

**Bulletin officiel
des séances du Grand Conseil**
**Amtliches Tagblatt
der Sitzungen des Grossen Rates**

—
Septembre / September 2014



**GRAND CONSEIL
GROSSER RAT**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



Tome CLXVI

Session ordinaire

Band CLXVI

Ordentliche Session

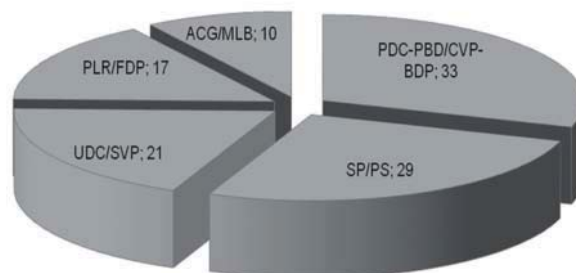
—

Septembre / September 2014

Contenu – Inhalt	Pages	–	Seiten
Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	1513	–	1515
Première séance, mardi 9 septembre 2014 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 9. September 2014</i>	1517	–	1547
Deuxième séance, mercredi 10 septembre 2014 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 10. September 2014</i>	1548	–	1572
Troisième séance, jeudi 11 septembre 2014 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 11. September 2014</i>	1573	–	1600
Quatrième séance, vendredi 12 septembre 2014 – <i>4. Sitzung, Freitag, 12. September 2014</i>	1601	–	1628
Messages – <i>Botschaften</i>	1629	–	1939
Préavis – <i>Stellungnahmen</i>	1940	–	1952
Réponses – <i>Antworten</i>	1953	–	1987
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	1988	–	1994
Questions – <i>Anfragen</i>	1995	–	2046
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	2047	–	2056
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	2057	–	2060

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

1. Assermentation	1574	2013-GC-75 Pierre Mauron/Benoît Piller – Instauration d'un impôt de solidarité (limité dans le temps) pour les hauts revenus prise en considération	1589
2. Clôture de la session	1628		
3. Commissions	1573		
4. Communications	1517, 1548, 1573, 1600, 1601	2014-GC-16 Pierre Mauron/Ursula Krattinger-Jutzet – Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC) – un centre cantonal fort pour un canton fort réponse du Conseil d'Etat	1974
5. Election	1572		
6. Elections judiciaires	1546	2014-GC-123 Nicolas Kolly/Albert Lambelet – Loi sur le personnel de l'Etat (LPers) dépôt et développement	1988
préavis	1940		
7. Mandats			
2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andréa Wassmer / Gabriel Kolly / Dominique Butty / Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/François Bosson – Intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'aire multifonctionnelle de la Joux-des-Ponts prise en considération	1623	2014-GC-140 Nadia Savary-Moser/Yves Menoud – Modification de la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (art. 17 et 18) dépôt et développement	1989
2014-GC-58 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry – Formation d'imams à l'Université de Fribourg prise en considération	1560	2014-GC-143 Olivier Suter / Susanne Aebischer – Bureau du bilinguisme dépôt..... développement	1990 1991
2014-GC-145 André Schoenenweid / Jean-Daniel Wicht / Markus Ith / Nadine Gobet / Elian Collaud / Solange Berset / Erika Schnyder / Michel Losey / Eric Collomb / Bruno Fasel-Roggo – Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblieux–Bertigny dépôt et développement	1991	2014-GC-149 Christian Ducotterd – Gestion du principe de compensation des terrains mis ou sortis de la zone à bâtir dépôt et développement	1993
8. Motions		9. Motions populaires	
2013-GC-70 Emanuel Waeber/Stéphane Peiry – modification de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat retrait	1600	2014-GC-3 Dominic Tschümperlin / Blaise Fasel / Thérèse Luchinger / Damiano Lepori-Gauthier / Andy Genoud – pour freiner l'endettement des jeunes prise en considération	1534
2013-GC-74 Yvan Hunziker/Pascal Grivet – Exigence du certificat d'origine bois suisse réponse du Conseil d'Etat	1953	réponse du Conseil d'Etat	1966
		2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin / Thérèse Luchinger / Andy Genoud – pour une journée de sensibilisation politique prise en considération	1531
		réponse du Conseil d'Etat	1970
		10. Ouverture de la session	1517

11. Postulats

2013-GC-20 [2024.13] Denis Grandjean – Transport et importation de bois et matériaux de construction, prise en compte des coûts environnementaux réponse du Conseil d'Etat	1953	2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez – Prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité dépôt et développement	1992
2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella – étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat prise en considération	1593	2014-GC-147 André Schneuwly / Bernadette Mäder-Brühlhart – Erhöhung des Freibetrages für Heimbewohner/innen Begehren und Begründung.....	1993
réponse du Conseil d'Etat	1984		
2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber – examen des tâches et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale prise en considération	1593	12. Projets de décrets	
réponse du Conseil d'Etat	1984	2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2014 et suivantes entrée en matière.....	1612
2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler – coordination médico-sociale dans la prise en charge des personnes âgées prise en considération	1607	lecture des articles et vote final.....	1615
réponse du Conseil d'Etat	1977	message	1629
2014-GC-43 Gabrielle Bourguet – création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des personnes âgées prise en considération	1610	annexes.....	1651
réponse du Conseil d'Etat	1982	2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye, à Payerne entrée en matière.....	1552
2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey – politique active et concertée du soutien aux proches aidants prise en considération	1604	lecture des articles.....	1556
réponse du Conseil d'Etat	1980	vote final.....	1557
2014-GC-130 Xavier Ganioz – Remboursement des frais dentaires de base pour toutes et tous – création d'une assurance publique obligatoire dépôt et développement	1988	message	1860
2014-GC-144 Fritz Glauser – Analyse des potentialités actuelles des zones à bâtir en matière de logement et d'activité dépôt et développement	1991	annexes.....	1872
		2014-DIAF-106 relatif aux naturalisations entrée en matière et lecture des articles.....	1574
		vote final.....	1575
		message	1800
		annexe	1813
		13. Projets de lois	
		2013-DICS-10 sur la scolarité obligatoire deuxième lecture (suite)	1518
		troisième lecture.....	1525
		vote final.....	1531
		2013-DICS-48 portant adhésion à l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) entrée en matière.....	1557
		première lecture, deuxième lecture et vote final	1560
		message	1816
		annexe	1859

2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (groupe de cercles électoraux) entrée en matière.....	1575
première lecture	1582
deuxième lecture et vote final	1587
message	1716
annexe	1796

14. Questions

2013-CE-33 [3164.13] Xavier Ganioz – Politique en faveur des aîné-e-s: appartements protégés et prestations complémentaires.....	1995
2014-CE-52 Nadine Gobet/Stéphane Peiry – Qu'envi-sage de faire le Conseil d'Etat pour assainir les finances de l'HFR?.....	2000
2014-CE-61 Eric Collomb – Projet de Jeux Olympiques en Romandie pour 2026: et pourquoi sans Fribourg?.	2005
2014-CE-75 Daniel Gander/Emanuel Waeber – blue-FACTORY	2010
2014-CE-78 Christian Ducotterd – Demande de fer-meture plus restreinte pour les établissements publics qui causent des problèmes de sécurité.....	2018
2014-CE-82 Louis Duc – Enrayer en urgence une situa-tion catastrophique	2023
2014-CE-95 Sabrina Fellmann – Langues et cercles scolaires dans les zones mixtes du canton	2027
2014-CE-98 Patrick Schneuwly/Christa Mutter – Pro-gramme d'encouragement de la production de courant solaire et sa politique des prix.....	2034
2014-CE-103 Elian Collaud – Novartis St-Aubin – Le site change de mains!	2038
2014-CE-117 Guy-Noël Jelk – Exposition «L'Oracle du papillon» – Précision du montant alloué par l'Etat	2040
2013-CE-148 Ueli Johner-Etter – Institut agricole de l'Etat de Fribourg/Formation professionnelle.....	2041

15. Rapports

2014-DEE-2 sur le postulat 2064.09 Christa Mutter – Récupération des rejets de chaleur des eaux usées discussion.....	1548
rapport.....	1695
2013-DAEC-37 sur le postulat 2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime – Places de parc pour les utiliza-teurs du covoiturage discussion.....	1626
rapport.....	1653
2014-DAEC-43 sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht – Bilan de l'application de la nou-velle loi sur l'aménagement du territoire et les construc-tions (LATEC) depuis son entrée en vigueur discussion.....	1615
rapport.....	1663
2014-DSAS-51 sur le postulat 2002.12 Antoinette de Weck/Nadine Gobet – Aide sociale et la libre circulation discussion.....	1538
rapport.....	1901
2014-DICS-56 sur le postulat 2012-GC-42 [2020.12] Denis Grandjean – Création d'un gymnase intercantonal Vaud–Fribourg à Palézieux-Gare discussion.....	1536
rapport.....	1874
2014-GC-107 de la Commission interparlementaire «dé-tention pénale» aux parlements des cantons de Fri-bourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin pour l'année 2013 discussion	1588
rapport.....	1934
16. Rapport d'activité	
2014-DSAS-38 – Hôpital fribourgeois (2013) discussion.....	1543
17. Recours en grâce.....	1548
18. Résolution	
2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lam-belet – pour une cohésion nationale prise en considération	1601
texte	1989
19. Validations et assermentations.....	1517

Première séance, mardi 9 septembre 2014

Présidence de M^{me} Katharina Thalmann-Bolz, présidente

SOMMAIRE: Ouverture. – Communications. – Validations et assermentations. – Projet de loi 2013-DICS-10 sur la scolarité obligatoire; fin de la deuxième lecture, troisième lecture et vote final. – Motion populaire 2014-GC-5 Jérémey Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de sensibilisation politique); prise en considération. – Motion populaire 2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l'endettement des jeunes); prise en considération. – Rapport 2014-DICS-56 Création d'un gymnase intercantonal Vaud-Fribourg à Palézieux-Gare (Rapport sur P2020.12); discussion. – Rapport 2013-DSAS-51 Aide sociale et libre circulation (Rapport sur P2002.12); discussion. – Rapport d'activité 2014-DSAS-38 Hôpital fribourgeois (2013); discussion. – Elections judiciaires.

Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 00.

Présence de 106 députés; absents: 4.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et M. Chantal Pythoud, Laurent Thévoz et Gilberte Schär; sans: M. Marc-Antoine Gamba.

MM. Maurice Ropraz et Beat Vonlanthen, conseillers d'Etat, sont excusés.

La Présidente. J'ai le plaisir d'ouvrir cette cinquième session de l'année 2014.

Ich hoffe, dass Sie sich während der Sommerpause gut erholt haben und mit neuer Frische in den Alltag gestartet sind. Ich wünsche Ihnen viel Erfolg und dass der Grosse Rat während dieser Session die richtigen Entscheide treffen wird.

Communications

La Présidente. Wie bereits auf der Internetseite des Grossen Rates und in verschiedenen Printmedien veröffentlicht, muss ich Ihnen mitteilen, dass das Grossratsmitglied Patrick Schneuwly aus beruflichen Gründen seinen Rücktritt auf Ende der Septembersession 2014 eingereicht hat.

Ich komme am Ende der Septembersession auf die Würdigung seiner Arbeit zurück.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Validations et assermentations

a) **Validation** des mandats de députés de M^{me} Bernadette Mäder-Brühlhart, en remplacement de M. Bernhard Schafer,

démisionnaire, et de M. Romain Collaud, en remplacement de M. Pascal Kuenlin, démissionnaire.

La Présidente. Le Bureau du Grand Conseil a constaté, sur la base des dossiers y relatifs, que le remplacement des députés a été fait conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques par les préfets des districts de la Singine et de la Sarine. Le Bureau a également constaté que M^{me} Bernadette Mäder-Brühlhart et M. Romain Collaud remplissent les conditions d'éligibilité fixées par l'article 48 de la loi sur l'exercice des droits politiques et ne sont pas touchés par l'article 49 de la même loi fixant les incompatibilités entre leur statut professionnel et la fonction de député au Grand Conseil. Par conséquent, le Bureau propose au Grand Conseil de valider ces mandats de députés.

> Les mandats de députés de M^{me} Mäder-Brühlhart et de M. Romain Collaud sont validés tacitement.

b) **Assermentation** de M^{me} Bernadette Mäder-Brühlhart et de M. Romain Collaud.

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

La Présidente. Im Namen des Grossen Rates des Kantons Freiburg gratuliere ich Ihnen zu Ihrer Wahl und wünsche Ihnen viel Befriedigung in der Ausübung Ihres neuen Amtes. *(Anhaltender Applaus.)*

Projet de loi 2013-DICS-10 sur la scolarité obligatoire¹

Rapporteure: **Yvonne Stempfeler-Horner** (PDC/CVP, LA).
Commissaire: **Jean-Pierre Siggen**, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.

Deuxième lecture (suite)²

CHAPITRE 13

Girard Raoul (PS/SP, GR). Dans ce chapitre 13 de la loi, je me permets de revenir avec l'amendement que j'avais proposé en première lecture, à savoir ce qui concerne les articles 105, 106 et 107, que je souhaite abroger.

Concernant mes liens d'intérêt, ils n'ont pas changé depuis cette première lecture même si cela fait longtemps maintenant; je suis toujours conseiller communal à Bulle. C'est au nom du Club des communes que je m'exprime cet après-midi. Nous arrivons au terme de cette deuxième lecture. C'est un peu ce que nous avons imaginé qui s'est déroulé. Les communes ont toutes des caractéristiques propres, il y a les grandes, les petites, les communes très étendues ou alors beaucoup moins. Dans cette loi, les attentes, que ce soit sur les transports ou la taille des cercles, ne sont naturellement pas les mêmes. Il y a un sujet où toutes, par contre, doivent se retrouver, c'est bien sur cette bascule fiscale que je vous propose tout simplement de refuser en abrogeant ces trois articles.

Comment résumer la réflexion qui motive ce rejet?

C'est simple, la répartition des tâches scolaires entre l'Etat et les communes n'est pas aboutie dans ce projet puisqu'on ne tient pas compte des infrastructures scolaires. Dire que les bâtiments scolaires sont traités par le biais de subventions n'est pas correct non plus puisque, en fait, ces subventions se résument à des aides de l'ordre de 6 à 8%, pas forcément de 16%, comme souvent annoncé.

Je rappelle ici que selon une étude de l'Association des communes fribourgeoises, réalisée en 2012, c'est près de 100 millions par an que les communes fribourgeoises dépensent pour les infrastructures scolaires obligatoires. Vous le savez tous, la croissance démographique de notre canton engendre une multitude de projets de bâtiments scolaires supplémentaires et cela dans tous les coins de notre canton. Les 100 millions – 96 pour être précis – que j'ai cités tout à l'heure, vont sans aucun doute prendre l'ascenseur dans les années à venir. On sait déjà que certaines communes ont augmenté leur coefficient d'impôts pour financer leurs infrastructures scolaires. On sait aussi que d'autres l'envisagent à très court terme pour financer aussi des infrastructures scolaires. On ne peut pas dans cette même période corriger leur coefficient actuel par une bascule fiscale. Les communes en ont un cruel besoin,

cela quelle que soit leur taille, quelles que soient leurs caractéristiques propres!

A partir de cela, je ne peux que vous inviter à soutenir mon amendement et à rejeter cette bascule fiscale.

Schneuwly André (ACG/MLB, SE). Ich schlage vor, dass man den Artikel 107 ändert. Die Grundidee dahinter sieht vor, dass der Kanton nach drei Jahren eine Zwischenbilanz dieser Angleichungen machen muss und – falls der Unterschied sehr gross ist – nach fünf Jahren die Konsequenzen aus diesen Resultaten ziehen muss.

Die Gefahr, dass der Unterschied zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu gross wird, besteht daher nicht mehr. Das Ganze soll ja ein Nullsummen-Spiel sein. Die Gemeinden und die Kantone sollen gleich viel profitieren.

Je vous propose de modifier l'article 107 comme suit:

Alinéa premier: Les incidences financières de l'augmentation du coefficient cantonal et de la diminution du coefficient communal de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que de l'impôt à la source, et du coefficient de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales feront l'objet d'une évaluation après cinq ans d'application. Un bilan intermédiaire sera établi après trois ans.

Alinéa 2: L'objectif visé est celui d'un bilan globalement neutre pour les communes et pour l'Etat.

Alinéa 3: La méthode d'analyse sera déterminée par le Conseil d'Etat sur proposition de la Direction des finances et de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport en concertation avec l'Association des communes fribourgeoises.

Alinéa 4: En fonction du résultat de l'évaluation, l'augmentation du coefficient cantonal et de la diminution du coefficient communal de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que de l'impôt à la source, et du coefficient de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales seront si nécessaire adaptées.

Fellmann Sabrina (PS/SP, LA). Mon collègue et moi-même avons déposé cet amendement sur les transports à l'article 102 et avons pris connaissance des différents avis et discussions relatifs à cet amendement. Nous vous informons que nous allons et souhaitons maintenir cet amendement. Cette solution nous semble effectivement être une réponse pragmatique pour une transition qui pourra se faire de manière plus harmonieuse dans ce domaine-là. Nous parlons effectivement dans notre amendement de communes pour lesquelles la prise en charge de l'entier des transports scolaires va lourdement charger leur budget au risque de freiner le processus de réunion des cercles scolaires, voire même de fusion; ce qui serait dommageable. Il s'agit de communes qui sont éloignées des centres, qui peuvent avoir un grand territoire à couvrir et qui ne sont pas dotées en transports publics et où la création d'un nouveau cercle scolaire aurait un impact sur les transports.

¹ Message BGC de février 2014, pp. 130ss.

² Entrée en matière le 18 février 2014, BGC pp. 15ss.; première lecture les 18 et 21 février et 25 mars 2014, BGC pp. 27ss., 34ss. et 445ss.; début de la deuxième lecture les 16 mai et 26 juin 2014, BGC pp. 569ss., 877ss. et 1252ss.

L'argument qu'on a pu entendre au sujet de l'inégalité de traitement nous semble donc être une fausse réflexion dans ce domaine-là. Il s'agit plutôt d'établir une certaine égalité dans ce domaine sans pour autant remettre le système en cause. A ces communes donc, par l'amendement que nous avons déposé et qui a été accepté en première lecture à l'article 102, nous souhaitons offrir un délai supplémentaire de trois ans, le temps pour elles de se remettre à jour avec leurs budgets, voire de s'organiser entre elles, voire également de s'organiser avec les transports publics sachant – et vous en conviendrez – qu'il n'est aisé pour toutes les régions de se faire entendre de la même manière dans le domaine des transports publics.

Finalement et surtout, nous pensons qu'il est plus opportun de trouver une solution transitoire dans le domaine des transports que de devoir ensuite discuter ou autoriser d'éventuelles dérogations au principe pertinent, pédagogiquement parlant, des cercles scolaires, principe qui, à notre sens, ne devrait pas être remis en cause.

Avec ces considérations, nous vous remercions de confirmer votre soutien à l'amendement que Benjamin et moi-même avons déposé à l'article 102.

Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR). Le projet de loi scolaire actuel, dans son ensemble, préterite les communes et préterite, selon moi, surtout les petites communes. Pour cette raison, et à titre personnel, je soutiendrai l'amendement de notre collègue Girard.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR). Tout d'abord, je déclare mes intérêts: présidente de l'Association des communes fribourgeoises.

Si la bascule est refusée, vous allez, M. le Conseiller d'Etat, me dire «Mais je vais devoir trouver 20 millions» et vous le savez, les finances de l'Etat ne sont pas au beau fixe! J'aimerais, moi, oser vous dire que ce n'est pas *je dois trouver 20 millions* mais *le Conseil d'Etat doit trouver 20 millions*. Il est temps pour les conseillers d'Etat de prioriser les tâches ensemble et non pas chacun et chacune dans sa Direction. L'important est l'évolution des enjeux pour l'avenir de ce canton. Par conséquent, prioriser une Direction plutôt qu'une autre à un moment donné et avoir une souplesse entre les Directions est une véritable nécessité aujourd'hui.

Mais revenons à la bascule fiscale! Si l'Etat voit ses finances quelque peu maltraitées, les communes, elles, je vous le rappelle, sont endettées. Elles ont depuis longtemps pris des mesures pour assainir leurs finances, non pas seulement par des mesures structurelles d'économies mais aussi par une hausse d'impôts. De plus, elles ne peuvent pas compter sur une quelconque fortune pour investir. Elles ne disposent pas non plus d'une entité inférieure sur qui reporter des charges.

D'autre part, les communes devront trouver bien plus de millions pour faire face aux réelles conséquences liées à cette loi, des locaux pour les services auxiliaires, pour le responsable d'établissement, pour les synergies avec l'accueil extrascolaire et le concept de pédagogie spécialisée, sans compter l'augmentation de la démographie qui touche dans cette loi plus fortement les communes que le canton. En effet,

les charges administratives scolaires du canton – environ 20 millions – ne seront que très peu évolutives alors que les 96 millions environ à charge des communes prendront l'ascenseur à la vitesse grand V. Vous en conviendrez, calculer cette différence est vite fait.

Stop au fossé de plus en plus grand! C'est pourquoi le comité de l'Association des communes soutient l'amendement de M. Raoul Girard. Elle ne peut pas une seconde concevoir que, parce que le Conseil d'Etat n'a pas voulu un désenchevêtrement global de cette loi, certaines communes doivent en payer le prix, jusqu'à plus de 3,5% de la totalité de leurs charges, d'où une augmentation de 6 points d'impôt alors que pour l'Etat, cela représente 0,6% de la totalité de ses charges; donc, vous en conviendrez, absorbable sans hausse d'impôts. Même si ces communes sont en minorité, elles ne doivent pas faire les frais des conséquences qu'induit cette loi. L'organisation de l'école est un tout, fonctionnement et investissements, ne l'oubliez pas!

Sur ces considérations, je vous rappelle que le comité de l'ACF soutient l'amendement de M. Girard et je vous demande d'en faire autant.

Berset Solange (PS/SP, SC). Après discussion entre les membres socialistes de la commission, nous avons, dans un premier temps, été passablement interpellés par le fait de savoir s'il fallait, oui ou non, enlever cette bascule fiscale. Nous en avons largement discuté et je voulais vous informer que les membres de la commission vont se rallier à la proposition qu'il n'y ait pas de bascule fiscale.

Pourquoi? En fait, c'est vrai qu'il faut reconnaître que les communes ont des tas de besoins pour construire de nouvelles infrastructures scolaires et qu'il n'en est pas du tout tenu compte. Le deuxième élément, c'est, je pense, qu'au bout du compte – chacun le sait – il n'y a qu'un contribuable. C'est toujours le même, c'est vous, c'est nous tous qui allons passer à la caisse d'un côté ou de l'autre. On lit encore ce matin que le canton envisage de baisser des impôts pour à peu près 50 millions; la bascule fiscale équivaut à la moitié de ce montant. On entend aussi qu'il faudra prioriser, que le Conseil d'Etat priorise maintenant ses volontés pour le canton.

Avec ces éléments – je ne reprendrai pas les arguments de mes prédécesseurs – nous allons refuser la bascule fiscale.

Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV). Je suis, en âme et conscience, obligé d'intervenir à ce niveau de la discussion. Je trouve que la situation a évolué de manière opportuniste dans les derniers temps par rapport à cette bascule fiscale, les communes ayant détecté un potentiel de revenu supplémentaire. Je n'aime pas tellement cette façon de faire.

De plus, toute la loi, toute la discussion de cette loi repose sur ce montage financier. Si on change une loi on doit réfléchir au montage financier et nous avons l'obligation de le faire. Sans ce montage financier, à mon avis, nous n'aurions pas dû entamer les discussions de cette nouvelle loi. Ensuite, cette bascule fiscale n'est pas coercitive. Les communes peuvent elles-mêmes décider une modification de leurs impôts et c'est leur travail de le faire devant leur peuple, de défendre leurs sujets.

Finalement, on pourrait mettre encore d'autres choses. Les infrastructures, je veux bien. On pourrait mettre encore d'autres choses dans ce panier.

Au final, 20 millions de moins, cela veut dire 20 millions de moins de prestations de l'Etat, c'est évident! Alors que nous avons dénoncé plusieurs attaques contre certaines réductions, nous trouvons – enfin, je trouve – pas logique de vouloir à ce moment pour la scolarité faire des coupes. Je ne suis pas non plus pour que le citoyen paie deux fois. Donc, je ne peux – désolé pour mes collègues députés de la ville de Fribourg! – les suivre et je voterai pour la bascule fiscale.

Grandgirard Pierre-André (PDC/CVP, BR). Je vais vous parler de la Broye mais mes propos s'appliquent par analogie à l'ensemble de ce canton. Pas facile pour un Broyard de défendre la bascule fiscale alors que la situation financière de 24 des 30 communes broyades s'avère péjorée par les incidences financières de la nouvelle loi scolaire, soit plus de la moitié des communes fribourgeoises concernées. Cela m'inquiète et m'interpelle vivement.

Dans la Broye, sur ces 24 communes, 3 communes sont touchées par plus de 50 000 francs, 5 pour un montant entre 25 000 et 50 000 francs. Dans ce brouillard de chiffres – sans doute propre à la Broye – j'aperçois malgré tout des rayons de soleil et vais essayer de vous convaincre d'accepter le principe de la bascule fiscale.

Dans la Broye, le territoire est éclaté géographiquement et pénalise fortement les transports. Le nombre de sites scolaires est aussi important et pénalise doublement ces coûts. Nous rédigeons actuellement une loi scolaire qui se veut futuriste et censée durer pendant de nombreuses années. Le processus de fusion des communes en cours va rapidement améliorer et rationaliser les établissements scolaires, d'où une importante réduction des coûts. Où cela est possible, les transports d'élèves doivent se faire par le biais des transports publics. Actuellement, une grande majorité des transports est réalisée par des entreprises privées. L'arrivée, toujours dans la Broye en 2015, du deuxième tronçon du RER fribourgeois entre Yverdon et Fribourg sera un vrai plus dans l'offre des transports publics. Le concept de transports publics bus-Broye entrera, lui aussi, en vigueur en 2015 et allègera considérablement le poids des transports scolaires. Profitons de cette nouvelle offre!

En conclusion, les communes en étant responsables de l'organisation des transports pourront certainement optimiser ces coûts. En plus, en cas de refus de la bascule fiscale, l'Etat de Fribourg reportera inmanquablement le manco de 20 millions de francs sur les communes d'une manière que l'on ne connaît pas encore. Nous devons aujourd'hui faire face à nos responsabilités, surtout en matière de formation. C'est un investissement indispensable pour notre avenir.

La grande majorité du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique vous recommande d'accepter la bascule fiscale proposée.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC). Juste pour vous donner l'avis du groupe de l'Union démocratique du centre. A l'entrée

en matière, notre groupe vous l'avait dit, il voulait une école équitable que l'on vienne de la campagne, de la ville, que l'on vienne du nord ou du sud du canton. Avec d'autres, je dois le dire, lors des débats, nous avons fait plusieurs propositions, notamment au niveau des transports scolaires, pot commun, au niveau des techniques de l'information, que ce soit avec les moyens d'enseignement. Cela a été refusé au Parlement.

Donc, notre groupe change son fusil d'épaule pour avoir une équité. Notre groupe s'opposera à la bascule fiscale.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). J'ai une question. L'amendement demande de supprimer ici trois articles concernant la bascule fiscale. Nous avons déjà adopté plusieurs articles en première et en deuxième lectures. En principe, on ne peut pas modifier ces articles en troisième lecture alors qu'ils devraient être modifiés. (*Rumeurs*)

On est en deuxième lecture mais les articles 60, 70 ont déjà été acceptés en première et en deuxième lectures. Cela veut dire que normalement ils ne peuvent plus être modifiés. Si, en deuxième lecture, on supprime les articles 105, 106 et 107, comment va-t-on faire avec les articles qui ont déjà été modifiés en première et deuxième lectures?

Meyer Loetscher Anne (PDC/CVP, BR). Je suis contrainte d'aller un petit peu à l'encontre de mon collègue député broyard. Je sais qu'il était dans la commission, qu'il a cette force de vouloir défendre cette loi scolaire mais la Broye est touchée de plein fouet par cette bascule fiscale. De prime abord, je pensais que cette bascule allait être linéaire sur tous les districts et qu'on arriverait éventuellement à faire des péréquations à l'intérieur des districts. En l'occurrence, la Broye est tellement touchée qu'il n'est désormais pas possible de le faire. Nous savons qu'il va de l'attraction du canton de garder un taux bas, de ne pas diminuer des prestations mais nos communes ont aussi besoin de garder de l'attractivité. Dans ce cadre-là, elles devraient forcément monter leurs impôts. Les impôts, pour beaucoup de communes, sont déjà hauts, voire à 80, 85 ou 90% du taux d'imposition. Dans ce cadre-là, nous ne pouvons pas avoir une attractivité. Nous ne pouvons pas non plus développer notre région et notre région en a vraiment besoin.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Ich habe in der Diskussion gehört, auch schon in der ersten Lesung, dass dieses Gesetz etwas mit Schulinfrastrukturen zu tun habe. Dem ist nicht so! Wir regeln hier nicht die Infrastrukturfrage. Es geht nur darum, die durch dieses Gesetz verursachten Kosten gerecht zu verteilen und da der Staat 20 Millionen Franken übernimmt, muss er einen Finanzierungsmodus finden. Wenn wir diese «Bascule fiscale» nicht akzeptieren, dann verliert der Staat diese 20 Millionen Franken.

Darum bin ich selbstverständlich dafür, diese Artikel im Gesetz zu lassen.

Zudem eine grundsätzliche Überlegung: Wenn wir diese Artikel aus dem Gesetz streichen, dann streichen wir einen Teil der Ausgewogenheit und des Kompromisses aus diesem Gesetz. Selbstverständlich gibt es in diesem Saale Strömungen, die das wollen, weil sie dann das Referendum ergreifen

können und das Schulgesetz sterben wird. Deshalb müssen wir dafür sorgen, dass diese Artikel im Gesetz bleiben.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Comme vous le savez, pour le groupe libéral-radical, les impôts sont un sujet important. Nous l'avons entendu, c'est un argument selon lequel cette discussion est finalement stérile parce que pour le citoyen, que ce soit le canton ou les communes qui doivent monter ou descendre les impôts, peu importe. Pour lui, ce qui compte, c'est qu'il y ait une neutralité des coûts! Or, comme vous le savez, la neutralité en fait ne le sera que pour l'Etat parce que pour les communes, vous l'avez vu d'après les chiffres que nous a donnés le Service des communes, il y a bien des communes qui ne diminueront pas autant que l'augmentation qui sera faite par le canton et que certaines communes verront même leurs impôts augmenter. Cela veut dire que pour bon nombre de citoyens il y aura plus d'impôts à payer, tant cantonaux que communaux!

La situation des communes a été présentée par ma collègue, par l'Association des communes fribourgeoises. Vous savez qu'en matière d'infrastructures, les charges communales explosent et vont continuer à exploser. Contrairement au Conseil d'Etat, les communes n'ont pas une façon de pouvoir moduler en reportant les charges, comme le fait le canton sur les communes grâce au règlement d'application. Comme vous le savez, les subventions des constructions scolaires, par exemple, sont limitées à un prix au m², ce qui ne correspond plus à la réalité. Donc, par le règlement, le Conseil d'Etat a un moyen d'amortir le choc de ces 20 millions; ce que les communes n'ont pas!

Pour ces raisons, le groupe libéral-radical refusera la bascule fiscale.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Je trouve particulièrement intéressant les va-et-vient des opinions dans cette question où la commission a changé partiellement d'avis, où le Club des communes a, semble-t-il, où l'Association des communes fribourgeoises a connu des revirements. Pour moi, il est important de regarder où on en est dans la discussion. La question primordiale c'est, on fait une loi scolaire, on a rajouté quelques tâches cantonales, a-t-on les moyens de les payer? Pour moi, c'est cela, la question décisive, même si je connais toutes les autres discussions!

Je pense aussi, comme l'ont dit plusieurs personnes, que le traitement du canton face aux communes concernant les infrastructures scolaires n'est pas correct. C'est un calcul qui pénalise les communes mais je soutiendrai toutes les propositions qui amélioreront cette situation mais ce n'est pas la question d'aujourd'hui.

Donc, en désaccord avec probablement une partie de mon groupe, je soutiendrai la bascule fiscale pour assurer au canton les moyens pour remplir ses tâches. Je pense que les autres questions doivent être réglées à part.

La Rapporteure. Das vorliegende Gesetz, das wir heute hoffentlich verabschieden werden, hat zehn Jahre gedauert, bis wir es heute vor dem Grossen Rat genehmigen können.

Die Diskussionen während den zehn Jahren haben zu einer Verbesserung geführt, unserer Schule die nötigen Mittel zu geben, um eine zukunftsorientierte Schule zu sein. Wir haben verschiedene Anpassungen vorgenommen, auch in der Kommission. Wir hatten im Ganzen 18 Sitzungen, um dieses Gesetz zu besprechen und ich hoffe nicht, dass wir mit dem heutigen Entscheid zum Steuerfuss alles in Frage stellen.

Ich möchte Sie noch einmal darauf aufmerksam machen: Es stimmt nicht, dass die Gemeinden Verlierer sind in diesem Gesetz. Klar, die Transportkosten werden in Zukunft zu 100 Prozent von den Gemeinden übernommen. In einer ersten Diskussion in der Kommission war vorgesehen, dass die Lehrmittel auch zu 100 Prozent von den Gemeinden bezahlt worden wären. Der Kanton hat diese nun, um einen Ausgleich zu schaffen, übernommen.

Zudem müssen Sie Folgendes berücksichtigen. Die Aufteilung der Lohnkosten und der Unterstützungsmassnahmen, die heute grösstenteils von den Gemeinden getragen werden, sowie die Lehrmittel werden mit diesem Gesetz zu 50 Prozent von den Gemeinden und zu 50 Prozent vom Kanton getragen. Bis heute ist die Verteilung in der Primarschule 65 zu 35 Prozent zu Lasten der Gemeinden, in der OS ist das Verhältnis 70 zu 30 Prozent, zu Gunsten der Gemeinden. Wir haben neu – und das ist für dieses Gesetz wirklich ein wichtiger Punkt – Schulleiterinnen und Schulleiter. Wir haben ihnen mit diesem Gesetz die Verantwortung gegeben, wodurch sie in der Primarschule einen wichtigen Stellenwert erhalten. Diese Kosten sind auch in den Lohnkosten des Kantons enthalten. Sie müssen diese Kosten jedoch in Relation setzen zu dem, was die Schulen und die Gemeinden dadurch gewinnen.

Wenn Sie die Anpassung des Steuerfusses ablehnen, machen Sie damit den Gemeinden ein Geschenk. Der Schule erweisen Sie jedoch keinen Dienst. Der Staatsrat muss diese 20 Millionen Franken dann im Gesamtbudget finden, damit ein ausgeglichenes Budget präsentiert werden kann. Das heisst, dass es Sparmassnahmen geben wird. Wer ist dann der Erste, der von diesen betroffen ist und unter diesen leiden wird? Wenn im Schulwesen Sparmassnahmen gemacht werden, sind diese zu Lasten der Schülerinnen und Schüler und zu Lasten der Schule. Wenn Sie heute die Angleichung des Steuerfusses ablehnen, müssen Sie bereit sein, diese Konsequenzen zu tragen. Dies betrifft einerseits die Erziehungsdirektion. Es gibt andererseits in den anderen Direktionen noch andere Projekte und es muss – auch beim Sparen – eine Ausgewogenheit geben.

Zu den einzelnen Artikeln. Im Namen der Kommission muss ich Ihnen raten, die erste Lesung der Artikel 105, 106 und 107 zu bestätigen und die Anpassung des Steuerfusses zu unterstützen.

Zu Artikel 102. Der Änderungsantrag von Frau Fellmann wurde in der ersten Lesung vom Grossen Rat angenommen. Die Kommission ist jedoch gegen diesen Antrag. Wenn wir diesen Antrag annehmen, würde dies heissen, dass – sobald das Gesetz in Kraft ist – die Gemeinden die Transportkosten übernehmen werden und dass der gemeinsame Topf zusätz-

lich dazu während drei Jahren aufrecht erhalten wird. Damit würden die Gemeinden doppelt bezahlen. Im Namen der Kommission bitte ich Sie, diesen Antrag nicht zu unterstützen.

Bei Artikel 107 gibt es einen Änderungsantrag von Herrn Schneuwly. Ich überlasse es dem Staatsrat, diesen Antrag zu kommentieren. Wir haben diesen Antrag in der Kommission nicht diskutieren können und deshalb bitte ich Sie, diesen Änderungsantrag nicht zu unterstützen.

Ich bin auch überrascht von der Stellung der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. In der zweiten Lesung haben Sie die 8 Klassen genehmigt. Sie wissen, dass ein 50-Prozent-Pensum eines Schulleiters aufgrund von 10 Klassen berechnet wurde. In der zweiten Lesung wurden die 8 Klassen also angenommen und jetzt weigern Sie sich, diesen Steuerfuss zu akzeptieren? Sie wollen den Fünfer und das Weggli! Man muss dem Kanton die nötigen Mittel geben, wenn Sie Anpassungen machen. Er muss auch die nötigen Mittel haben, damit wir in Zukunft eine Schule haben, die den Anforderungen entsprechen kann.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie noch einmal, den Änderungsantrag, eine Anpassung des Steuerfusses zu streichen, nicht zu unterstützen.

Le Commissaire. Je remercie tous les intervenants et M^{me} la Rapporteuse pour la présentation d'ensemble de la position de la commission, que le Conseil d'Etat soutient. Je me permets de revenir sur l'une ou l'autre des remarques qui ont été faites.

Pour l'article 102, là, je vous recommande de ne pas suivre l'amendement qui est proposé. Il ne faut pas non plus oublier qu'en rajoutant trois ans de durée, on maintient deux systèmes parallèles de financement; ce qui n'est pas une bonne chose évidemment. En quelque sorte, cela dilue l'effort qui doit être entrepris dans le cadre de ce que demande la révision.

J'ajoute qu'à l'article 100 al. 1, on a la possibilité de tenir compte de cette situation, le sens et le délai transitoire pour la constitution des cercles scolaires. Il est écrit: «*A l'exception de l'article 59*», qui renvoie précisément au cas où les transports sont difficiles, où la situation géographique est difficile. Cela veut dire que le délai est de trois ans mais avec la réserve de pouvoir le prolonger si on a des difficultés en termes de transports. Je crois qu'on peut travailler avec cet article-là mais, évidemment, qu'on ne va pas rallonger de trois ans la durée. Là, on évaluera en fonction du besoin, ce qui évitera évidemment de reconduire un parallélisme entre les deux systèmes de financement trop longtemps. On peut ainsi ménager l'effort qui est entrepris tout en considérant la difficulté à certains endroits.

Pour ce qui est de la bascule fiscale, je veux absolument le rappeler – on l'a fait – que cette bascule est liée organiquement aux éléments, aux prestations qui passent d'un côté des communes au canton. Elle ne fait que donner au canton les moyens liés aux charges qui passent des communes au can-

ton. Dans toute la discussion, on regrette vivement ici qu'il n'y ait pas ce Grand Désenchevêtrement qui permettrait une juste répartition. La loi scolaire a dix ans de travail derrière elle, enfin la commission. Le Grand Désenchevêtrement – je l'appellerais comme ça – nécessite certainement encore du travail. Je ne comprends pas qu'on puisse mettre en quelque sorte en jeu ce premier désenchevêtrement sous prétexte qu'on n'a pas la totalité tout de suite. Je vois même plutôt un danger pour le Grand Désenchevêtrement si, lorsqu'on fait un effort partiel lié à la loi scolaire, on le refuse. A quoi cela sert-il de faire ce Grand Désenchevêtrement Total si c'est ensuite pour devoir tout payer, je dirais, en poussant évidemment un peu le trait, vous me pardonnerez? Là, la loi scolaire donne un certain champ d'action où tout n'est pas compris. On a parlé de la loi sur les subventions des constructions; elle n'est pas dans la loi scolaire. Vous ne pouvez pas demander de régler par le biais de la loi scolaire tous les éléments liés aux coûts et qui dépendent d'autres lois qui ne sont pas dans cette loi! Là, on est en train de généraliser et de faire porter sur une loi en quelque sorte ce qu'on voudrait voir réalisé par l'ensemble. Je précise que tout ce qui est investi pour les bâtiments, évidemment dans les communes, n'est pas dans cette loi, donc n'est pas couvert, n'est pas touché par la bascule. L'effort supplémentaire qui est fait reste comme tel.

Evidemment, on peut modifier les autres lois si on estime qu'il est nécessaire d'avoir un subventionnement plus important mais ne faites pas dépendre de ce qui est accompli dans cette loi ce que cette loi elle-même ne peut pas accomplir! On parle des moyens d'enseignement, on parle de l'augmentation de la part du canton aux traitements de manière générale, de la prise en charge des salaires des autorités scolaires, de la participation aussi accrue aux services auxiliaires, au personnel socio-éducatif, etc. Cette bascule est liée aux éléments discutés dans les 104 autres articles précédents, si je puis dire, et elle n'a pas vocation de régler la répartition des charges entre l'Etat et les communes de manière globale.

J'aimerais également rappeler que cette loi, comme elle a été construite, va provoquer cette bascule fiscale avec une augmentation du coefficient sans exiger une diminution compensatoire du côté des communes. Cela signifie que les communes, après d'autres domaines – il n'y a pas que les écoles – d'autres soucis, d'autres charges peut-être, certaines pourront diminuer, d'autres ne bougeront pas alors qu'elles auraient pu diminuer, d'autres augmenteront alors que d'abord elles auraient dû diminuer, etc. C'est un élément significativement différent de ce qui a été fait il n'y a pas si longtemps avec la bascule fiscale liée au réseau hospitalier fribourgeois où l'on a calculé la compensation par les communes ensuite, avec un délai très court, seulement s'il y avait des éléments externes qui auraient permis aux communes de ne pas diminuer, puisqu'elles donnaient ou transféraient des charges au canton. Ici, on n'a pas cette situation. Donc, je crois qu'on peint un peu le diable aussi sur la muraille sous cet angle.

J'ai aussi évidemment de la peine à croire et à comprendre quand on dit que cette révision ne se fait qu'à la charge des communes ou les préterite systématiquement. Bien entendu,

il y a l'aspect financier mais il y a également des éléments de conduite dans la loi qui sont significatifs et qui permettent – je dirais – une répartition. Prenez les charges liées aux transports, ce sont toujours des éléments un peu conduits de manière proche des communes, proche des endroits où ces transports ont lieu. C'est donc de la proximité, ce qui revient plus naturellement aux communes. En revanche, les moyens d'enseignement, de toute façon, passent de manière plus centralisée; ça, c'est un coût qu'on redonne au canton. Cette répartition, cet équilibre est fait organiquement et j'ai de la peine à croire qu'on puisse sommairement simplifier la chose de cette manière.

J'aimerais également dire que, effectivement, les coûts, les autres coûts, de manière générale vont augmenter sous l'effet de la démographie, sous d'autres effets. Il n'est pas question avec cette bascule de compenser l'évolution de tous les coûts qui peuvent toucher notre société. Là aussi, il y a une espèce de généralisation de l'exigence qui est formulée à l'égard de la loi et que j'ai énormément de peine à comprendre. Soit dit en passant, il y a également des coûts qui reviennent au canton et qui sont en forte augmentation. Regardez, par exemple, les moyens d'enseignement dans le chapitre sur les finances, vous voyez qu'on passe d'une estimation à quelque 5 millions à presque 10 millions liés au développement de ces moyens d'enseignement, notamment avec une coordination romande et de l'informatisation en la matière. On ne peut pas simplement régler cela de cette manière et dire que tout cela est à la charge des communes; j'ai beaucoup d'incompréhension pour cela.

Dans les remarques qui ont été faites, je ne vais pas répondre exhaustivement parce que cette déclaration sur quelques éléments répond à un certain nombre d'affirmations que vous avez faites. J'aimerais quand même dire que le refus de la bascule entraîne la recherche de 20 millions pour l'équilibre. Evidemment, ce n'est pas qu'à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport qu'on va devoir les trouver. Toutes les Directions seront mises sous pression. Il va sans dire qu'on viendra demander aussi un effort dans ce domaine du côté de l'enseignement puisque c'est là qu'est la cause. Soit dit en passant, il y a également – et vous avez pu en prendre connaissance – des soucis pour notre canton en termes de péréquation. On a appris récemment les 24 millions en moins ... et ce n'est pas terminé. Là, je réponds un peu aux remarques qui ont été faites sur l'annonce faite hier par notre Directeur des finances quant au taux sur lequel il faudra bien qu'on descende pour rester attractif pour les entreprises. C'est le rôle du gouvernement d'anticiper et de prévoir. Si cet effort-là n'est pas anticipé, si on ne fait pas nos réflexions en la matière, c'est beaucoup plus qu'il faudra payer au final. Je crois qu'il est normal que le ministre des finances ait ce type de réflexions et qu'il puisse aussi les prononcer. On est là devant une situation avec la suppression des statuts fiscaux – ce n'est pas l'objet de la discussion aujourd'hui – qui ne nous laisse pas de marge de manœuvre. Là aussi, le *'y-a-qu'à* – comme j'ai entendu – *il y a des lois, il y a des subventions, 'y-a-qu'à changer ailleurs. Et puis, vous allez vite... au canton c'est facile de compenser la chose.* Je vous assure qu'après mon premier exercice de budget de plan financier,

j'ai transpiré et ce n'est pas facile. Là, ceux qui viennent avec le *'y-a-qu'à* – on sait que les *'y-a-qu'à*, c'est la communauté la plus peuplée de la terre et la moins utile. Ce n'est pas ce qui va nous faire trouver des solutions.

J'ai entendu les remarques des Broyards. J'aimerais quand même leur dire qu'évidemment c'est une loi avec des charges pour certaines communes, des avantages pour d'autres. Il n'y a pas un avantage commune par commune, certaines perdent, etc. Mais des moyens sont à disposition des communes ou des associations de communes. Rien n'empêche les communes de se mettre ensemble et de mettre sur pied un pot commun pour ce type de dépenses; la loi ne l'empêche pas!

J'aimerais quand même répéter que des moyens d'action existent. Ensuite, j'aimerais rappeler que l'effort entrepris avec les cercles scolaires doit mener dans ces communes à une réflexion sur les dépenses qui sont faites. Je sais qu'elle a commencé. Je sais que des communes sont en train de revoir notamment des contrats avec des transporteurs en se disant qu'il aurait peut-être moyen de réduire la chose. La loi initie aussi cette réflexion et peut mener à une meilleure maîtrise. En Broye, on aura certainement en fin d'année le RER II ou du moins les efforts entrepris en vue de favoriser ou d'améliorer le transport public. Sous cet angle-là, on permettra aussi une facilitation du recours aux transports publics et une diminution des charges.

Enfin, vous me permettrez de ne pas non plus reprendre tous les arguments. Je n'ai pas travaillé dix ans sur la loi. Je n'ai pas conduit ou participé aux dix-sept séances de la commission – je n'en ai eu qu'une – mais si j'étais à la place de mon prédécesseur ou de ma prédécesseure, j'aurais quand même un goût amer avec tout ce qui a été discuté, convenu, analysé – et je les ai lus, les dix-sept procès-verbaux, plusieurs fois – pour avoir des réflexions un peu lapidaires aujourd'hui, *y-a-qu'à, les communes sont toutes perdantes, etc.* C'est un peu tracer sur tout ce travail, j'ai un peu de peine à voir cela. J'ai un peu de peine avec la position qui a été présentée par M. le Député Schorderet de l'UDC, *on n'a pas eu ce qu'on a voulu, on est contre la bascule.* Les huit classes, c'était bien un élément. Je me suis même laissé dire que c'était une source de référendum s'il n'y avait pas huit classes. Maintenant, vous avez majoritairement décidé ça. Cela reviendra en troisième lecture, j'en conviens, mais de dire déjà *c'est l'échec* et de proposer de dire non à la bascule, c'est finalement, de refuser qu'il y ait ce débat encore qui doit avoir lieu. Il me semble que la tendance est plutôt dans ce sens – ça, c'est un avis personnel de ce que j'ai pu prendre un peu le pouls en la matière – vous avez en l'occurrence un peu le vent en poupe!

Enfin, permettez-moi de revenir sur la proposition de M. Schneuwly, que j'ai découverte avec vous à l'instant. Je n'ai pas analysé tout cela dans le détail. Mais l'article 107 actuel propose une reconsidération du coefficient année par année en fonction de l'évolution des coûts. Vous, vous proposez finalement qu'il y ait une concertation canton-communes en fonction, d'un côté, d'une augmentation, et une baisse de l'autre. La mécanique qui a été mise en place d'une non-obligation de baisser, cela veut dire qu'il n'y aura pas l'effet qu'on

pourrait imaginer compensatoire au niveau des communes sur leur coefficient avec l'introduction de la loi. Donc, ce bilan à tirer, on ne peut pas tout simplement le tirer – comme je le vois maintenant – parce qu'on ne pourra pas dire telle commune a baissé en fonction de la loi scolaire puisqu'elle sera libre de le faire ou non selon d'autres critères d'appréciation propres aux communes. Finalement, ce qui reste, c'est une appréciation du transfert même de charges des communes au canton et de ce que cela représente comme charges au canton lui-même. Là, la modification – comme on le propose – du coefficient. La mécanique même mise en place ne permettra pas ce bilan, comme je le vois maintenant. Je vous propose de ne pas soutenir cet amendement.

Je vous propose de confirmer, pour ce qui est de la bascule fiscale, la première lecture et je vous demande de revenir, à propos de l'amendement touchant l'article 102, à la proposition initiale de la commission.

J'ai été un peu long mais une de mes collègues de gauche m'a dit tout à l'heure: «*T'es mort.*» J'avais encore une carte à jouer, merci de votre attention! (*rires!*)

- > Art. 98 à 101: Confirmation de la première lecture.
- > Au vote, la version initiale du Conseil d'Etat de l'article 102, opposée au résultat de la première lecture (amendement Fellmann/Gasser), est acceptée par 60 voix contre 40 et 1 abstention.

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

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 60.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture (amdt Fellmann/Gasser):

Baechler (GR, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Burgenner Woeffray (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/

SP), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Losey (BR, UDC/SVP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schnyder (SC, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 40.*

S'est abstenu:

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

- > Art. 102 adopté selon la version initiale du Conseil d'Etat.
- > Art. 103 et 104: confirmation de la première lecture.
- > Au vote, l'amendement Girard (biffer les articles 105 à 107), opposé au résultat de la première lecture, est accepté par 71 voix contre 30 et 5 abstentions.

Ont voté en faveur de l'amendement Girard:

Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grivet (VE, PS/SP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 71.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC,

PDC-PBD/CVP-BDP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP. *Total: 30.*

Se sont abstenus:

Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP). *Total: 5.*

> Art. 105 à 107 biffés.

Schneuwly André (ACG/MLB, SE). Nach diesem Resultat ziehe ich meinen Antrag zurück.

> Art. 108 et 109: confirmation de la première lecture.

> La deuxième lecture est ainsi terminée. Il est passé à la troisième lecture.

Troisième lecture

ART. 50

La Rapporteure. Zu Artikel 50: Sie haben in der zweiten Lesung die 8 Klassen genehmigt und unterstützt. Ich werde nicht noch einmal alle Argumente hervorheben. Im Namen der Kommission bitte ich Sie jedoch, die 10 Klassen, das heisst die erste Lesung, zu unterstützen.

Sie wissen, die 10 Klassen sind die Grundlage, um eine 50-Prozent Anstellung eines Schulleiters, einer Schulleiterin zu rechtfertigen. Wenn Sie 8 Klassen bewilligen, heisst dies, dass es einen Mehraufwand verbunden mit Mehrkosten geben wird.

Zu Abs. 2 gibt es einen Änderungsantrag von Herrn Grossrat Castella. Er verlangt, dass, wenn weiterhin 8 Klassen bestehen bleiben, die Schulleiterin oder der Schulleiter trotzdem für mindestens 10 Klassen zuständig ist.

Vielleicht könnte dies auf dem Papier, so wie es hier steht, noch attraktiv scheinen. Aber die Umsetzung ist schwierig. Wenn ein Schulleiter in einem Schulkreis nicht zehn Klassen hat, muss er noch in einem anderen Schulkreis die Verantwortung für zwei Klassen übernehmen. Die verschiedenen Schulkreise, ob sie nun 6, 8, 10, 12 oder 20 Klassen haben, haben alle ihr eigenes Leitbild, ihr eigenes Gesicht und verschiedene Diskussionen, die mit den Behörden stattfinden. Und wenn Sie jetzt vom Schulverantwortlichen eines Schulkreises verlangen, dass er in einem anderen Schulkreis noch zwei Klassen übernehmen wird, ist dies nicht ganz einfach. Die Umsetzung dieses Änderungsantrages wird sehr schwierig sein.

Wenn Sie die 8 Klassen beibehalten wollen, liegt dies in Ihrer Verantwortung. Im Namen der Kommission bitte ich Sie jedoch, die 10 Klassen zu unterstützen. Nachdem jetzt in zweiter Lesung die Anpassung des Steuerfusses verworfen wurde – und ich nehme nicht an, dass Sie innerhalb von einigen Minuten die Meinung ändern werden –, ist klar, dass es hier Mehrkosten geben wird, wenn Sie die 8 Klassen unterstützen. Deshalb noch einmal: Im Namen der Kommission bitte ich Sie, die 10 Klassen zu unterstützen.

Le Commissaire. Il y a donc deux amendements pour cet article et j’imagine qu’on va les rediscuter. Je soutiens la proposition de la commission et je vous demande de revenir à la version initiale. Le Conseil d’Etat vous demande dix classes. L’entier de la loi a aussi été construit comme cela et ces dix classes représentent un élément important puisque le responsable d’établissement, c’est un des points forts de la loi... C’est un élément de conduite important et si on l’atténue de cette manière, je pense qu’on porte encore un coup non seulement financier, mais substantiel à la loi.

Quant à l’amendement de M. Castella, je vous propose de le refuser dans cette troisième lecture. On verra la discussion tout à l’heure. Je ne conteste pas la bonne intention, mais de mélanger finalement dix classes/huit classes perturbera entièrement le système. Que l’on discute de dix ou de huit, mais de dix et huit en même temps me semble une mauvaise chose.

J’ai pour l’instant terminé.

Raemy Hugo (PS/SP, LA). Meine Interessenbindungen: Ich bin immer noch Lehrer an der Orientierungsschule der Region Murten.

Die Sozialdemokratische Fraktion bleibt bei ihrer klaren Haltung und unterstützt auch in der dritten Lesung einstimmig die Bildung von grösseren Schulkreisen von mindestens 10 Klassen. Die Vorteile dieser Lösung liegen weiterhin auf der Hand und sind immer noch die gleichen. Ich möchte sie deshalb nur noch ganz kurz in Erinnerung rufen. Zehn Klassen ermöglichen eine angemessene Dotierung der Schulleitung mit einem 50-Prozent-Pensum, wichtig für eine korrekte Wahrnehmung der Leitungsfunktion. Zehn Klassen ermöglichen bessere und flexiblere Lösungen, etwa bei Klasseneinteilungen, Lehrpensen, dem Handling von Stellvertretungen oder der Organisation von ausserschulischer Betreuung. Das liegt auch auf der Hand. Auch bei zehn Klassen bleibt die Schule – oder besser gesagt, das Schulhaus – im Dorf. Die Zusammenlegung von Schulkreisen betrifft in erster Linie die Führung und die Administration der Schule. Zudem ist der in zweiter Lesung ganz knapp angenommene Antrag von Didier Castella unserer Meinung nach gar nicht praxistauglich. Der Schulleiter oder die Schulleiterin würde im Falle eines kleinen Schulkreises gezwungen, einen zweiten Schulkreis zu leiten mit einer ganz anderen Schulkultur. Das führt zu einer Verzettelung der Tätigkeit der Schulleiterinnen und Schulleiter und ist schlicht nicht praktikabel. Diesen Antrag lehnen wir aus diesem Grund ebenfalls ab.

Ich lade Sie im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion ein, klare Verhältnisse zu schaffen, zum Resultat der ersten Lesung zurückzukehren und 10 Klassen zu unterstützen.

Erlauben Sie mir noch eine wichtige Bemerkung. Unabhängig von unserer heutigen Entscheidung ist es für das gute Funktionieren der Schulleitungen zentral, dass diesen bei der Umsetzung des Gesetzes genügend Ressourcen zugesprochen werden. Ich denke da etwa an die Mitarbeiterstunden, wie sie an den Orientierungsschulen üblich sind. Daran ist bei der Ausarbeitung des Ausführungsreglements zu denken.

Schneuwly André (ACG/MLB, SE). Es ist das letzte Mal, dass ich zu diesem Thema aufstehe.

Das Mitte-Links-Bündnis wird weiterhin den Antrag 8 Klassen pro Schulkreis unterstützen. Die Argumente wurden in den letzten Sessionen genügend erläutert. Ich bin erstaunt, wie auf diesen 50 Prozent beharrt wird. Eine Schule kann auch mit einem Pensum zwischen 40 und 50 Prozent bei 8 Klassen geleitet werden.

Die Frage des Schulleitungspensums muss im Ausführungsreglement geklärt werden. Dies gilt auch für Schulen mit 8, 10 oder 16 Klassen. Einer der grossen Trümpfe des Schulgesetzes ist die Einführung der Schulleitung mit klar definierten Kompetenzen. Diese Veränderung braucht schon eine neue Denkweise, die Führung der Schule liegt in den Händen der Schulleitung. Machen wir doch den ersten Schritt. Weitere werden folgen. Ich bitte Sie noch einmal, den Antrag der zweiten Lesung zu bestätigen.

Ich habe noch eine ganz konkrete Frage an Herrn Siggen. Wie viele Prozente erhält ein Schulkreis mit 16, 18 oder 20 Klassen? Ich habe diese Frage schon das letzte Mal gestellt. Wie sieht das Konzept dieser Schulleiterpensen aus? Ich denke, das muss man genau klären. Aus diesem Grunde sage ich: 8 Klassen sind auch möglich wie auch 10 oder 12 Klassen möglich sind.

Hingegen werden wir den Absatz 2^{bis} ablehnen. Diese Ergänzung bringt Verwirrung und verkompliziert das Vorgehen der Anstellung der Schulleitungen. Auch ohne diesen Artikel kann eine Schulleitung die Verantwortung für zwei Schulkreise übernehmen. Die Bevölkerung, die Schülerinnen und Schüler, die Schulbehörde der eher kleinen Dörfer mit weniger als 10 Klassen werden dem Grossen Rat sehr dankbar sein. Gehen wir doch den ersten Schritt.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Je vous prierais de voter comme en deuxième lecture, soit en acceptant les huit classes minimum pour les cercles scolaires. En effet, en Veveysse, nous sommes très touchés par cela; nous avons six cercles scolaires de moins de dix classes. Hier soir encore, une maîtresse d'école est venue chez moi pour me dire qu'on avait un cercle scolaire dynamique qui va vraiment bien. On a huit classes et on aimerait rester le même cercle. Chez nous, monter à dix classes voudrait dire que plusieurs villages devraient se mettre ensemble, deux cercles scolaires, comme Semsales et La Verrerie. Cela engendrerait beaucoup plus de transports pour les enfants, beaucoup plus de frais pour les communes. Les transports scolaires c'est quand même du temps perdu. Et sur le plan financier, je pense qu'un responsable d'école qui est à 40% et qui fait 60% comme enseignant, dans le règlement d'exécution il ne peut pas avoir la même classe de salaire qu'un responsable d'école à 100%. Donc, financièrement, ça ne coûtera pas plus cher.

Je vous prierais de voter huit classes, pour tous ces cercles scolaires qui ont entre huit et dix classes.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Personnellement, je soutiendrai la possibilité d'avoir huit classes pour un établissement, ainsi que l'amendement de notre collègue Castella.

En effet, comme je l'ai déjà dit en deuxième lecture, on a des cercles scolaires qui correspondent à une entité idéale pour gérer. On a six ou sept classes primaires, on a une année ou deux ans d'école enfantine et c'est un établissement scolaire qui fonctionne à merveille. Aujourd'hui, purement et uniquement pour gérer les responsables d'établissements, on devrait casser cela et finalement se mettre avec un autre cercle scolaire. Du moment qu'on fait un seul établissement, ça veut dire aussi que les élèves devraient se déplacer d'un bâtiment à un autre étant donné que ce serait le même cercle scolaire, ce qui est une mauvaise chose. Donc, à ce moment-là, je soutiendrai bien sûr la possibilité d'avoir un établissement à huit classes.

Par contre, je soutiendrai l'amendement Castella comme je l'ai déjà dit. En effet, cet amendement permet d'avoir un responsable d'établissement pour huit classes dans un bâtiment et s'il n'arrive pas à avoir dix classes, à ce moment-là, il devra avoir un deuxième établissement. Et non pas comme l'a dit M^{me} la Présidente de la commission, avec deux classes supplémentaires qu'il va chercher à une autre place, mais vraiment pour deux bâtiments qui seront deux établissements. S'il est responsable d'établissement à une place pour 40 ou 50% et qu'il enseigne ou s'il est responsable d'établissement pour un deuxième bâtiment, la problématique est la même. Il pourrait très bien travailler à 50% et rester chez lui pour les 50% restants ou travailler à 50% pour être responsable d'établissement dans un bâtiment et la même chose pour un autre bâtiment. Avec ça, on aura un spécialiste de l'engagement pour les maîtres, un spécialiste en cas de problème avec les maîtres, de litige avec les parents, un spécialiste du droit scolaire et un spécialiste en cas de problème social avec des enfants. Avec cette fonction-là, en ayant au moins dix classes, ce sera vraiment un spécialiste et je pense que s'il arrive à avoir seize classes, ce sera encore mieux et on aura quelqu'un d'efficace par rapport à la tâche qui lui sera demandée.

C'est pour ça que je soutiendrai l'amendement Castella, ainsi que les huit classes, et je vous propose d'en faire autant.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). En effet, je soutiendrai aussi la proposition à huit classes. Je ne veux pas refaire tout le débat de l'autonomie des communes, mais j'aimerais rappeler une chose: le grand absent de cette grande discussion sur la loi scolaire, à mon avis, c'est l'enfant. Aujourd'hui, on va priver l'enfant d'une proximité de l'école et d'un confort dans ses premières années d'école, ce qui n'est pour moi pas justifié. On le justifie uniquement pour des considérations de coûts, alors que les coûts vont être en partie reportés sur les transports supplémentaires qu'il faudra organiser pour pouvoir satisfaire à cet objectif de dix classes.

Comme M. Schneuwly, je n'ai pas compris non plus d'où atterrisaient ces dix classes. On a dit qu'il avait été largement discuté mais on n'a pas eu d'argument pour le justifier et on ne sait même pas aujourd'hui combien un responsable d'établissement à 100% aura de classes sous sa responsabilité. Ceci ne nous a jamais été annoncé alors que nous avons posé la question à plusieurs reprises. Par conséquent, je vous demande, pour le bien des enfants et la qualité de vie des familles, de soutenir la version à huit classes.

Quant à mon amendement, je ne comprends pas les propos qui ont été tenus pour dire que ceci n'était pas praticable, puisque des responsables d'établissements existent déjà aujourd'hui et que déjà aujourd'hui ils exercent leur fonction sur plusieurs sites. Cela existe à plusieurs places, en ville de Fribourg et dans les villages, et cela fonctionne. Je ne comprends pas pourquoi dans le futur, ça ne pourrait pas fonctionner.

Je rappellerai là aussi que dans l'idéal, le responsable d'établissement devrait travailler à 100%, car c'est toujours difficile pour un enseignant d'être à la fois collègue et responsable de ses propres collègues.

C'est pourquoi je soutiendrai les deux amendements et je vous invite à en faire de même.

Bischof Simon (PS/SP, GL). Il est faux d'affirmer que les transports sont directement liés au minimum de dix classes. Le fait de reporter plusieurs cercles scolaires pour atteindre ce nombre minimal n'augmente pas de facto les transports car tout peut être laissé comme tel: les élèves continuent d'aller dans les différents sites scolaires du nouveau cercle comme avant. Ces dix classes, c'est uniquement pour avoir une masse critique pour le directeur d'établissement. S'il y a des centralisations des écoles, c'est pour des raisons d'évolution de la société et d'organisation, notamment au niveau de l'accueil extrascolaire. C'est vraiment lié à cette nouvelle demande de la population, notamment en termes d'accueil extrascolaire et non pas en raison de ces dix classes qui sont absolument nécessaires pour pouvoir avoir une masse critique suffisante pour le responsable d'établissement.

Raemy Hugo (PS/SP, LA). Ich möchte nur kurz eine Antwort zum Votum von Kollege Ducotterd geben und zwar zum Antrag von Herrn Castella.

Es ist ja schon jetzt möglich, dass ein Schulkreis aus mehreren Schulhäusern besteht. Das ist das, was ich vorhin sagen wollte: Die Schule bleibt im Dorf und die Schüler bleiben auch im Dorf. Schon jetzt wird ein Schulleiter verschiedene Schulhäuser leiten. Der Vorstoss von Herrn Castella geht aber weiter. Er will, dass ein Schulleiter dann mehrere Schulkreise betreuen muss, und das geht nicht. Das ist der kleine Unterschied.

Ich bitte Sie, dies bei der Abstimmung miteinzubeziehen und den Antrag von Herrn Castella abzulehnen.

Longchamp Patrice (PDC/CVP, GL). Le nombre de classes est bien sûr lié à un problème de densité de la population et de la répartition de l'habitat. Avec dix classes, les exigences de la nouvelle loi relatives au nombre de classes minimal vont obliger à des regroupements. Dans un cercle géographiquement plus vaste, les transports seront aussi plus conséquents. Ces modifications engendreront donc des coûts encore supérieurs pour nos communes. De plus, si les transports scolaires seront plus longs, les enfants devront se lever aussi plus tôt. Des enfants qui vont passer un nombre d'heures plus conséquent aussi dans les bus et je vous signale quand même qu'avec la deuxième année d'école enfantine, eh bien, les enfants sont scolarisés depuis l'âge de 4 ans, ce qui veut

dire accueil extrascolaire à mettre en place. Par qui? Pas par l'Etat puisque c'est de la compétence des communes. Donc, des frais supplémentaires à la charge des communes.

De plus, avec dix classes, vous allez démanteler certains cercles scolaires qui donnent entière satisfaction aujourd'hui. Et, comme l'a relevé aussi mon collègue Didier Castella, est-ce qu'on fait une loi scolaire pour les chefs d'établissements auxquels on doit donner à tout prix dix classes ou est-ce qu'on fait une loi scolaire pour le bien des enfants? Je pense quand même que la loi scolaire devrait être faite pour le bien des enfants. Les enfants doivent rester au centre des discussions et je vous demande de soutenir huit classes.

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). Je vous invite vivement à confirmer les débats de la deuxième lecture, soit de soutenir le nombre de huit classes et également l'amendement de notre collègue Castella.

Je ne vais pas revenir sur les motivations, car nous avons déjà eu des débats assez profonds, mais puisque la présidente de la commission a dit que le groupe de l'Union démocratique du centre aimerait avoir le «Füüfi» et le «Weggli... nous ne voulons pas avoir le «Füüfi» et le «Weggli» mais nous voulons une loi avec ces huit classes qui correspond à la situation géographique de notre canton. Avec huit classes, notre groupe est persuadé que ça reflète dans la loi les besoins qui sont sur le terrain, d'une part. Et ensuite, cela permet de faire la liaison, M^{me} la Présidente de la commission, avec le nombre de classes et les 20 millions par rapport à la bascule fiscale. Je m'excuse, si je parle avec le commissaire, si vous faites les statistiques des dernières années du nombre de collaborateurs pédagogiques et scientifiques, lequel nombre a augmenté au sein de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, si je compare les 20 millions avec un budget de 3,2 milliards, vous faites le calcul, ça fait une somme de 0,6%. Et je suis persuadé que le Conseil d'Etat est capable de trouver ces 0,6% sur son budget.

C'est pour ces raisons-là que je vous invite à confirmer les résultats de la deuxième lecture.

La Rapporteuse. Ich denke, die Meinungen sind gemacht und ich werde nicht noch einmal alles wiederholen. Im Namen der Kommission bitte ich Sie, die erste Lesung – was den Artikel 50 Abs. 1 betrifft – zu bestätigen.

Zu Artikel 50 Abs. 2, M. Castella, M. le Député Raemy l'a expliqué: il existe déjà aujourd'hui des cercles où il y a plusieurs bâtiments et où le responsable d'établissement est responsable pour les différents bâtiments. Mais ce que vous vous dites, si dans un cercle où il y a moins de dix classes, si on dit la base d'après votre amendement, il faut quand même avoir dix classes. Alors les deux classes qu'il devra y avoir si c'est un cercle avec huit classes, ça sera dans un autre cercle. C'est cette correction que je voulais encore apporter. Comme nous n'avons pas discuté dans la commission de l'alinéa 2 de l'amendement, je vous demande aussi de le refuser.

Le Commissaire. Je vous donne encore quelques considérations. Dix classes, c'est à peu près 15–20 enseignants et 250 élèves. C'est un minimum qui a été calculé pour un 50%. Mais

il n'y a pas ensuite une évolution linéaire. Donc, on n'a pas, en ayant 20 classes, un 100% forcément. Ça va dépendre des conditions, de la structure, etc. Ce qu'on peut dire, c'est que si on veut un 100%, on sera, d'après les estimations qu'on a actuellement, mais il s'agit encore de le calculer, plutôt autour de 25 classes. C'est le chiffre qu'on retient maintenant. Mais ça va dépendre de région en région, donc vous ne pouvez pas simplement dire qu'on double et qu'on arrive à un 100% parce qu'on a doublé huit classes et qu'on a seize classes à 100%. On ne peut pas le faire ainsi. Je n'ai pas la clé de progression et on est en train de calculer ceci.

On a dit que les enfants étaient les grands absents, mais il y a encore les enseignants pour lesquels on n'a peut-être pas autant parlé qu'il faudrait. Moi, j'ai les demandes que nous faisons dans le canton, tout simplement on cherche des enseignants. Je peux vous dire, parce que je l'ai maintenant concrètement sur mon bureau, l'intérêt pour des petits cercles, pour des établissements à faible nombre de classes, est clairement moindre par rapport à un cercle scolaire où il y aurait beaucoup plus de classes. Il peut y avoir aussi une culture qui se développe. Il y a une certaine entraide aussi entre les enseignants, et ça, c'est un élément pour lequel on a régulièrement des informations. Elles ne sont pas dans une loi ou gravées à quelque part, c'est l'écho qui nous vient lorsque nous faisons des demandes de postes pour les enseignants.

Même chose, le «huit classes» va pousser aux «deux degrés» qui sont pédagogiquement tout à fait valables, mais qui coûtent plus cher et qui sont, expérience faite, quand on demande et qu'on cherche des enseignants, moins intéressants pour les enseignants que ce que nous avons quand on a de plus grandes classes. Et là, il ne faudrait pas non plus cet intérêt-là du développement et je dirais, en quelque sorte, du point de vue du corps professoral, les mises au concours révèlent qu'il y a là véritablement une autre appréciation.

J'aimerais quand même préciser également que l'amendement Castella, je comprends bien, fixe un minimum de dix classes pour le responsable d'établissement, mais on admet des cercles scolaires ou un établissement avec huit classes. Si on a un responsable d'établissement qui a huit classes, selon cet amendement, il doit aller en trouver deux ailleurs. On n'imagine pas, là je vous le concède, que dans un cercle scolaire voisin on va lui donner comme ça deux classes, avec l'absurde situation d'avoir un établissement où il y a deux responsables d'établissements. Donc, ce que cela veut dire concrètement, c'est qu'on va lui dire: «Mais prends l'autre établissement!». Et c'est là qu'il ne faut pas se tromper. En règle générale, un établissement c'est pratiquement un cercle scolaire, un établissement pouvant être sur plusieurs sites. Les communes où il y a plusieurs établissements sur un cercle scolaire, c'est la ville de Fribourg, Bulle, Marly, peut-être Villars-sur-Glâne. Elles se comptent certainement sur les doigts d'une main. Il y en a peut-être une en Singine, mais je n'ai pas en tête le chiffre. Pour l'essentiel des communes, deux établissements, ça veut dire aller sur deux cercles scolaires, ce sera ça, la règle. Et deux cercles scolaires, ça veut dire des modifications significatives: d'autres autorités communales, congés définis autrement, rythme différent, organisation des camps,

deux conseils des parents, etc. Et là, vous ne faites que rendre plus compliquée la situation pour le responsable d'établissement. Alors d'un côté, huit classes sont insuffisantes pour réaliser véritablement les éléments constitutifs du directeur qu'est un responsable d'établissement, mais l'obliger à avoir deux cercles scolaires c'est précisément trop lui complexifier la tâche.

J'aimerais également vous dire de ne pas prendre l'exemple des répondants actuels, qui ont plusieurs cercles scolaires. Ce ne sont pas des responsables d'établissements comme le définit la loi, même si vous les appelez ainsi. Ce sont simplement des répondants pour la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Le cahier des charges qui est prévu dans la loi scolaire leur donnera un poids largement supérieur en termes de responsabilité administrative, de personnel, d'organisation pédagogique bien entendu, ainsi que de représentation. Je suis convaincu qu'il y a des répondants actuels qui ne pourront pas devenir responsables d'établissements, parce que quand ils verront le cahier des charges, ils diront: «Non, moi je voulais bien vous aider comme répondant, mais je ne peux pas reprendre ou postuler pour un poste de directeur.» Est-ce que vous pouvez imaginer un directeur qui aurait plusieurs cycles d'orientation? On ne le conçoit pas ainsi. On a là une comparaison qui est beaucoup plus valable en termes de ce que l'on souhaite avec ces responsables d'établissements. Je crois que vous sous-estimez, en tout cas certains, le poids qu'on va lui donner, à cette clé de voûte, je dirais presque, de la loi, qu'est le responsable d'établissement. Bien sûr qu'on ne fait pas la loi pour lui, mais la loi comporte un élément significatif à cet égard, et c'est sur ce point que je voulais vraiment attirer votre attention et c'est sur ce point que cet amendement, à mon avis, complexifie et ne résout rien.

Enfin, peut-être le dernier élément de mon côté, à la rentrée scolaire, cet automne, si nous étions à dix classes, il y aurait 34 cercles scolaires qui devraient fusionner dans la partie romande et 16 dans la partie alémanique. Si on était à huit classes par établissement, cela convoquerait en quelque sorte 21 cercles scolaires à la fusion du côté romand et 13 du côté alémanique. Cela pour vous dire que ceux qui disent: «Mais on aime bien les établissements avec quatre ou cinq classes», eh bien, de toute façon ils seront fusionnés. Avec huit, c'est évident. Ça restera le cas et ça ne sera pas plus de proximité sous cet angle parce qu'on sera à huit plutôt qu'à dix. Ça c'est un faux calcul sous cet angle-là.

J'aimerais préciser qu'une cinquantaine de cercles scolaires, si on a dix classes, il y en a actuellement la majorité qui sont dans des processus de fusions de communes et qui de toute façon vont le faire. Des fusions de cercles scolaires sont aussi en cours de route. Et pour la cinquantaine de cercles scolaires qui seraient touchés avec dix classes, il y en aura une quinzaine à peu près qui seront véritablement mis en demeure de faire quelque chose avec la loi. On se retrouvera à plus de dix également, si on est avec huit classes pour un établissement. Donc, n'allez pas vous imaginer qu'en étant à huit, tout à coup cette proximité et la situation seront sous cet angle significativement différentes. En revanche, vous aurez significativement pénalisé le rôle qu'on veut donner au responsable d'établissement.

Et là, je vous invite vivement à rester aux dix classes et à rejeter l'amendement de M. Castella.

- > Au vote, le résultat de la deuxième lecture concernant l'art. 50 al. 1 (amendement Castella/Grandjean/Longchamp/Schneuwly), opposé au résultat de la première lecture (version initiale du Conseil d'Etat), est confirmé par 58 voix contre 47 et 1 abstention.

Ont voté en faveur du résultat de la deuxième lecture (amdt Castella/Grandjean/Longchamp/Schneuwly):

Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johnner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rey (FV, ACG/MLB), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 58.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture (version CE):

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 47.*

S'est abstenu:

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

- > Art. 50 al. 1: confirmation de la deuxième lecture.
- > Au vote, le résultat de la deuxième lecture concernant l'art. 50 al. 2^{bis} (introduction de ce nouvel alinéa), opposé

au résultat de la première lecture (pas d'alinéa 2^{bis}), est rejeté par 41 voix contre 62 et 0 abstention.

Ont voté en faveur du résultat de la deuxième lecture (introduction d'un alinéa 2^{bis}):

Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johnner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Repond (GR, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 41.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture (pas d'alinéa 2^{bis}):

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer (SC, PS/SP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 62.*

- > Art. 50 al. 2^{bis}: confirmation de la première lecture (pas d'alinéa 2^{bis}).

ART. 102

La Rapporteuse. Ich werde die Diskussion nicht verlängern und bitte Sie, die zweite Lesung zu bestätigen.

Le Commissaire. J'appuie la commission.

- > Au vote, le résultat de la deuxième lecture (version initiale du Conseil d'Etat), opposé à celui de la première lecture (amendement Fellmann/Gasser), est confirmé par 78 voix contre 22 et 2 abstentions.

Ont voté en faveur du résultat de la deuxième lecture:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Dou-taz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Gander (FV, UDC/SVP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johnner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 78.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:

Baechler (GR, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Emonet (VE, PS/SP), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Piller B. (SC, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Wassmer (SC, PS/SP). *Total: 22.*

Se sont abstenus:

Raemy (LA, PS/SP), Schneuwly P. (SE, PS/SP). *Total: 2.*

> Confirmation de la deuxième lecture.

ART. 105 à 107

La Rapporteure. Ich bitte Sie auch hier im Namen der Kommission, die erste Lesung zu bestätigen. Ich werde die Argumente nicht wiederholen. Ich vertraue auf Ihre Meinung.

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. On a eu le débat et je ne veux pas le prolonger. Je vous recommande simplement d'accepter cette bascule fiscale. Celle-ci est fondée et a aussi une raison d'être. Elle n'enlève rien aux communes, au contraire, les charges qui sont liées passent au canton. Elle signifie, si vous la refusez, que les communes ont autant d'argent qu'avant bien entendu, mais alors largement moins de frais liés justement

à ces éléments qui passent au canton avec la proposition de la loi. Je vous invite vivement à soutenir la bascule fiscale.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Je pense qu'il y en a certains qui ne se sont peut-être pas rendus compte, mais le principe de ne pas faire la bascule fiscale ne changera absolument rien pour les communes elles-mêmes. Ça changera effectivement pour les citoyens de certaines communes, parce que le canton ne va pas augmenter son impôt, la bascule fiscale ne va pas pouvoir lui permettre d'augmenter l'impôt. Par contre, pour les communes, les nouvelles charges et les charges en moins qui ont été décidées dans les différents articles ne vont pas être modifiées. Donc, ça veut dire que pour les communes elles-mêmes, il n'y aura pas un seul franc de différence. Par contre, pour les citoyens des communes, effectivement oui, parce que le canton ne va pas augmenter son impôt.

> Au vote, le résultat de la deuxième lecture (biffer les articles 105 à 107), opposé à celui de la première lecture (adoption de ces articles selon la proposition de la commission), est confirmé par 69 voix contre 30 et 2 abstentions.

Ont voté en faveur du résultat de la deuxième lecture (biffer les articles):

Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Emonet (VE, PS/SP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 69.*

Ont voté en faveur du résultat de la première lecture (adopter les articles selon la proposition de la commission):

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jendly

(SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 30.*

Se sont abstenus:

Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Suter (SC, ACG/MLB). *Total: 2.*

- > Confirmation de la deuxième lecture (articles 105 à 107 biffés).
- > La troisième lecture est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 77 voix contre 8. Il y a 10 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wassmer (SC, PS/SP), Wüthrich (BR, PLR/FDP). *Total: 77.*

Ont voté non:

Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Waeber (SE, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 8.*

Se sont abstenus:

Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Gander

(FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 10.*

La Présidente. Einige Erklärungen in Zusammenhang mit diesem Gesetzesentwurf. Ich übergebe das Wort an Herrn Staatsrat Siggen.

Le Commissaire. J'aurais dû le faire avant, mais voilà je ne me suis pas suffisamment manifesté. Avec l'acceptation maintenant de la loi scolaire, vous avez donné une suite définitive à une série d'interventions parlementaires et je me devais de vous dire desquelles il s'agissait, aussi pour que la chose soit claire.

Vous avez donc la liste à la page 50, il s'agit du rapport sur le postulat 255.04 Ursula Krattinger, de la suite à la motion 122.05 Bruno Fasel/Charly Brönnimann, du rapport sur le postulat P2008.07 Hugo Raemy/Ursula Krattinger, du rapport sur la motion M1031.07 Denis Grandjean, de la suite à la motion 110.01 Jacques Baudois/Bernard Garnier, de la suite à la motion 149.06 Madeleine Freiburghaus/Jean-Louis Romanens et de la suite à la motion M1027.07 Olivier Suter/Jean-François Steiert.

Motion populaire 2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de sensibilisation politique)¹

Prise en considération

Lambelet Albert (PDC/CVP, SC). Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique a analysé la réponse du Conseil d'Etat à la motion populaire demandant un projet d'acte visant à introduire dans les écoles du secondaire 2 une journée de sensibilisation politique, afin que tous les acteurs et les partis de la jeunesse puissent débattre sur un thème d'actualité. En substance, le Conseil d'Etat, tout en félicitant les jeunes auteurs de cette motion, indique que la préparation à la vie politique, la discussion sur des thèmes d'actualité, la préparation aux thèmes de votations fédérales ou cantonales sont largement abordées et intégrées dans les cours d'économie et de droit ou d'instruction civique dans toutes les écoles du secondaire 2. D'autre part, le Conseil d'Etat rappelle l'existence du Conseil des jeunes, commission extraparlamentaire, qui représente la jeunesse auprès du public et des autorités cantonales sur les questions de jeunesse et d'éducation. Il indique également que l'instauration d'une telle journée de sensibilisation ne convient pas à l'enseignement dual de l'apprentissage, puisque les élèves ne sont présents qu'un jour ou deux par semaine. Dès lors, il se pose la question sur quel jour il faudrait organiser cette journée.

¹ Déposée et développée le 13 janvier 2014, BGC p. 371; réponse du Conseil d'Etat le 30 juin 2014, BGC p. 1970.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique comprend les arguments émis par le Conseil d'Etat, mais soutiendra cette motion. Il estime qu'il est important pour la relève politique de notre canton de mettre sur pied cette journée des assises de la jeunesse, telle que voulue par les motionnaires. Malgré que les matières du civisme soient traitées, que les débats sur l'actualité soient organisés dans toutes les classes du secondaire 2, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique estime qu'il est nécessaire d'apporter encore plus de force et de raison à la *res publica*, faute de quoi le désintérêt pour la démocratie risque de gagner et, dès lors, ne laisser qu'à un groupe restreint de personnes le choix de nos objectifs ou de notre stratégie de société.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). La motion populaire des jeunes du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique a retenu toute notre attention. Le groupe de l'Union démocratique du centre apprécie l'intérêt des auteurs de la motion pour les activités politiques dans l'enseignement. Notre groupe relève que les motionnaires souhaitent sensibiliser les jeunes aux positionnements des différents acteurs de la vie politique. J'encourage donc ces jeunes politiciens en herbe, ces futurs cadres dans leurs partis, ces jeunes actifs tous partis confondus, certains plus que d'autres, à faire le nécessaire afin que la position de leur parti soit connue sans devoir passer par une journée de sensibilisation. L'insertion d'une journée de sensibilisation politique s'avère très difficile à ce jour, notamment pour l'impliquer dans la formation duale. C'est la raison pour laquelle notre groupe va, à la majorité, refuser cette motion.

Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV). Mon lien d'intérêt: j'enseigne au secondaire 2 à l'ECG de Fribourg. Le groupe socialiste va apporter son soutien avec une majorité de 60% à la motion populaire des jeunes démocrates chrétiens proposant une journée de sensibilisation politique au secondaire 2. La majorité de notre groupe, favorable à cette motion, relève les arguments suivants.

Parfois, la politique n'est pas vue de façon positive par une partie de la jeunesse, bien que les derniers sondages mentionnent que plus de 60% des jeunes s'intéressent à la politique. Mais si on leur montre concrètement, en parlant de sujets d'actualité, ce qu'est un débat, un échange d'opinions différentes, des acteurs en chair et en os, cela leur permettra d'avoir un souvenir gravé de façon pérenne d'une journée particulière. Il est vrai qu'on ne se souvient guère d'une heure de maths ou de français, mais bien plus facilement d'une journée ou d'un cours durant lequel ou laquelle il s'est passé quelque chose de différent.

Pour 60% de notre groupe, il s'agirait d'officialiser un acte citoyen qui ne pourrait être que bénéfique pour la démocratie. Quelques heures bien organisées avec une juste représentation des idées politiques seraient à notre avis profitables à notre jeunesse.

Je vous donne simplement un exemple de ce qui est déjà fait à l'ECG de Fribourg et qui vise cette idée. A chaque élection d'un conseiller fédéral ou lors du renouvellement de son

collège, nos étudiants ont la possibilité de suivre sur grand écran, avec mes explications, une élection en direct de 8 heures à sa conclusion. Nous alternons 10 minutes sur la RTS et 10 minutes sur SFR1. Au même titre que la journée «Futur en tous genres», la «Journée des aînés» ou la course d'école, une journée politique pourrait être casée dans une année scolaire du secondaire 2.

Une minorité de notre groupe ne soutiendra pas cette motion et mentionne que l'école doit rester un milieu d'études et d'apprentissages neutres, préservé au maximum d'influences politiques. Assister à un débat politique doit être un droit et non un devoir. Tous les étudiants du secondaire 2 n'auraient pas les mêmes possibilités d'y assister, notamment les apprentis, et l'organisation d'une telle journée pourrait être lourde et/ou redondante avec les thèmes traités en cours. La dernière interrogation de la minorité rejetant cette motion est la suivante: serait-il vraiment possible de contrôler le contenu des débats afin d'éviter des dérapages extrémistes?

Schneuwly André (ACG/MLB, SE). Wie bereits in der Antwort des Staatsrats erwähnt, begrüsst das Mitte-Links-Bündnis die Initiative der jungen Personen. Ebenso finden wir es sehr wichtig, dass sich junge Personen während der Schul- und Ausbildungszeit dem Alter entsprechend mit politischen Spielregeln und Themen auseinandersetzen und direkte praktische Erfahrungen machen können. Der Schülerrat in den Schulen und der Jugendrat sind gute Beispiele, wie sich junge Menschen mit aktuellen Themen auseinandersetzen können. Als direkte Möglichkeit, politisch aktiv zu werden, finden wir das auf diesen Herbst gestartete Pilotprojekt des neutralen Vereins «Jugend und Politik Sense» ein ganz praktisches Übungsfeld. In diesem Schuljahr werden alle Schülerinnen und Schüler der vier OS-Schulen des Sensebezirks mit einem violetten Stimmausweis an den Abstimmungen teilnehmen können. Als Vorbereitung auf die Abstimmung werden sich die Lehrpersonen in den verschiedenen Klassen mit den Abstimmungsvorlagen auseinandersetzen.

Wir empfehlen dem Staatsrat und dem Grossen Rat, dieses Projekt zu verfolgen, auszuwerten und je nach Erfolg allgemein einzuführen. Wir gratulieren dem Jugendrat, der dieses Projekt unterstützt. Dies könnte ein echtes Praxisfeld für die politische Sensibilisierung werden. Der Tag für eine politische Sensibilisierung scheint uns zu wenig konkret und würde sich sehr schnell verwässern. Aus diesem Grunde lehnt das Mitte-Links-Bündnis die Motion ab.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Je crois ne pas prendre beaucoup de risques en disant que l'ensemble des personnes ici présentes, ainsi que tous les partis ici présents, partagent le souci des motionnaires. En cela, nous les félicitons de s'intéresser et de s'attaquer à cette problématique. Par contre, le groupe libéral-radical est d'avis que l'instrument/outil choisi n'est pas le bon. En effet, il partage les arguments du Conseil d'Etat et il souhaite relever ici le danger qu'il y a à intervenir de manière ponctuelle dans un programme scolaire, qui doit être réfléchi dans sa globalité, qui doit faire face à des équilibres dans les différentes branches et dans ce sens, il ne soutiendra pas la motion.

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Le Conseil d'Etat félicite tous les jeunes qui s'engagent politiquement et qui empoignent avec responsabilité et motivation le thème de la citoyenneté.

En 2012, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de présenter dans un rapport la situation de l'enseignement de l'éducation à la citoyenneté aux niveaux primaire et secondaire dans notre canton. Vous y trouvez tous les détails. L'école est certainement un lieu d'apprentissage de la vie démocratique, un lieu de débats, d'échanges d'idées, de réflexions. Prenez l'exemple du conseil d'école qui illustre très bien cette prise de responsabilités en élisant quelqu'un.

Dans les gymnases, actuellement, nous avons évidemment des cours d'histoire qui permettent de se familiariser avec les structures politiques, des cours d'économie et de droit qui donnent une connaissance plus pointue, comme le droit constitutionnel.

Dans les écoles de culture générale, des cours de sociologie abordent l'éducation à la citoyenneté, l'état de droit, la séparation des pouvoirs, le rôle et la mission d'un préfet, la notion de bicamérisme, les partis politiques et la création de la Suisse moderne.

Dans les écoles professionnelles, des enjeux politiques sont abordés dans les programmes de culture générale, que ça soit les structures de partis, les ONG, les votations.

A Fribourg, nous avons également le Conseil des jeunes, une commission extraparlamentaire créée en 1999, qui est l'interlocuteur des autorités cantonales pour les questions de jeunesse. Son secrétariat est à la Direction des institutions et l'une de ses missions est bien entendu de favoriser l'intégration politique des jeunes par l'école et les collectivités publiques.

Le Conseil d'Etat recommande de ne pas accepter cette motion. Les arguments ont déjà été largement présentés. Cela poserait un véritable problème dans le dual, puisqu'il n'y a qu'une journée par semaine qui est consacrée à des cours. Dans le domaine du secondaire 2, que ce soit les ECG, le gymnase, il y a évidemment un programme déjà bien rempli et de simplement ajouter comme ça une journée de sensibilisation, évidemment, va bousculer considérablement le programme.

Je rappelle, comme certains l'ont aussi dit, que l'école n'a pas vocation en priorité de sensibiliser mais de transmettre des connaissances et des compétences, de faire acquérir des compétences. C'est cela, sa mission première.

Le Conseil d'Etat estime que l'enseignement dans ce domaine est aujourd'hui complet. Il s'oppose à l'introduction de cette journée de sensibilisation. Cela pourrait peut-être aussi créer un risque, car si l'obligation est donnée, on peut imaginer que de nombreux enseignements donnés de manière répartie dans l'année se concentrent désormais sur cette journée-là. Je ne suis pas sûr que ça soit un avantage au final. Mais au-delà de cela, nous vous recommandons de ne pas accepter cette motion, avec peut-être encore un dernier argument qu'on retrouvera dans la prochaine: dans notre canton, les branches

enseignées ne font pas l'objet d'une loi et ça c'est une motion, donc on met au niveau d'une loi un type d'enseignement. Il y a seulement l'enseignement confessionnel religieux qui est dans la Constitution fribourgeoise, qui a été voulu par les constituants. Et au niveau fédéral, c'est l'enseignement de l'éducation physique qui est imposé aux cantons par la loi sur le sport. Mais pour le reste, il n'y a pas dans le canton de Fribourg, dans des lois, des branches qui ne sont pas à ce niveau-là. Alors si on met la sensibilisation à la politique, pourquoi les maths n'y seraient pas, le français et d'autres branches aussi essentielles.

> Au vote, la prise en considération de cette motion populaire est refusée par 43 voix contre 39. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganiotz (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk (FV, PS/SP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer (SC, PS/SP), Wüthrich (BR, PLR/FDP). *Total: 39.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud R. (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Gander (FV, UDC/SVP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mesot (VE, UDC/SVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schuwey (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-Bolz (LA, UDC/SVP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 43.*

Se sont abstenus:

Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schnyder (SC, PS/SP). *Total: 2.*

> Cet objet est ainsi liquidé.

—

Motion populaire 2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l'endettement des jeunes)¹

Prise en considération

Bourguet Gabrielle (*PDC/CVP, VE*). Permettez-moi de commencer par féliciter les jeunes auteurs de cette motion populaire, les JDC fribourgeois, dont une délégation est présente à la tribune aujourd'hui. Ils font partie de ces jeunes qui s'engagent au service du bien public.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique s'est penché sur cette motion populaire avec beaucoup d'intérêt. Notre formation s'est d'ailleurs déjà penchée sur la question de l'endettement des jeunes. Si l'on peut saluer tout ce qui a déjà été mis en œuvre dans ce domaine par le Conseil d'Etat pour mieux préparer les jeunes à la gestion d'un budget, mesures prises notamment suite au rapport sur le postulat de nos collègues Eric Collomb et Eric Menoud, force est de constater que le niveau de prévention et la densité des moyens mis en œuvre sont proportionnels au taux de réussite dans ce domaine. On peut d'ailleurs lire dans la réponse du Conseil d'Etat que le niveau de formation est encore déterminant dans ce domaine.

En résumé, et pour faire court, c'est bien mais on peut toujours faire mieux. La prévention fonctionne, il faut juste l'intensifier là où il y en a le plus besoin. La motion populaire des JDC fribourgeois, qui correspond à une intensification du programme mis en place par le Conseil d'Etat, va donc dans le bon sens. C'est pourquoi, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique la soutiendra massivement et vous invite à en faire de même.

Hunziker Yvan (*PLR/FDP, VE*). Le groupe libéral-radical a étudié cette motion populaire des JDC avec attention. Cette problématique de l'endettement des jeunes en âge de scolarité au secondaire 2 avait déjà été traitée lors d'un postulat déposé par deux députés du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique. La réponse qui avait été donnée lors de son rapport et dont le Grand Conseil avait pris acte en 2010 n'a que très peu varié en quatre ans. On constate que nos jeunes sont responsables et qu'une loi ne servirait pas à grand-chose. Le groupe libéral-radical soutient une responsabilité individuelle et ne veut pas alourdir un processus déjà reconnu.

C'est avec ces considérations que le groupe libéral-radical, à son unanimité, refusera cette motion.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a aussi pris connaissance avec grand intérêt de cette motion populaire des JDC. On est sensible à la question de l'endettement des jeunes, même si les enquêtes

tendent à démontrer que la situation n'est pas catastrophique pour les jeunes entre 15 et 20 ans. Il faut quand même savoir que la majorité des jeunes de cet âge sont en général encore domiciliés chez leurs parents, mais la problématique est peut-être plus difficile pour les jeunes adultes au-delà de 20 ans. Je peux penser effectivement à ceux qui terminent leur apprentissage, qui deviennent employés avec un salaire plus conséquent et qui peuvent parfois se laisser tenter par des publicités pour des emprunts et qui peuvent, petit à petit, s'endetter pour des voitures ou autres et qui créent une spirale d'endettement. Donc, le groupe de l'Union démocratique du centre est sensible à cette question-là et c'est vrai qu'il faut toucher cette tranche d'âge des 15–20 ans pour sensibiliser ensuite les jeunes adultes qui peuvent être tentés par des dépenses inconsidérées. Cela étant, on ne pense pas qu'il soit vraiment nécessaire d'être aussi intensif dans la problématique parce que, comme le relève le Conseil d'Etat dans sa réponse, le risque est de prêter peut-être d'autres branches en introduisant un cours mensuel. Là, on proposerait éventuellement au Conseil d'Etat de réfléchir à un cours peut-être trimestriel de sensibilisation sur ces questions d'endettement. J'ai pu également comprendre, en lisant la réponse du Conseil d'Etat, qu'on est peut-être plus sensible au niveau des apprentis, dans les écoles professionnelles où il y a des cours un peu plus étendus sur ces aspects-là. Peut-être qu'au niveau des collèges, on va moins loin même si au final, il y a moins de collégiens qui s'endettent que de jeunes apprentis.

Comme pour la motion populaire précédente, cette motion populaire n'est pas l'outil approprié parce qu'il n'y a pas directement une loi à modifier. Donc, partant de là, une majorité du groupe de l'Union démocratique du centre va, malgré l'intérêt qu'elle porte pour cette motion populaire, la refuser.

Lehner-Gigon Nicole (*PS/SP, GL*). La problématique de l'endettement en général et de celui des jeunes en particulier est un sujet de préoccupation constant pour le parti socialiste, qui a pris connaissance avec attention de la motion populaire pour freiner l'endettement des jeunes. Le rapport sur le sujet qu'avait rendu le Conseil d'Etat en 2013 donnait déjà de nombreuses pistes à suivre pour prévenir ces pratiques d'endettement et aider ceux des citoyens qui rencontrent des difficultés à gérer leurs finances. L'idée intéressante d'identifier dans la vie des personnes les périodes sensibles qui peuvent déclencher des dynamiques d'endettement et la mise sur pied d'actions ponctuelles et dirigées pour les éviter nous semble tout à fait prometteuse. De plus, l'enseignement prévu dans les écoles professionnelles auprès des jeunes qui reçoivent leur premier salaire sera tout à fait adéquat selon la description des thèmes proposés. Enfin, avec l'intensification du partenariat entre la Direction des affaires sociales et Caritas pour l'organisation et le développement de cours de prévention de l'endettement auprès des jeunes, le Conseil d'Etat a montré sa détermination pour résoudre cet important problème de société. Pour développer toute leur efficacité, ces différentes actions doivent être prévues sur le long terme. Dans ce sens, cette motion populaire est pertinente et elle aura le soutien du parti socialiste.

¹ Déposée et développée le 13 janvier 2014, *BGC* p. 378; réponse du Conseil d'Etat le 30 juin 2014, *BGC* p. 1966.

Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, SC). Diesen Sommer hat ein Zeitungsartikel über die Schuldenstatistik der Inkassofirma Intrum Justitia berichtet. Sowohl die Stadt als auch der Kanton Freiburg führen auf dieser Liste die Negativrekorde an. Das heisst, das Verschuldungsrisiko ist schweizweit bei uns am grössten. Man mag vielleicht seine Zweifel über die Erheber haben. Aber schon der Bericht zum Postulat unserer Kollegen Collaud und Menoud zur Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher hat aufgezeigt, dass die Jugendlichen – aber eben nicht nur sie – von Verschuldung oder sogar Überschuldung betroffen sind.

Die Volksmotion der Jungen CVP kommt da nur richtig. Es muss alles, ja noch mehr, unternommen werden, damit alle Jugendlichen in kritischen Momenten ihres Lebens auf die Gefahr und Folgen von Verschuldung aufmerksam gemacht werden und Unterstützung erhalten. Und das passiert am besten dort, wo die Jugendlichen sind, in der Schule.

Allerdings ist zu bedenken, dass das Begehren der Jungen CVP nur ein Pflaster auf eine Wunde ist, die sich hier im Kanton weiter öffnet. Diese Wunde ist die Verarmung unserer Population, einer Bevölkerung, die zu Teilen die Rechnungen nicht mehr begleichen kann. Hierfür braucht es viele Pflaster und vor allem braucht es Lösungen und Strategien, wie der Verarmung der Freiburger Bevölkerung entgegenzutreten werden kann.

Sehr geehrter Herr Staatsrat, werte Kolleginnen und Kollegen, das muss uns alle interessieren.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Das Mitte-Links-Bündnis hat dieses Thema mit viel Interesse und Sympathie behandelt. Die Verschuldung der Jugendlichen ist ein Signal, das dauerhafte Probleme beim Start ins Erwachsenenleben ankündigt. Deshalb scheint es uns wichtig, Massnahmen zu analysieren und zu studieren. Diese Motion hat den Verdienst, das Thema hier auf den Tisch gebracht zu haben.

Il ressort de l'analyse que le Conseil d'Etat a dû entreprendre que les écoles post-obligatoires donnent l'information nécessaire aux jeunes. Nous espérons qu'elles le font de manière suffisamment motivante pour que le message soit entendu et compris auprès des premiers concernés. S'il y a une amélioration à faire dans l'enseignement, c'est peut-être plutôt dans la façon d'enseigner, dans la motivation à donner que dans la quantité et le nombre d'heures. Il semble également d'après les enquêtes que les concernés par l'endettement sont par exemple plutôt les familles monoparentales que les jeunes auxquels on veut s'adresser ici. Nous pensons que ce sont surtout les jeunes qui font un apprentissage ou qui poursuivent leur scolarité qui sont relativement peu concernés, d'après les enquêtes faites, par ces problèmes d'endettement. S'ils le sont, l'école n'y change visiblement rien. Donc, je pense que la motion pose un problème mais ne propose pas la bonne solution. Donc, il faut chercher ailleurs!

Comment protéger les jeunes sans formation professionnelle ou gymnasiale contre l'endettement? Personnellement, je pense qu'il faut agir à la source, chez ceux qui font des offres spécialement conçues pour que les jeunes se lancent dans des

dépenses inconsidérées. Donc il faudrait agir soit auprès de certains instituts de petits crédits, soit auprès de vendeurs de matériel informatique et d'abonnements de téléphonie mobile ou bien auprès des sociétés de leasing pour voitures. Nous pensons que ce sont là les trois sources principales d'endettement.

C'est aussi une discussion plutôt nationale qu'il faudrait lancer mais ce serait éventuellement un sujet pour une motion en forme d'initiative cantonale à adresser aux Chambres fédérales. Une autre façon – là, ce serait peut-être un thème pour la déléguée à la jeunesse si elle disposait d'un crédit pour faire cela – ce serait de lancer des moyens de sensibilisation plutôt pendant les loisirs que pendant l'école pour toucher exactement le jeune public qu'on ne touche pas aujourd'hui.

Avec ces considérations, le groupe Alliance centre gauche refuse majoritairement la motion tout en remerciant ses auteurs d'avoir soulevé la thématique.

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Permettez-moi de répondre un peu globalement. D'abord, le Conseil d'Etat tient à féliciter les jeunes auteurs de cette motion pour leur engagement civique et reconnaît dans leur implication l'intérêt dont ils font preuve envers ce thème sensible de l'actualité.

Le Conseil d'Etat, comme cela a été maintes fois mentionné, a répondu à un postulat le 3 septembre 2013 pour lequel nous avons eu l'occasion d'aller dans le détail et d'approfondir ce qui est fait maintenant en la matière. Je relève en particulier l'action entreprise entre la Direction de la santé et des affaires sociales avec Caritas, en termes de sensibilisation, de cours ainsi que d'un renforcement de l'effort de prévention. Nous sommes très sensibles à cela et, sous cet angle, l'effort est maintenu. Il existe, certains l'ont relevé, de nombreuses études sur ce thème, qui montrent que la relation des jeunes avec l'argent n'est pas forcément catastrophique. La dernière dont j'ai eu l'occasion de prendre connaissance est celle de la fondation Jacobs, qui constate que les jeunes ont un rapport prudent et économe avec l'argent. On relève également que plus de la moitié des jeunes entre 15 et 21 ans ont encore une dépendance pratiquement complète avec leur parents et que la gestion de l'argent de poche se présente d'une manière particulière. Je ne conteste pas non plus que le public 15–21 ans est un public cible pour pouvoir informer et donner les éléments de connaissances en la matière. C'est pour ça que les cours sont importants dans ce domaine, au niveau du secondaire 2, gymnase, ECG, école de commerce. Il y a des cours d'introduction à l'économie dans lesquels on aborde les notions de budget, de comptabilité et d'endettement. Il y a également des journées thématiques qui y sont consacrées, ainsi que des travaux de maturité. Dans les écoles professionnelles, l'enseignement de la culture générale aborde également la matière: gestion du budget, poursuites, épargne, placements, crédit, endettement, financement d'un véhicule, chômage, assurance-maladie, etc. Ces éléments sont abordés comme tels et de manière suffisante, comme vous l'avez dans le programme. Je rappelle que les programmes scolaires sont chargés et que si nous voulons mensuellement augmenter l'effort sur ce thème qui est déjà présent, on ne peut le faire

qu'en diminuant autre chose. On déséquilibre alors la situation actuelle et je ne crois pas que c'est ce que souhaitent les motionnaires. L'école n'a pas la mission de sensibiliser à tous les risques, mais celle de transmettre les connaissances, ce qui prend aussi son temps.

Enfin, je rappelle qu'au niveau d'une loi, il n'y a pas dans le canton de Fribourg la fixation d'une branche professionnelle, ce qu'on ferait là, mais avec un déséquilibre avec d'autres branches tout aussi importantes.

Le Conseil d'Etat vous recommande de rejeter cette motion. Le but visé est atteint; aller au-delà dans la sensibilisation ne relève pas de la mission de l'école, mais en revanche pèserait très lourd sur les programmes.

- > Au vote, la prise en considération de cette motion populaire est acceptée par 43 voix contre 34. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fellmann (LA, PS/SP), Ganiot (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk (FV, PS/SP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer (SC, PS/SP). *Total: 43.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud R. (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grivet (VE, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Mäder-Brülhart (SE, ACG/MLB), Mesot (VE, UDC/SVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry (FV, UDC/SVP), Rodriguez (BR, PS/SP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 34.*

S'est abstenu:

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

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

—

Rapport 2014-DICS-56

Création d'un gymnase intercantonal Vaud-Fribourg à Palézieux-Gare (Rapport sur P2020.12)¹

Discussion

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Au début de ma députation, il y a un peu plus de 10 ans, j'ai été membre de la Commission interparlementaire pour la création du Gymnase intercantonal de la Broye à Payerne. A l'époque, se posait aussi la question de la nécessité d'un gymnase à Payerne ou s'il ne valait pas mieux agrandir à Fribourg et sur Vaud. Eh bien, ce gymnase qui était conçu pour 850 étudiants a actuellement plus de 1000 élèves. C'est une réussite.

Le sud du canton a une forte croissance. Pour exemple, la commune d'Attalens a 480 élèves en école primaire et la région Veveyse-basse Glâne et Oron-Lavaux s'imbrique un peu à l'image de la Broye. Dans notre pays, nous n'avons qu'une matière première importante, c'est notre population. En augmentant l'instruction gymnasiale dans toutes les régions, nous faisons un investissement et non des dépenses. Ce rapport se calcule sur les temps de transport, mais les transports doivent s'adapter aux horaires scolaires et de plus, les transports publics s'améliorent.

Je remercie le Conseil d'Etat pour son rapport et j'ai la conviction que ce postulat est un départ pour une meilleure collaboration entre la région Oron-Lavaux et la région Glâne-Veveyse, avec le nœud ferroviaire de Palézieux qui a une grande importance.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance avec satisfaction du rapport établi avec pragmatisme et précision par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, en réponse au postulat de notre collègue Denis Grandjean. Les soucis de ce dernier sont légitimes et méritaient une réponse fouillée qui nous est transmise à ce jour. Le groupe Alliance centre gauche remercie au passage les auteurs de cette dernière. L'étude démographique par districts annoncerait en transversal pour les 10 prochaines années environ, une certaine stabilité, hormis la Veveyse qui prend l'ascenseur, à l'inverse de la Singine, dont la population scolaire diminuerait entre 2010 et 2021. Voilà donc des chiffres qui donnent une assise cohérente à la réponse du Conseil d'Etat.

Le groupe Alliance centre gauche constate avec satisfaction notamment que la fréquentation des différentes filières – ECG et école de commerce – est maîtrisée. Nous relevons aussi la bonne visibilité des cartes d'accessibilité des chefs-lieux du sud avec la ville de Fribourg.

La conclusion émise dans ce rapport donne ainsi une légitimité aux agrandissements en cours ou prévus, soit au collège Ste-Croix à Fribourg, au collège du Sud à Bulle, et plus tard à celui de Payerne qui est, comme on le sait, intercantonal.

¹ Texte du rapport pp. 1874ss.

A toutes fins utiles et cela à titre personnel, je me pose la question si une solution pourrait se dessiner du côté de la ville de Vevey? Parenthèse fermée. J'y ai enseigné pendant sept ans et on va dire que ce sont des gens très fréquentables.

Avec ces quelques observations, le groupe Alliance centre gauche prend acte de ce bon rapport, n'ayons pas peur des mots.

Zosso Markus (UDC/SVP, SE). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat den Bericht zum Postulat von Denis Grandjean zur Schaffung eines interkantonalen Gymnasiums Waadt-Freiburg in Palézieux-Gare diskutiert. Wir stellen dabei fest, dass der Bericht, der aufgeteilt ist in eine Bevölkerungs- und in eine Verkehrserschliessungsstudie, die nötigen Aufschlüsse gibt über die Entwicklung der Schülerzahlen pro Bezirk bis ins Jahr 2030. Die Verkehrserschliessung der Städte Bulle, Châtel-St-Denis und Romont – jeweils im Vergleich zur Stadt Freiburg – wurde analysiert, was aus unserer Sicht für die Erreichbarkeit der verschiedenen Zentren aus den verschiedenen Regionen sehr wichtig ist. Die Erkenntnis, dass im Süden des Kantons die Zahl der Schülerinnen und Schüler aus dem Glâne-, dem Greyerz- und dem Vivisbachbezirk bis 2030 gesamthaft weiter ansteigen wird, jedoch weniger stark als in den vergangenen 10 Jahren, ist unserer Ansicht nach ein sehr wichtiger Punkt für die Planung von eventuellen Aus- oder Neubauten an verschiedenen Standorten. Die jährliche Zuwachsrate im Zeitraum 2003 bis 2013 betrug ja drei Prozent. Wir gehen davon aus, dass die gemachte Prognose, dass der Zuwachs von 2013 bis 2030 unter 0,86 Prozent zu stehen kommt, auf einer soliden Annahme basiert.

Wir teilen die Ansicht des Staatsrates, dass der Ausbau des Kollegiums des Südens und der Landerwerb beim Gymnasium in Payerne abgewartet werden sollten, bevor weitere Entscheide zum Süden getroffen werden. Gemäss den Angaben im Bericht sind nach dem Ausbau des Kollegiums des Südens und falls das Sanierungs- und Ausbauprojekt des Kollegiums Heilig Kreuz zustande kommt, genügend Kapazitäten vorhanden, um im Jahre 2030 die 5725 Schülerinnen und Schüler aufzunehmen. Wir teilen auch die Meinung, dass spätestens im Jahre 2020 die Bevölkerungszahlen aktualisiert werden müssen. Wir fordern aber, dass diese Entwicklung in die Planung über 2020 hinaus einfließen muss und allfällige Anpassungen vorzunehmen sind.

Wir nehmen den Bericht zur Kenntnis und danken dem Staatsrat für die aufschlussreichen Angaben.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). Faut-il créer un gymnase intercantonal dans le sud du canton? Telle était la question déposée par notre collègue Denis Grandjean. Ce rapport qui nous est soumis aujourd'hui n'a pas tenu compte des besoins de nos voisins vaudois et le groupe libéral-radical aurait souhaité que l'étude démontre si oui ou non le canton de Vaud a raison de ne pas entrer en matière avec nous. La démographie des districts du sud augmente et ce rapport en fait état. Les élèves de la Veveyse se rendent au collège du Sud, ceux de la Glâne se partagent entre Fribourg et le gymnase intercantonal de la Broye. Si aujourd'hui on peut conclure qu'un collège

intercantonal n'est pas une priorité, qu'en sera-t-il demain? Le groupe libéral-radical constate également que la desserte en transports publics avec Châtel-St-Denis et le sud du district n'est pas optimale en termes d'horaire et notre fraction va tout faire pour améliorer cette desserte, dans la mesure de ses possibilités. Un exemple: actuellement, un élève de Châtel-St-Denis, Attalens ou Bossonnens qui termine le collège à 16 heures à Bulle prend le train, mais celui-ci s'arrête à Semsales et repart sur Bulle. Les élèves restent à quai et doivent attendre 30 minutes le prochain train. Le déplacement de la gare de Châtel-St-Denis devrait résoudre ce problème.

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

Grivet Pascal (PS/SP, VE). Le groupe socialiste remercie le Conseil d'Etat pour le rapport détaillé présenté. Dès lors, on comprend bien la problématique du secondaire 2 et les bassins population, élèves, transports, centralisation s'y référant, rejoignant de ce fait les propos de mes prédécesseurs. Pour développer plus en avant et poser les jalons d'une réflexion plus approfondie, il faudrait que nos voisins vaudois acceptent de revenir sur leur planification ou, en tout cas, veuillent entrer en matière sur un projet commun. La réflexion pourrait revenir peut-être à d'autres horizons. De ce fait, le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je remercie tous les intervenants pour l'appréciation positive de ce rapport. Celui-ci tente de cerner l'évolution démographique des élèves du secondaire 2, de manière générale, donc collège, ECG, école de commerce, et d'en tirer d'éventuelles conséquences sur les infrastructures du site scolaire. Mais il y a quelques hypothèses qui ont été posées. Premièrement, nous n'avons pas mélangé dans l'analyse les besoins du secondaire 1, à savoir les cycles d'orientation, et du secondaire 2. Les localisations des établissements ne répondent pas aux mêmes critères, notamment en termes d'aires de recrutement et de responsabilité de pilotage des constructions. Nous n'avons également pas porté l'attention sur la Broye, puisque là, c'est au gymnase intercantonal de la Broye que les choses se passent et nous aurons demain l'occasion d'y revenir avec un autre point de cette session.

J'ajoute qu'en réponse au postulat l'année passée, il a bien été mentionné que le canton de Vaud avait sa planification et ne prévoyait pas un collège dans cette région. Néanmoins, nous avons répondu en disant que nous faisons l'analyse pour ce qui concerne Fribourg, pour avoir une vue d'ensemble.

Vous avez également certainement relevé que le secondaire 2 connaît actuellement une moyenne par classe de quelque 21 élèves. Je réaffirme ici le souci que nous avons évidemment de conserver des établissements entre 800 et 1100 élèves, afin d'assurer cette qualité d'enseignement et des coûts supportables.

L'analyse démographique est assez claire. Le district de la Sarine connaîtra une progression marquée dès 2020. En revanche, du côté du sud, la croissance sera moins soutenue. Compte tenu des constructions ou des projets d'extension

actuels, comme plusieurs d'entre vous l'ont relevé, je pense évidemment au collège du Sud, au gymnase intercantonal de la Broye, il s'agit de faire en quelque sorte le point en 2020 pour le sud, de manière telle que si besoin est, sachant qu'il faut une dizaine d'années pour construire un établissement, on ait le temps de répondre aux besoins pour 2030, d'où ce délai.

Pour la Sarine, l'assainissement et l'extension du collège Ste-Croix devrait permettre d'absorber la croissance.

Enfin, comme relevé également, la Veveyse et la Glâne ont un bassin de recrutement un peu trop faible pour l'établissement d'un secondaire 2 et aussi une accessibilité moindre. Ces établissements resteront donc concentrés dans les villes de Bulle et de Fribourg.

Enfin, pour la petite histoire, lorsque vous découvrez ce rapport et telle est la question que j'ai posée, pourquoi y a-t-il un îlot rose clair au milieu du canton de Fribourg, où il y a un échange beaucoup plus important entre la Sarine et le sud du canton que dans le reste de la Sarine? On est en plein centre du district de la Sarine et en fait, il s'agit de Pierrafortscha où il y a neuf élèves, dont un qui va à Bulle. Evidemment, cela correspond à un taux en-dessous de 95% et du coup on pourrait croire qu'il y a un grand échange à cet endroit pour des raisons qui auraient échappé avec le sud du canton. Il s'agit d'un élève.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Rapport 2013-DSAS-51 Aide sociale et libre circulation (Rapport sur P2002.12)¹

Discussion

Meyer Loetscher Anne (PDC/CVP, BR). Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique remercie le Conseil d'Etat pour son rapport bien détaillé qui permet une vision complète du cadre légal dans lequel évoluent les personnes migrantes dans notre pays.

En préambule, le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique respecte mais regrette la décision du peuple du 9 février. Il voit dans sa population migrante une richesse pour nos entreprises.

Nous sommes favorables au regroupement familial, bon facteur d'intégration, et au soutien social accordé aux migrants établis de longue date. Néanmoins, une bonne collaboration entre le service social, le Service de la population et des migrants (ci-après: SPoMi) et le chômage est indispensable afin que le cadre légal soit respecté. Un permis ne doit pas être renouvelé si la personne ne correspond plus aux critères et on l'a vu dans le cadre des services sociaux qu'il l'était en tout cas encore à l'époque.

Cette mesure concerne particulièrement le cas de l'aide sociale perçue par les personnes migrantes fraîchement arrivées dans notre canton. Les employés qui engagent ces personnes avec des emplois précaires ont aussi une responsabilité dans cet état de fait.

Depuis janvier 2014 des recommandations aux cantons d'exclusion systématiquement de l'aide sociale des ressortissants à la recherche d'un emploi doivent être appliquées.

Nous trouvons très dommageable que certains services sociaux ne transmettent pas automatiquement les informations au SPoMi.

Le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique demande au Conseil d'Etat et au Service de l'action sociale (ci-après: SASoc) non pas d'inviter mais d'exiger ce devoir d'annonce.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). C'est avec une grande perplexité que nous avons pris connaissance de ce rapport tant il est éloigné de notre analyse juridique ainsi que de notre connaissance du terrain.

En ce qui concerne le cadre juridique, la question fondamentale de savoir si l'aide sociale est réglée par l'accord sur la libre-circulation des personnes n'est pas examinée avec soin.

Comme cela est relevé dans la réponse du Conseil d'Etat, l'aide sociale est de compétence cantonale. Certes l'article 12 de la Constitution fédérale oblige les cantons à fournir une aide en cas de détresse. Mais cette règle est respectée dès lors qu'une aide même d'urgence est fournie comme l'a jugé le Tribunal fédéral.

Pour le reste il revient au canton de légiférer. La Confédération ne pouvait donc pas promettre l'accès à l'aide sociale ordinaire en signant cet accord. Au moment de l'entrée en vigueur de cet accord, il aurait été nécessaire que notre canton adapte sa loi sur l'aide sociale aux nouveaux arrivants de l'Union européenne. Ainsi aurait été réglée la question de savoir quand et comment l'aide sociale pouvait leur être accordée. Cela n'a pas été fait. Résultat, ces personnes auraient droit à une aide sociale sans restriction puisque notre loi actuelle n'exige que la constitution du domicile dans le canton pour l'obtenir avec comme conséquence des situations injustes.

Des ressortissants de l'Union européenne n'ont pas droit à l'assurance chômage en n'ayant pas suffisamment travaillé en Suisse mais auraient droit directement à l'aide sociale. Un débat sur les conditions d'octroi de l'aide doit impérativement avoir lieu. Il est fort regrettable qu'il n'ait pas eu lieu avant le 9 février, cela aurait pu avoir une influence sur le résultat de cette votation.

A vouloir esquiver les problèmes, souvent on ne fait que les grossir et leur résolution devient beaucoup plus difficile. Tant pour les autorités que pour les administrés. Dans le cas de la révision de la loi sur l'aide sociale, pourrait aussi être examinée la question du délai de carence. Contrairement à ce qu'affirme le rapport, des solutions différentes peuvent être

¹ Texte du rapport pp. 1901ss.

appliquées à des situations différentes sans enfreindre le principe de non-discrimination.

Qui dans cet auditoire peut prétendre qu'un ressortissant de l'Union européenne qui n'a travaillé que six mois ou moins a les mêmes droits qu'un ouvrier qui a travaillé plus de vingt ans dans le canton? Il n'y a aucune discrimination à refuser l'aide sociale à l'un et l'accorder à l'autre. N'avons-nous pas récemment prévu des tarifs plus élevés pour les étudiants étrangers dans la loi sur l'université? N'y a-t-il pas aussi des délais de carence pour les bourses et l'assurance-maternité cantonale?

Il tombe sous le sens qu'une personne qui n'a pas ou presque pas contribué à la société d'accueil par son travail ou par le paiement de l'impôt n'a pas à être aidée sur le long terme. Si la personne est venue en Suisse dans le but de travailler et que ce projet ne se concrétise pas ou plus, on doit lui demander de rentrer chez elle. Le SPoMi commence enfin à réagir dans ce type de situation. Je reviendrai sur cette question.

Mais régler cette question sur le plan du droit des étrangers ne suffira pas car la révocation du titre de séjour donne trop souvent lieu à des recours judiciaires qui durent des années. Et si, en fin de compte, l'étranger doit quitter le pays après deux, trois ou quatre ans de procédure, cela signifie aussi que la collectivité devrait l'aider à hauteur de plusieurs dizaines de milliers de francs. Pour quel résultat? C'est pourquoi l'aide sociale doit savoir se montrer restrictive avec une réglementation claire.

En ce qui concerne les pratiques du SPoMi, c'est avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance des exigences que poserait le SPoMi avant d'octroyer un permis de séjour. Soit un salaire de Fr. 2027.– et un appartement convenable lors d'un regroupement familial. Selon notre expérience et vu les cas qui sont arrivés dans les services sociaux régionaux (ci-après: SSR) de tels contrôles n'étaient pas faits ou avec peu de rigueur. Ils viennent d'être mis en place. De même, selon l'expérience du service de l'aide sociale de la ville, jusqu'à tout récemment, les premiers cas dont nous venons d'avoir connaissance datent de mai 2014. Le SPoMi ne retirait pas un permis de séjour pour les personnes annoncées au service social comme étant à l'aide sociale. Non seulement leur permis ne leur était pas retiré mais elles bénéficiaient du renouvellement de leur permis pour une période de cinq ans et non pas pour un an. Certainement, certains ont même vu leur permis B transformé en permis C. Alors qu'une situation avait été dénoncée sept fois au SPoMi pour dette d'assistance, soit de 2007 à 2013, non seulement son permis a été renouvelé mais cette personne a obtenu un permis C. Etonnez-vous que dans de telles circonstances le service ait arrêté d'annoncer d'office tous les cas au SPoMi sauf les cas très lourds car la réponse du SPoMi était systématiquement la suivante: nous attendrons l'échéance de la validité du permis pour voir si toutes les conditions sont encore réalisées. Et le permis était renouvelé, voire transformé en permis C. Sur demande du SPoMi, le service a toujours fait les transferts d'information. Ce qui constitue quand même des dizaines de cas par mois. Mais maintenant comme la pratique change, le service social

bien entendu annoncera tous les cas qui se présentent ce qu'il a déjà commencé à faire.

Du reste, ne serait-ce pas plus simple que le SASoc, qui détient toutes les données financières sur l'aide sociale, les communique directement au SPoMi, surtout les cas des ressortissants étrangers? Une collaboration directe entre les deux services de l'Etat, SPoMi et SASoc, serait d'ailleurs bien plus efficace, moins coûteuse et garante de l'égalité de traitement entre tous les services sociaux et tous les habitants du canton. Le SASoc le fait déjà pour les permis C, pourquoi ne pas l'étendre aux autres permis?

En conclusion, le groupe libéral-radical souhaite que les nouvelles pratiques du SPoMi ne soient pas qu'un effet de manche provoqué par ce postulat mais qu'elles perdurent au-delà des prochains mois. En outre, ce postulat et ce rapport démontrent qu'il est grand temps d'entreprendre la révision de la loi sur l'aide sociale (ci-après: LASoc). Je déposerai prochainement une motion dans ce sens.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). Je n'ai pas de lien d'intérêt particulier. Je suis également conseiller communal mais j'ai d'autres dicastères que M^{me} de Weck.

On sent très bien après son intervention qu'elle baigne totalement dans ce milieu et qu'elle a le dicastère de l'aide sociale. Je pense que de ce point de vue-là elle sait de quoi elle parle.

Je remarque tout simplement, en regardant ce qu'il se passe dans la Broye versus ce qu'il se passe dans le grand Fribourg, qu'il y a une disparité entre ville et campagne. Heureusement, en périphérie, nous avons moins de problèmes que dans le grand Fribourg. Ce que je retiens de ce rapport, qui était fort instructif, c'est qu'il manque de façon flagrante une communication aussi bien horizontale que verticale dans ce domaine et je pense que nous demandons au Conseil d'Etat de veiller à ce que ces relations entre les différents services soient un peu plus claires et un peu plus fluides pour que ceux qui doivent s'occuper du dicastère de l'aide sociale n'aient pas chaque fois à buter contre des murs d'incompréhension.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Le groupe socialiste a également pris connaissance avec grand intérêt de ce rapport mais est peut-être aussi un peu resté sur sa faim.

Il s'attendait en effet à ce qu'un développement un peu plus étoffé des renseignements qui étaient demandés lui soit fourni. Est-ce par manque de moyens de la part du service concerné qui n'a peut-être pas la possibilité d'appliquer avec une attention soutenue les dispositions de contrôle ou bien est-ce parce que nous n'avons pas vraiment pris l'ampleur et la mesure des possibilités qui sont offertes au travers du droit européen, qui, il faut bien le dire, fait peur? Tellement peur probablement que si l'on avait intensifié davantage les contrôles, on aurait pu éviter la désastreuse votation du 9 février.

Cela dit, il manque essentiellement à mon sens une véritable volonté d'action. Il faut bien dire que, même si l'accord sur la libre-circulation nous oblige quand même à octroyer des droits égaux aux ressortissants des états membres qui sont couverts par cet accord qu'à nos propres ressortissants, il

n'en demeure pas moins que cet accord ne touche pas à la législation de base qui fait que l'Etat reste souverain quant à l'octroi des autorisations de travail, de séjour et notamment du contrôle des abus. En particulier, les expériences que nous avons pu faire en tout cas dans les grandes communes, c'est qu'il y a notamment un peu de retenue dans l'application qui est faite des retraits des permis. On a pu voir, vous l'avez vu dans une de mes questions au sujet de la possibilité qu'ont les membres des familles de ressortissants étrangers établis en Suisse à venir dans les homes en Suisse et qui devraient se faire admettre aux mêmes conditions que des ressortissants suisses en vertu du regroupement familial. On a vu là que l'Etat s'est dit assez démuni face à cette pratique mais a considéré que ce n'est finalement une pratique pas trop généralisée et je serais tentée d'ajouter *pour l'instant*.

Toujours est-il que ce qui est important à notre sens, c'est de voir véritablement quelles sont les mesures et les moyens que l'on peut se donner pour lutter précisément contre le tourisme social, il y a aussi le droit du travail, les questions de logement, de santé. Toutes ces questions gravitent autour de la venue de ces personnes. Normalement, elles devraient pouvoir être réglées avec un peu plus de rigueur de la part des organes d'application.

Alors peut-être ont-ils besoin de plus de personnel? Mais ce qu'on aimerait c'est vraiment que le Conseil d'Etat puisse nous donner un peu plus d'informations avec plus de statistiques pour que l'on ait une vue d'ensemble de l'utilisation des possibilités qui sont conférées aux services concernés. Font-ils vraiment usage de ces possibilités? Y a-t-il lieu de modifier la LASoc? Probablement, cette loi sur l'aide sociale n'a pas été adaptée avec l'application de l'accord. Mais il n'y a pas que cette loi. Il y a aussi toute une série de dispositions. Et là, nous aurions aimé avoir un peu plus de précisions.

Nous prenons donc acte de ce rapport avec ces remarques.

Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE). Unsere Fraktion dankt dem Staatsrat für den Bericht über die Sozialhilfe und die Freizügigkeit. Wir teilen die Meinung mit dem Staatsrat, dass die Zuständigkeiten mit den Bestimmungen bei uns im Kanton Freiburg ausreichend sind. Offen bleibt, ob die Abstimmung vom 9. Februar Auswirkungen auf die Bestimmungen haben wird. Gegenwärtig wird auch viel über die Kostnormen diskutiert. Sollte es schweizerisch verbindliche Richtlinien geben, so werden diese möglicherweise auch Auswirkungen auf unsere Bestimmungen haben.

Ganiox Xavier (PS/SP, FV). J'indique tout d'abord mon lien d'intérêt avec le syndicat Unia en qualité de collaborateur de l'organisation.

J'aimerais remercier le Conseil d'Etat pour son rapport complet sur les questions posées par le postulat de Weck/Gobet. Ce rapport indique que les dispositions relevant de la compétence de l'exécutif sont suffisantes et que leur application dans le cadre de l'aide sociale ces dernières années s'est déroulée conformément à la loi et sans déroger aux principes de l'aide sociale.

Les questions soulignées par les postulantes ont le mérite d'être posées. Elles révèlent la réalité de situations calamiteuses pour nombre de travailleurs étrangers qui cherchent à vivre mieux, voire à survivre en venant dans notre pays.

Mais le rapport souligne surtout cette réalité bien davantage que la perspective systématique d'une volonté d'abuser des prestations de l'aide sociale.

C'est vrai, il y a un nombre croissant de salariés étrangers qui se retrouvent après quelques mois seulement d'engagement sans travail et sans revenus et ceci alors qu'on leur avait promis des relations de travail sur le long terme et que leurs employeurs ont utilisé toutes sortes de filières pour les faire venir chez nous.

C'est une réalité, mais une réalité qui renvoie d'ailleurs à l'éthique patronale et au respect des engagements pris à l'égard des salariés avant d'être en soi une question d'aide sociale. Cette question-là n'est qu'une conséquence de la première et nous invitons tant les postulantes que le Conseil d'Etat à s'attaquer aux sources du problème, à savoir:

- > la lutte contre le travail au noir;
- > les moyens consacrés au contrôle des entreprises.

Car c'est bien là que le bât blesse. Sans une volonté ferme d'intervenir dans ces domaines d'action, le flux des travailleurs désœuvrés cherchant en Suisse une solution ne tarira pas et l'appel aux prestations d'aide ne diminuera pas non plus. Or, les moyens d'investir existent. En dotant les services d'Etat ainsi que les associations professionnelles qui exécutent les contrôles utiles de moyens supplémentaires en particulier en termes d'inspecteurs, on se donne les moyens d'agir à la source des préoccupations. Car les personnes que le postulat pointe du doigt n'ont pas fait le choix délibéré de se retrouver dans une situation exsangue.

Plus encore, le non-respect des engagements pris par nombre d'employeurs crée cette situation et génère même des pratiques que l'on croyait révolues depuis longtemps, par exemple le retour du travail journalier. Se retrouvant sans emploi alors qu'on leur avait fait miroiter un eldorado nombre de travailleurs étrangers, notamment dans le secteur du bâtiment, se retrouvent à faire le pied de grue devant les restaurants de gare des chefs-lieux et devant les stations-services importantes du canton dès 5h30 du matin dans l'attente qu'une camionnette banalisée vienne les chercher pour les employer à la journée. C'est ça aussi, la réalité, c'est à ce type d'agissement que nous attendons une réaction volontaire de nos autorités.

C'est également avec ces attentes qu'il est pris acte du présent rapport.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). J'ai lu avec beaucoup d'intérêt ce rapport et il suscite chez moi quelques questions.

La première concerne l'application par le canton de Fribourg de la recommandation du Conseil fédéral du 15 janvier 2014, qui recommande aux cantons d'exclure systématiquement de l'aide sociale les ressortissants de l'Union européenne ou de

l'AELE qui sont à la recherche d'un emploi. On trouve ceci à la page 14 du rapport. J'aurais aimé avoir un peu plus d'informations sur l'application de cette recommandation par le canton de Fribourg.

La deuxième question qui m'interpelle et qui à quelque part me fâche, c'est semble-t-il l'extrême timidité des services sociaux régionaux à transmettre au SPoMi les décisions d'octroi d'aide sociale. Je lis dans le rapport que le Conseil d'Etat invite les SSR à respecter la loi. Pour ma part, je souhaiterais une mise en œuvre sans délai maintenant de ce devoir d'information des SSR au niveau du SPoMi.

Et enfin, je rappelle ici que l'article 63 de la loi sur les étrangers prévoit la révocation des permis de séjour, permis B, pour les ressortissants qui dépendent durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. La jurisprudence a traité ce qu'on veut dire par «durablement» et «dans une large mesure». «Durablement»: on compte en général deux ou trois ans. «Dans une large mesure»: le Tribunal Fédéral l'a estimé à «en tout cas autant que Fr. 1000.–».

Je souhaitais savoir si des cas qui rentrent dans cette jurisprudence existent dans le canton de Fribourg et si ces personnes-là ont bien eu leur permis de séjour révoqué et quelles sont les mesures de contrôle que le Conseil d'Etat a prises pour s'assurer que ces mesures soient respectées?

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR). Le postulat que nous avons déposé fait suite à différentes interventions émanant de conseillers communaux ou de personnes travaillant au sein de services sociaux régionaux, en ce qui me concerne à Bulle et Romont.

Ces personnes nous ont alertées afin de nous rendre attentives aux difficultés concrètes qu'elles rencontrent dans l'application de la loi. Or, si ce rapport a l'avantage d'être très complet et de préciser certains éléments, il n'est pas satisfaisant car il constitue un inventaire à la Prévert de cas de figure. Comme une recette de cuisine, il y a certes une liste d'ingrédients – encore faut-il savoir les utiliser. Et c'est justement là que le bât blesse. Les entreprises suisses ne peuvent se passer dans certains secteurs de la main d'œuvre étrangère qu'elle soit qualifiée ou non, en raison d'une part d'inadéquations et d'autre part d'insuffisances de la main d'œuvre suisse disponible y compris parmi les personnes au chômage.

L'immigration et la libre circulation ne sont pas seulement nécessaires mais indispensables à la croissance économique de notre pays, enviée par tant d'autres pays.

Dès lors, loin de moi l'idée de remettre en cause cet accord sur la libre circulation des personnes. Mais il est indispensable de rassurer sur l'application de la loi pour les travailleurs étrangers. Ne tombons pas dans l'angélisme. Les abus doivent être dénoncés pour que l'on garde confiance dans nos institutions et c'est à nous de leur donner les moyens d'intervenir efficacement. Le résultat de la votation populaire du 9 février aurait-il été différent si des mesures avaient été prises plus tôt soit par la Confédération soit par le canton? Quand après la lecture de ce rapport j'entends des praticiens me dire: «Le rapport fait beaucoup mention du statut de travailleur nécessaire pour

obtenir un permis de séjour ou le conserver et fait mention de conditions salariales suffisantes pour couvrir les besoins. Cet aspect-là ne correspond pas à notre pratique.»

Ces constats, je vous le dis, ne me rassurent pas. Mesdames, Messieurs, les situations auxquelles sont confrontés les services sociaux régionaux méritent des réponses concrètes qui sont adaptées à l'évolution actuelle. Nous ne pouvons pas nous contenter de la volonté de renforcer l'échange d'informations entre le SPoMi et les services sociaux même si l'on peut saluer cette démarche et regretter qu'elle n'ait pas été mise en application plus tôt. Dommage qu'il ait fallu attendre ce rapport pour mettre le doigt sur cette difficulté. Doit-on aujourd'hui conclure que le postulat a été déposé, la réponse donnée et qu'il faut maintenant simplement en prendre acte?

Personnellement, je ne m'en satisfais pas. J'attends d'autres interventions de l'Etat dans le futur et vous assure que je resterai attentive à l'évolution de ce dossier.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. Je remercie tous les députés qui ont salué ce rapport. J'aimerais me porter en faux contre l'accusation selon laquelle nous n'avons pas examiné avec soin. Au contraire, nous avons examiné avec un soin extrême toute la situation. Nous l'avons analysée aussi avec la Confédération, les membres de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après: CSIAS). Nous avons aussi étudié quelles étaient les autres pratiques dans les autres cantons pour apporter une vision globale à la réponse à ce postulat, lequel porte sur une problématique qui nous interpelle aussi mais qui doit obligatoirement répondre à un cadre qui est plus large que le cadre légal fribourgeois.

Le droit de séjour et d'accès à une activité économique est garanti aux ressortissants des états signataires en vertu de l'article 4 des accords sur la libre circulation des personnes (ci-après: ALCP) et de l'article 2 de son annexe.

Les entreprises suisses ont profité de l'entrée en vigueur de l'ALCP pour recruter de la main d'œuvre étrangère et pour trouver souvent aussi du personnel hautement qualifié nécessaire et extrêmement convoité à l'échelle internationale. Dans la dernière crise financière, l'immigration a aussi eu un effet stabilisateur sur la consommation et les investissements dans la construction par exemple.

Enfin, l'immigration en provenance de pays proches de celui des Suisses joue aussi un rôle positif en matière de financement des assurances sociales. Le marché du travail règle en partie les flux de main d'œuvre mais cela n'empêche pas que des travailleurs européens séjournant en Suisse soient en difficulté et ils n'échappent pas au phénomène des bas salaires, des «working poor», du chômage et parfois même de la pauvreté.

Dans le canton de Fribourg comme ailleurs en Suisse, le nombre de personnes à l'aide sociale provenant de l'Union européenne et de l'AELE est passé de 806 à 1084 personnes entre 2009 et 2012 et est demeuré durant ce laps de temps dans des proportions comparables par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale. Je rappelle que le taux

d'aide sociale dans le canton de Fribourg est relativement bas puisqu'il se situe à 2.4%. Ces situations de détresse constituent indéniablement le revers de la médaille mais force est de constater qu'en l'état, il n'y a pas lieu de parler d'afflux massif.

La problématique qui est soulevée dans le cadre de ce postulat est emblématique de notre système fédéraliste. Elle résulte en effet de l'articulation de principes établis au niveau national définissant notre relation avec l'Europe, avec l'autonomie des autorités chargées au plan cantonal voire communal d'en régler l'application et d'en assumer aussi, partiellement du moins, les implications financières. Les principes de l'ALCP sont clairs: les ressortissants UE/AELE qui exercent une activité lucrative, pour autant qu'ils remplissent toujours les conditions de la reconnaissance du statut de travailleur, ont droit, eu égard au principe de l'égalité de traitement, à tous les avantages sociaux y compris aux prestations de l'aide sociale aussi pour les membres de leur famille établis en Suisse. Ils ne perdent pas leurs droits même si leur situation entraîne une dépendance continue et substantielle de l'aide sociale. En effet, la dépendance de l'aide sociale ne constitue plus un motif d'expulsion des travailleurs salariés dont le statut est régi par l'ALCP.

En revanche, les ressortissants de l'UE/AELE qui sont en recherche d'emploi et sans autorisation de séjour et dont l'autorisation de séjour est échue ou a été révoquée, ceux qui exercent une activité de courte durée mais qui ne sont pas domiciliés en Suisse ne bénéficient pas de l'aide matérielle et c'est ce que nous appliquons dans le canton de Fribourg depuis de nombreuses années. Seule l'aide d'urgence doit leur être accordée en vertu des principes constitutionnels et de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin. Nous appliquons ces mesures dans le canton de Fribourg et la Confédération vient de mettre en juillet en consultation une modification de la LEtr. Nous attendons les résultats de cette consultation et des travaux parlementaires et nous allons ensuite en fonction des travaux qui auront lieu dans les chambres fédérales aussi adapter la LASoc en fonction de cet élément-là. Cela inscrira encore plus clairement ce principe dans la LEtr et ensuite on pourra aussi l'inscrire clairement dans la LASoc.

Il n'était pas question pour nous d'esquiver les problèmes. Il y a quelques années, nous avons écrit aux services sociaux pour leur rappeler qu'ils devaient annoncer toutes les situations de personnes en permis L, B ou C qui demandaient l'aide sociale au SPoMi et vice versa, nous avons obtenu depuis le début de l'année que le SPoMi informe aussi les services sociaux. Si le Service cantonal d'action sociale communique au SPoMi les situations B, c'est pour nous moins efficient et efficace que nous le faisons pour les permis L et B puisque nous nous sommes informés seulement trois mois après avoir reçu les décomptes. On perd déjà trois mois sur des durées court séjour, on n'est pas à trois mois, donc il n'y a pas de raison que ce soit le Service d'action sociale. L'assistant social qui rencontre le demandeur d'aide sociale, qui lui dit qu'il a perdu son travail, cela permet une annonce immédiate au SPoMi. Nous avons vraiment simplifié la transmission d'informa-

tion puisqu'il s'agit d'un simple formulaire avec une croix et le nom de la personne. Donc, ce n'est pas un travail démesuré.

En ce qui concerne les délais de carence en tant que tels, sur des droits comparables il n'y a aucun délai de carence dans les droits européens et nous n'avons pas à notre connaissance de canton qui exerce les droits de carence sur le droit de l'aide sociale.

Au sujet des contrôles faits par le SPoMi, ce service ne dépend pas de ma Direction. Je ne peux pas vous donner de plus amples informations sur les contrôles qui sont faits. Par contre, lorsqu'il y a une annonce d'une personne qui touche l'aide sociale, il y a un contrôle qui est fait. La procédure dure quelque temps puisqu'il y a une analyse qui est faite, un droit d'être entendu.

Pour la question de la lutte contre le travail au noir, il y a un rôle de la commission de l'emploi et du travail, qui doit prendre des mesures pour viser les employeurs qui utiliseraient des personnes en tant que telles. Nous avons exigé, j'ai envoyé une lettre à tous les services sociaux le premier septembre, mentionnant que les services sociaux sont tenus d'informer systématiquement le SPoMi. Nous leur avons fait un petit memento, qui est beaucoup plus simple que le rapport que vous avez vu et où nous avons identifié toutes les situations avec la situation par rapport à l'emploi, au domicile, l'aide ordinaire et l'aide matérielle d'urgence. D'un simple coup d'œil, on voit tout de suite comment on peut appliquer en tant que tel le droit. Nous avons déjà mis en œuvre cette recommandation.

En ce qui concerne la remarque de M^{me} Gobet sur l'inventaire à la Prévert, ce n'est justement pas ce que nous avons voulu faire, c'est vraiment de pouvoir faire un listing de l'ensemble des problématiques et de pouvoir donner les réponses. Il y a une réelle volonté dans ce canton de bien appliquer la loi dans le cadre qui nous est donné, mais évidemment on doit aussi respecter le cadre européen, donc on n'a pas la marge de manœuvre pour faire n'importe quoi. On doit respecter le cadre.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer les défis de ce mouvement migratoire en termes d'intégration. Le Conseil d'Etat vient de se doter d'un nouvel instrument: le programme d'intégration cantonal établi avec le soutien de la Confédération et qui balise avec des moyens concrets l'engagement dans les prochaines années des multiples acteurs impliqués dans cette politique. Je crois que nous avons mis en place tout ce qui était possible pour répondre à cette problématique que rencontrent les services sociaux. Nous sommes prêts à modifier notre loi sans attendre la révision complète. Dès que nous aurons le résultat des travaux des chambres parlementaires nous modifierons l'article 7 de la LASoc pour pouvoir encore renforcer en fonction de ce qui se passera au niveau fédéral.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Rapport d'activité 2014-DSAS-38 Hôpital fribourgeois (2013)

Discussion

Schoenenweid André (*PDC/CVP, FV*). Mon lien d'intérêt: je suis membre du conseil d'administration de l'HFR et devant le temps de cet après-midi, je me permettrai de raccourcir mon intervention.

Je m'exprime au nom du groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique et nous constatons que le rapport annuel 2013 de l'Hôpital fribourgeois est intéressant et bien fourni. Je me contenterai donc de limiter nos réflexions et remarques à quelques points.

Le thème «Faire plus et mieux avec moins» est partagé par notre groupe, avec la nécessité de poursuivre les réformes structurelles et adapter l'HFR en visant l'efficacité et la grande qualité des soins. C'est possible et il faut accélérer les réformes en renforçant les centres de compétences identifiés, permettant ainsi les accréditations nationales indispensables au maintien d'un hôpital de soins aigus. C'est vital et le groupe Parti démocrate-chrétien – Parti bourgeois-démocratique réaffirme son attachement à un hôpital de soins aigus centralisé et des sites régionaux modernisés avec des soins de proximité et des permanences d'urgence. Nous demandons la poursuite de la stratégie 2013–2022, avec un calendrier plus précis. Le groupe demande des informations pour ce calendrier à M^{me} la Conseillère d'Etat et aimerait également savoir quels seront les moyens mis à disposition de l'HFR. Le rapport 2013 reste évasif sur ce point. Les moyens propres de l'HFR suffiront-ils?

Le groupe est aussi favorable à une véritable culture d'entreprise développée à l'HFR. La confiance des Fribourgeois en sera améliorée, ceci face aux défis présents et futurs de l'HFR. Le groupe s'interroge et s'inquiète sur les raisons du taux élevé d'absences avec 136 équivalents plein-temps (p. 92 du rapport) et un taux moyen de 6,28% en 2013 et 6,4% en 2012. C'est trop élevé. Le groupe demande une politique active pour le personnel, avec une vraie culture d'entreprise, comme cela a déjà été rappelé, visant une baisse importante des absences au travail, qui coûteraient environ, selon les estimations, près de 10 millions à l'HFR. Quel est votre avis, M^{me} la Conseillère d'Etat, sur ces absences si élevées et leurs conséquences sur les finances déjà fragilisées?

Zadory Michel (*UDC/SVP, BR*). Vous connaissez mes liens d'intérêt en tant que chirurgien-orthopédiste anciennement du HIB.

J'ai lu avec grand plaisir ce rapport, celui-ci étant très intéressant. J'ai pu revoir mes copains en photo! Mais je les ai vus en vrai puisque j'étais couché à l'hôpital cantonal quand j'ai lu ça...

Je retiens de ce rapport quelques phrases du professeur Betticher, qui était doyen du collège des médecins, concernant les défis d'aujourd'hui et de demain. Réponse du professeur

Betticher: devenir l'un des dix meilleurs hôpitaux de Suisse. Pas mal. La deuxième phrase qui m'a fait «tilt», le professeur Betticher dit: «Ce n'est pas le nombre de patients qui est déterminant, mais la prise en charge dans un réseau multidisciplinaire englobant les médecins en cabinet, les hôpitaux et les universités». Ce que je constate, c'est que de ce point de vue-là, avec la troisième année de médecine qu'on a validée au Grand Conseil, on a engagé un terrain d'enseignement et je crois qu'actuellement l'Hôpital cantonal se structure vis-à-vis des étudiants et vis-à-vis des assistants dans cette fonction d'enseignement post-graduée ou pré-graduée, comme vous le voulez. Si je ne tiens pas compte des autres structures hospitalières du canton, l'Hôpital cantonal veut devenir un hôpital hautement spécialisé, par opposition à ce qu'on appelle la médecine de pointe qui est pratiquée dans les universités. C'est louable, mais il ne faut pas que l'Hôpital cantonal oublie qu'il doit aussi jouer le rôle des anciens hôpitaux de districts et aussi s'occuper des malades qui n'ont pas forcément besoin de médecine de pointe.

Ce que je constate dans les chiffres, c'est qu'il y a un léger fléchissement des hospitalisations, un fléchissement du nombre d'admissions. Par contre, je remarque et c'est perceptible, qu'il y a une augmentation de la durée moyenne d'hospitalisation. Ce n'est pas énorme, mais c'est quand même beaucoup si on compte tous les malades ensemble. Par opposition à cela, il y a naturellement une augmentation des ambulatoires et vous connaissez la discussion qu'il y a à cause de la caisse unique où on met la faute de l'augmentation des coûts de la médecine sur la médecine ambulatoire. Là on assiste à une augmentation des soins ambulatoires à l'HFR en tout cas.

Ce que j'ai regretté dans ce document et ce n'est pas la première fois que je le constate, c'est qu'il n'y a aucune annotation concernant l'HIB. On dirait que la Broye et l'hôpital d'Estavayer-le-Lac ne font plus partie du canton de Fribourg. Alors, je pense que dans ce domaine, on a des Fribourgeois qui sont hospitalisés à Payerne, d'autres à Estavayer-le-Lac et ça vaut quand même la peine de le signaler, je ne sais pas sous quelle forme. Je sais que ça ne fait foncièrement pas partie de l'HFR, mais il y a des liaisons et un cordon ombilical qui est assez fort à mon avis entre l'HFR et l'HIB.

Baechler Marie-Christine (*PS/SP, GR*). Je déclare mes liens d'intérêt: je suis infirmière au RFSM. Le groupe socialiste tient à relever la qualité de ce rapport qui reflète toute la proactivité démontrée par l'HFR pour répondre aux besoins en santé de la population fribourgeoise. Nous pouvons remercier notre hôpital fribourgeois pour tout le travail effectué.

Concernant les statistiques du personnel, nous constatons avec étonnement que le seul département qui a subi une baisse des postes en 2013 est le secteur des soins, qui a diminué de 10 équivalents plein-temps alors que tous les autres départements ont augmenté leurs effectifs. Nous avons également été surpris de lire que le salaire global des soignants a diminué de plus de 3 millions par rapport à l'année 2012. M^{me} la Commissaire, serait-il possible d'avoir des clarifications par rapport à cette diminution?

Le groupe socialiste tient à relever le travail admirable des soignants qui, avec des effectifs réduits au minimum – là il y a peut-être une cause pour M. Schoenenweid par rapport à l'absentéisme – se défont – on peut vraiment parler de défoncé – 24 heures sur 24, pour garantir la qualité des soins dans un contexte difficile de changements et de travaux. Ils méritent toute notre reconnaissance et nos encouragements. Sortir ces soignants de la loi sur le personnel reviendrait à tirer à boulets rouges sur le moral des troupes et donnerait un signal fort négatif de notre reconnaissance, de l'engagement intense de tout le personnel de l'HFR.

C'est avec ces considérations que le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Le rapport d'activité 2013 donne un aperçu complet et fouillé des activités de l'HFR. Le groupe libéral-radical remercie les auteurs pour le travail réalisé. A la première lecture, les propos très optimistes des intervenants laissent penser que tout semble fonctionner pour le mieux au sein de la principale institution de soins du canton de Fribourg. Une analyse plus détaillée de ce rapport ne permet hélas pas de confirmer cet optimisme. Tout d'abord, les chiffres démontrent que malgré les restructurations lourdes et l'adoption d'une stratégie de concentration des soins, les coûts ne sont pas maîtrisés. Les charges et le nombre d'équivalents plein-temps augmentent indépendamment de la fermeture des sites, tandis que le nombre de journées d'hospitalisation diminue malgré une augmentation de la durée moyenne de séjour, ce qui contredit les propos positifs annoncés à ce sujet dans le rapport. La mise en vigueur de la stratégie annoncée l'an passé a déjà fait perdre des marchés importants à l'HFR. Cette évolution négative nous interpelle. Plus inquiétant encore, non seulement le canton voit ses charges de participation aux hospitalisations extérieures exploser, mais sa participation au financement propre de l'HFR croît de manière exponentielle. En effet, sa participation à titre de prestations d'intérêt général et de financement transitoire a augmenté de plus de 20% en 2013 et dépasse largement les montants budgétés. Le canton est donc très loin de respecter la loi concernant le financement des hôpitaux et crée ainsi une situation de privilège de l'HFR par rapport aux autres prestataires de soins, ce que la loi interdit. D'où ma première question adressée à M^{me} la Commissaire, jusqu'à quand le Conseil d'Etat entend-t-il contourner la loi concernant le financement des hôpitaux par le biais d'un financement transitoire et quelles mesures entend-t-il prendre pour que l'HFR n'apparaisse plus en tête du classement peu flatteur des hôpitaux les plus chers de Suisse? La stratégie adoptée par l'HFR peine à démontrer ses effets positifs. Cette stratégie a été développée avec une large implication des médecins. Elle fait donc la part belle à l'attractivité pour les médecins en favorisant leur spécialisation et leur carrière à grands frais parfois. Si les médecins sont évidemment nécessaires au fonctionnement de l'hôpital, l'HFR les a parfois favorisés au détriment de l'attractivité pour les patients. A titre d'exemple, en engageant un médecin à la pointe de la recherche dans le domaine de l'obstétrique et de la gynécologie de Fribourg, l'HFR développe des spécialités reconnues au-delà de notre canton. Malheureusement, elles ne répondent pas aux

besoins des Fribourgeois. Il en résulte une chute impressionnante du nombre d'admissions. En effet, malgré la fermeture du site de Riaz, le nombre de patients traités en obstétrique et gynécologie a diminué sur le site de Fribourg. De toute évidence, il y a des conflits d'intérêts manifestes au sein du corps des médecins, qui défendent bien évidemment leur fonction et leur carrière. Malheureusement, ces intérêts personnels ne sont pas toujours compatibles avec les intérêts de l'HFR et du citoyen fribourgeois.

Permettez-moi d'illustrer ces propos par une déclaration écrite faite par un médecin-chef de l'HFR en page 13 du rapport présent. Je cite: «J'envie parfois les grands centres hospitaliers américains dont le bassin de population est de plusieurs milliers d'habitants et où les gens parcourent jusqu'à 300 kilomètres pour s'y rendre.» Cette vision est-elle compatible avec la destinée de l'HFR? J'en doute. Dès lors, tout en reconnaissant nécessité et mérite, j'adresse une deuxième question au Conseil d'Etat: est-il bien pertinent d'intensifier la participation des médecins dans la gestion de l'hôpital, comme annoncé dans le présent rapport? Ceux-ci ne devraient-ils pas engager leurs forces à développer des soins de qualité pour le bien des patients, plutôt que de devenir des managers financiers?

Je vais terminer en saluant la clarté des propos et le courage du message adressé par la nouvelle directrice lors de ses dernières interventions dans la presse. Tous les organes dirigeants de l'HFR doivent en effet travailler à rétablir la confiance perdue des citoyens envers l'HFR. Ce n'est pas en essayant de cacher les problèmes que celle-ci reviendra, mais bien en expliquant les difficultés et les défis à relever en toute transparence qu'elle pourra se rétablir sur la durée, pour le bien de l'HFR, du canton et de ses citoyens.

Schmid Ralph Alexander (ACG/MLB, LA). Je suis chirurgien et directeur du Service de chirurgie thoracique de l'Hôpital universitaire de Berne et responsable pour la chirurgie thoracique à l'HFR.

Le groupe Alliance centre gauche a pris acte de ce rapport et à première vue, les chiffres financiers semblent acceptables. Mais on a aussi constaté des évolutions assez dramatiques. A ce sujet, nous aurions deux questions:

Le nombre de patients stationnaires de l'HFR a diminué pendant des années. On a fait le travail de ne pas seulement comparer 2012 à 2013, mais aussi les années précédentes. Si on prend par exemple les chiffres de 2008 à 2009 pour les comparer avec 2013, on constate que les patients en chirurgie ont diminué de 25%, les patientes en gynécologie de 50% et que les patients en orthopédie ont diminué substantiellement. Une déviation de ces patients dans un service de chirurgie ambulatoire n'a pas été remarquée. Cela veut dire que ces patients vont ailleurs, dans des cliniques privées et dans les autres cantons. Première question: quelle est votre stratégie vis-à-vis de cette évolution?

Die zweite Frage bezieht sich auf die Personalkosten, welche 80 Prozent des Budgets eines Spitals ausmachen.

Der Kanton Freiburg zahlt schweizweit die höchsten Löhne in der Pflege. Wollen Sie – in Anbetracht des zunehmend kompetitiven Arbeitsmarktes in diesem Gebiet – bei dieser Strategie bleiben oder wollen oder müssen Sie aufgrund der kleiner werdenden Erträge auch hier sparen?

Berset Solange (PS/SP, SC). J'interviens suite à la question qui a été posée par mon collègue André Schoenenweid concernant une politique active du personnel et la raison d'absences si élevées. Je dois dire que depuis quelques années, je fréquente régulièrement l'HFR pour des questions de famille, et j'ai pu relever avant toute chose la qualité des soins dispensés, le sérieux de la prise en charge des patients et je crois que la confiance doit d'abord être aussi dite. On a vraiment confiance en cet HFR et il fonctionne bien. Par contre, j'ai constaté également qu'on ne pouvait mesurer le travail, l'engagement et la conscience professionnelle des infirmiers, infirmières et du personnel hospitalier. Alors je vous fais part de ma grande inquiétude pour le futur, par rapport à ce personnel hospitalier de l'HFR. En effet, avec ces contacts réguliers, j'ai compris et remarqué que malheureusement le personnel n'était, d'après moi, pas considéré comme un partenaire primordial et essentiel au bon fonctionnement de l'HFR. Donc, une meilleure reconnaissance du travail accompli et peut-être aussi une mise en place de mesures qui tiennent compte de leur expérience dans le terrain, dans le département où ils/elles travaillent et des connaissances qu'ils/elles ont, pour moi, ce serait vraiment un point important.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. Je remercie tous les députés qui se sont exprimés et qui ont remercié l'HFR pour la qualité de son travail. J'aimerais saisir l'occasion qui m'est donnée ce soir pour remercier l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices de l'HFR, qui effectivement s'engagent avec passion, compétence et professionnalisme au quotidien, auprès des patients de notre canton. 82 359 Fribourgeois et Fribourgeoises distincts ont eu recours à un ou plusieurs services de l'HFR durant l'année, que ce soit en ambulatoire ou en stationnaire, et 76 000 personnes se sont adressées au Service des urgences. Ces deux chiffres méritent d'être relevés pour montrer toute l'importance d'avoir un hôpital de soins aigus, avec des services de proximité, qui puisse répondre aux besoins de la population et offrir des soins de qualité, comme vous avez été plusieurs à l'exprimer ce soir.

Le Conseil d'administration et la Direction de l'HFR, avec les collaborateurs, sont en train de mettre en place la stratégie telle qu'elle vous a été présentée durant l'année 2013. Actuellement, chaque projet est décliné en projet médical et c'est là, M. le Député Castella, qu'il y a une forte implication des médecins. En effet, avec chaque médecin-chef, il y a un concept médical pour sa spécialisation qui est développée. Il y aura ensuite une réflexion sur les infrastructures dont il y aura besoin pour pouvoir offrir ces services à la population fribourgeoise, quels services on va continuer d'offrir, quels sont justement les centres de compétences dont a parlé M. le Député Schoenenweid, qui vont être intensifiés. On peut notamment penser entre autres à l'oncologie, la cardiologie et la médecine interne pour vraiment répondre aux besoins

de la population fribourgeoise. Quelles sont les maladies dont souffrent le plus les Fribourgeois et comment peut-on répondre au mieux avec du personnel compétent, comme on a aujourd'hui, par rapport à ces demandes? Donc, concernant le calendrier, il faut maintenant attendre que les projets soient déclinés en termes d'infrastructures et ensuite on pourra venir avec un calendrier qui permettra de voir les étapes vers lesquelles on va sur l'avenir.

En ce qui concerne l'absentéisme, on avait fait une enquête l'année passée et on est tout à fait dans la norme des taux d'absentéisme des hôpitaux suisses. Néanmoins, effectivement, ce sont des taux qui sont assez élevés et on ne peut pas s'en satisfaire. Donc, il y a toute une politique de *care management* qui a été mise en place et il y a une attention toute particulière qui est portée aux collaborateurs et collaboratrices qui sont malades, déjà lors de la maladie et ensuite à leur retour. Il y a une politique extrêmement active pour pouvoir lutter contre ce phénomène-là.

En ce qui concerne les durées de séjour, si elles ont augmenté pour les soins aigus, d'une manière générale elles ont diminué puisqu'avec les soins aigus et la réadaptation, on est à 20,48 contre 21,02 en 2012.

Pour ce qui concerne l'enseignement, il est effectivement important d'avoir ce bachelors à Fribourg. Cela nous permet aussi de garder l'intérêt de nos professeurs et là, il y a évidemment tout un travail qui est fait dans ce sens-là. L'objectif de l'HFR n'est pas de devenir un hôpital universitaire, mais de rester un hôpital de pointe dans les soins aigus et d'avoir les meilleurs médecins dans les spécialisations dont on a besoin pour répondre aux besoins de la population. Si il n'y a pas d'indication sur l'HIB, effectivement l'HFR est hôpital de référence pour le HIB mais les patients qui nous viennent de cet hôpital sont pris en compte dans l'ensemble du rapport, comme les patients qui viennent de Billens, de Riaz, voire même des hôpitaux universitaires lorsqu'ils viennent faire de la réadaptation chez nous.

En ce qui concerne la question des postes pour les soins, il faut savoir qu'en 2013, on a créé le département opératoire et il y a des postes qui ont été transférés du département personnel des soins vers la direction médicale. Pour une autre partie de la réponse, effectivement, il y a une diminution de postes suite à la stratégie à moyen terme qui était la fermeture des blocs de Tafers la nuit et le week-end ainsi que la fermeture de l'hôpital de Châtel-St-Denis. Concernant les montants en tant que tels pour les postes soignants, en 2012, nous avons intégré la création d'une provision de 1,7 million pour les vacances, ce qui fait que le montant en 2012 n'est pas tout à fait comparable au montant 2013.

En ce qui concerne la remarque de M. le Député Castella qui nous dit que les coûts ne sont pas maîtrisés, au contraire je pense que les coûts sont parfaitement maîtrisés à l'HFR. J'aimerais rappeler simplement quelques chiffres.

1. 2011: 189 millions;
2. 2012: 165 millions avec un baserate à 10 170;
3. 2013: 171 millions avec un baserate à 10 150;

4. 2014: 163 millions avec un baserate à 10 050;
5. 2015: le budget sera à 164 millions.

La participation de l'Etat a augmenté de 2% en 2012 et en 2013, ce qui correspond à chaque fois à 3,5 millions. Cela va continuer ainsi avec des augmentations prévues de 2% par année jusqu'en 2017, année où la participation de l'Etat doit avoir passé de 45% à 55%.

Au vu de ces chiffres-là, on voit que, au contraire, l'évolution des coûts de l'HFR est parfaitement maîtrisée, avec pour 2014 et 2015, 2015 en tout cas, des paliers qui seront donnés. Donc, il y a quand même d'autres éléments qui interviennent et d'une manière générale, ce sont des économies qui sont faites à l'HFR. A relever aussi que pour les comptes 2013, l'HFR va ristourner à l'Etat 5,7 millions en ayant fait des provisions pour 5,8 millions, pour des risques de baserate 2013, pour des risques de Tarmed, ainsi que pour un risque de surcoûdage. Donc, je peux difficilement dire que l'HFR ne maîtrise pas ses coûts. Il n'y a pas de charges qui ont explosé et il y a au contraire une gestion extrêmement rigoureuse de l'HFR. Donc, il n'y a pas un privilège particulier pour l'HFR.

Le financement transitoire, je le rappelle, a été voulu au moment de l'introduction des DRG. Nous n'avons pas voulu, comme d'autres cantons l'ont fait, tout mettre en prestations d'intérêt général et autres prestations. Nous avons, au cours des années 2012, 2013, 2014 et nous terminerons en 2015, essayé d'identifier l'ensemble des prestations pour avoir les prestations d'intérêt général, les autres prestations et de diminuer le financement transitoire, pour une partie en reprenant des charges soit dans les prestations d'intérêt général, soit dans les autres prestations, le solde étant un potentiel d'économie qui doit pouvoir encore être réalisé à l'HFR.

La vision de l'HFR n'est pas d'avoir des soins à 300 kilomètres, mais d'avoir vraiment un centre de soins aigus avec des compétences, une couronne d'hôpitaux de proximité qui offrent les soins de réadaptation, des soins aigus de proximité avec des urgences et des permanences, pour vraiment répondre au plus près aux besoins de la population du canton de Fribourg. Et là, c'est vraiment tout ça en continuant à offrir ces soins de qualité pour lesquels nous militons.

On a effectivement une diminution des chiffres du stationnaire, mais en corollaire, on a une augmentation des activités ambulatoires, 12% entre 2011 et 2012, 9% entre 2012 et 2013. Je crois que ce n'est pas à vous, M. Schmid, que je vais apprendre qu'il y a certaines prestations qui passent clairement du stationnaire à l'ambulatoire. C'est un élément qu'on constate en médecine pour certaines prestations qui, jusqu'à il n'y a pas longtemps, se faisaient en stationnaire et qui aujourd'hui se font en ambulatoire, par exemple les traitements d'oncologie. On a vu clairement une modification à l'HFR où les gens restaient en stationnaire alors qu'aujourd'hui ils sont soignés en ambulatoire. Néanmoins, il y a effectivement une diminution claire du stationnaire.

En ce qui concerne les hospitalisations hors canton, on n'a pas les chiffres 2013. Sur la base des chiffres 2011 et 2012, nous n'avons pas constaté d'exode massif. On avait 600 per-

sonnes de plus qui sont allées en hospitalisation hors canton, alors qu'on a ouvert les frontières avec la nouvelle loi fédérale. Néanmoins, il est vrai que c'est un montant important pour le canton de Fribourg: on sera à plus de 50 millions pour 2014, puisque, depuis longtemps déjà, c'était le cas en 2008, 2009 et 2010, une partie de la population fribourgeoise se fait soigner dans les hôpitaux hors canton. Jusqu'en 2011, c'étaient les assurances complémentaires qui payaient, mais depuis le 1^{er} janvier 2012, c'est le canton qui doit payer pour ces prestations.

Concernant les salaires les plus élevés, effectivement il ressort des statistiques que nos collaborateurs ont de bons salaires, des salaires qui sont mérités. Toutefois, le Conseil d'Etat et le Conseil d'administration de l'HFR ont décidé de créer un groupe de travail dans lequel sont représentés le Conseil d'administration, la Direction de l'HFR, la Direction de la santé, la Direction des finances et qui a pour mission d'analyser quelles sont les propositions d'assouplissement dans le cadre de la loi sur le personnel qui pourraient être faites pour l'HFR.

Je ne peux que confirmer les propos de M^{me} la Députée Berset sur la qualité des soins. D'une manière générale, je rencontre beaucoup de gens qui sont soignés à l'HFR et qui relèvent cette qualité des soins dont ils bénéficient dans cet hôpital.

C'est avec ces remarques que je vous invite à prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Elections judiciaires

Résultats des scrutins organisés en cours de séance

2014-GC-135 Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère

Bulletins distribués: 101; rentrés: 95; blancs: 3; nul: 1; valables: 91; majorité absolue: 46.

Est élu M. Michel Castella, à Pringy, par 71 voix.

Ont obtenu des voix M^{me} Cindy Levra: 18; M. Stéphane Giller: 2.

2014-GC-136 Assesseur-e supplante (représentant les locataires) au Tribunal des baux de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveysse

Bulletins distribués: 89; rentrés: 79; blancs: 3; nul: 1; valables: 75; majorité absolue: 38.

Est élue M^{me} Justine Dumas, à Siviriez, par 75 voix.

2014-GC-138 Assesseur-e au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère

Bulletins distribués: 98; rentrés: 84; blancs: 3; nuls: 2; valables: 79; majorité absolue: 40.

Est élu *M. Stéphane Giller*, à *Vuadens*, par 41 voix.

A obtenu des voix M^{me} Cindy Levrat: 37. Il y a 1 voix éparse.

—

- La séance est levée à 18 h 00.

La Présidente:

Katharina THALMANN-BOLZ

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire général adjoint*

—

Deuxième séance, mercredi 10 septembre 2014

Présidence de M^{me} Katharina Thalmann-Bolz, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Recours en grâce. – Rapport 2014-DEE-2 sur le postulat 2009-GC-48 (P2064.09) Christa Mutter (récupération des rejets de chaleur des eaux usées); discussion. – Projet de décret 2014-DICS-49 relatif à l’acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d’une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye (GYB), à Payerne; entrée en matière, lecture des articles, vote final. – Projet de loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l’accord intercantonal sur le domaine suisse des Hautes écoles (concordat sur les Hautes écoles); entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures, vote final. – Mandat 2014-GC-58 Nicolas Kolly, Roland Mesot, Yvan Hunziker, André Schoenenweid, Patrice Morand, Jean-Pierre Doutaz, Gabriel Kolly, Alfons Piller, Emanuel Waeber, Stéphane Peiry (formation d’imams à l’Université de Fribourg); prise en considération. – Election ordinaire.

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 102 députés; absents: 8.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Marie-Christine Baechler, Marc-Antoine Gamba, Ursula Krattinger-Jutzet, Chantal Pythoud-Gaillard, Gilberte Schär, Erika Schnyder, Laurent Thévoz, Peter Wüthrich.

M^{mes} et MM. Anne-Claude Demierre, Marie Garnier, Georges Godel, Erwin Jutzet et Maurice Ropraz, conseillères et conseillers d’Etat, sont excusés.

—

Communications

La Présidente. Da auf dem neugestalteten Programm der Hinweis der ordentlichen Bürositzung während der Session fehlt, möchte ich hiermit die Mitglieder des Büros daran erinnern, dass morgen Donnerstag, um 7.30 Uhr eine solche stattfinden wird. Die Einladung haben die Büromitglieder bereits erhalten.

Je vous rappelle aussi les assemblées des clubs suivants pour aujourd’hui: le Club économique visitera Nespresso à Romont cet après-midi de 13 heures à 15 h 30; le Groupement sport et loisirs tiendra son assemblée générale à midi au restaurant Le Chasseur.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

—

Recours en grâce

Rapporteur: **Olivier Suter** (ACG/MLB, SC).

Le huis clos est prononcé.

> La grâce est refusée dans un cas.

Le huis clos est levé.

—

Rapport 2014-DEE-2 sur le postulat 2009-GC-48 (P2064.09) Christa Mutter (récupération des rejets de chaleur des eaux usées)¹

Discussion

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Ich danke dem Staatsrat sehr herzlich für diesen Bericht, der sehr detailliert und sehr interessant ist. Es zeigt das grosse Potential der Wärmerückgewinnung. Speziell danken möchte ich auch, dass es der Staatsrat nicht nur bei der üblichen Berichterstattung belassen hat, sondern einen externen Auftrag an das Centre de recherches énergétiques et municipales (CREM) in Martigny gegeben hat.

J’aimerais revenir non seulement au rapport, mais aussi à l’étude qui est à la base de ce rapport. Le fait que le Conseil d’Etat ait confié cette expertise au Centre de recherches énergétiques et municipales (CREM) conduit à utiliser une méthodologie qui permet aussi la comparaison avec des données récoltées dans les cantons de Vaud et du Valais. On va vers quelques chose qui est une base statistique et analytique qui sera utile au-delà de ce rapport et au-delà des solutions directement proposées.

Je salue l’idée de motiver les communes à utiliser les sources de rejet de chaleur. On voit que les communes qui n’ont pas moins de quinze stations d’épuration des eaux peuvent utiliser cette chaleur. Ces rejets thermiques sont une énergie gratuite qui est gaspillée si on ne l’utilise pas. Le rapport du CREM détaille aussi le potentiel de quelques deux cents entreprises dont on a pris les quelques dizaines les plus prometteuses. Donc il y a des possibilités d’utiliser la chaleur industrielle sous forme de vapeur d’eau, d’eau chaude, de gaz. Le rapport détaille très bien quelles sont les possibilités, où il y a un potentiel qui serait directement rentable et où il y a un

¹ Rapport pp. 1695ss.

potentiel qu'on pourrait peut-être utiliser dans un deuxième temps.

Une remarque concernant le potentiel total: dans ce rapport sur l'énergie de 2009, on a vu qu'en 2007, on a utilisé des carburants dans le canton de Fribourg pour 2800 gigawattheures. Le potentiel d'économie sur la chaleur a été détaillé par le Conseil d'Etat à 1300 gigawattheures et sur cela, juste l'utilisation de ces rejets de chaleur permettrait d'économiser par l'industrie 200 gigawattheures. Donc il s'agit d'un potentiel qui est dans l'ère du temps et qui est tout à fait considérable.

En ce qui concerne la méthode utilisée, c'est très bien de se baser sur les statistiques NOGA (nomenclature générale des activités économiques) de la Confédération. Cela permet d'avoir une vue complète sur les entreprises, puisque toutes les entreprises figurent dans cette base de données, et d'actualiser cette base de données chaque année si nécessaire.

Cela permet aussi de faire des études supplémentaires que le CREM a proposées dans son étude de base.

On dit que ce sont les entreprises qui utilisent du gaz ou du pétrole qui devraient utiliser leurs rejets de chaleur. C'est une excellente chose, mais il faut aussi dire que cette démarche ne devrait pas être un prétexte ou une excuse pour éviter ou retarder l'assainissement d'une installation qui serait désuète ou des mesures d'efficacité sur un changement de système chaleur. Il s'agit d'éviter l'effet rebond qui favorise la surconsommation parce que l'on s'est donné bonne conscience; comme par exemple dans les ménages, le recyclage ne doit pas favoriser le gaspillage de matières premières.

Fribourg est un canton qui se prête spécialement bien pour utiliser ces rejets de chaleur comme mentionné dans le rapport. Nous avons le secteur alimentaire qui, dans l'industrie, donne à lui seul la moitié de ce potentiel; je cite au hasard Micarna, Elsa, Cremo, les chocolatiers, etc., qui utilisent de la chaleur. Ce qui est mentionné dans le rapport, mais pas dans les calculs, c'est qu'il s'agirait de récupérer les pertes d'énergie du froid qui génèrent aussi de la chaleur.

Donc, si l'on peut donner une recommandation suite à ce rapport, ce serait d'un côté d'utiliser l'obligation qui est dans la nouvelle loi sur l'énergie d'optimiser les installations des grandes entreprises. L'Etat a un levier qu'il va utiliser et je souhaite qu'il l'utilise. Dans un deuxième temps, de s'adresser avec de bons exemples aux moyennes entreprises et, en parallèle, utiliser le levier qui est donné par les Plans communaux de l'énergie pour motiver les communes d'utiliser aussi cette énergie.

Dans ce sens-là, je remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport fort intéressant et j'espère qu'il sera suivi par beaucoup de projets concrets.

Bonny David (PS/SP, SC). Mon lien d'intérêts: je suis membre de la Commission cantonale de l'énergie.

Le groupe socialiste prend acte du rapport concernant la récupération des rejets de chaleur des eaux usées et remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse.

Hormis de nombreux chiffres peut-être pas toujours parlant, ce qui est marquant dans ce rapport et qui nous interpelle, c'est la faible utilisation de cette énergie thermique dans le canton de Fribourg. Pourtant, on l'a dit, son principe est simple. A partir de là, nous devrions davantage nous engager en faveur de cette énergie, car cette dernière est avantageuse et la chaleur des eaux usées est une énergie disponible en quantité très importante.

Elle est encore plus intéressante surtout au moment où les ressources en énergies fossiles s'épuisent et que cette énergie de récupération de chaleur fait ses preuves en de nombreux coins du pays depuis plusieurs décennies maintenant.

Autre point d'intérêt: elle peut être principalement exploitable en milieu urbain, là où il y a des problèmes d'énergie et où il est plus difficile d'utiliser les panneaux solaires, le photovoltaïque ou encore la géothermie.

Le postulat porte essentiellement sur les rejets de chaleur des eaux usées dans les STEP et les industries. C'est une étape. Le groupe socialiste suit et suivra avec attention le développement de cette énergie dans le canton, car cette énergie thermique doit se développer pas seulement avec les STEP ou les industries.

Selon l'Office fédéral de l'énergie, ce sont 5% du parc immobilier suisse qui pourraient être chauffés avec la chaleur des eaux usées; ce n'est pas rien. Et pour chauffer ce parc à côté des STEP, on peut aussi citer les usines d'incinération des ordures ménagères, les stations de pompage, les grands bâtiments locatifs, les hôtels, les piscines couvertes, les hôpitaux, tous de grands consommateurs d'eau. Et pour les hôpitaux, le groupe socialiste demande déjà que pour le futur bâtiment de l'HFR, une étude de faisabilité soit réalisée permettant peut-être de chauffer partiellement ce nouveau bâtiment de l'HFR de manière avantageuse et économique. C'est un effort que l'Etat doit dorénavant inclure dans la construction de ses bâtiments lorsque cela est possible.

En conclusion, le groupe socialiste exige du Conseil d'Etat qu'il poursuive de manière intense le développement et la promotion de cette énergie dans le canton de Fribourg pour les bâtiments de l'Etat, mais également auprès des collectivités publiques et privées qui pourraient l'intégrer dans leurs projets immobiliers futurs ou des rénovations. Le cadastre des rejets de chaleur pour le canton devra être publié au plus vite afin de poursuivre ce développement rapidement et efficacement.

Kolly René (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical a étudié ce rapport avec attention. Le résultat de l'analyse effectuée en réponse au postulat de M^{me} Mutter démontre bien un intéressant et important potentiel de récupération des rejets de chaleur.

L'introduction d'un programme destiné aux grands consommateurs pour valoriser les rejets de chaleur et renforcer

l'exemplarité des collectivités publiques dans le domaine est à saluer.

Dans ce rapport, le Conseil d'Etat propose quelques mesures dont les objectifs tendent à mieux récupérer les rejets thermiques à disposition. Ce rapport porte essentiellement sur la récupération des rejets de chaleur des eaux usées avec, bien sûr, un potentiel important en zone urbaine.

L'étude démontre aussi que la branche de l'alimentation détient le potentiel le plus important de récupération de ces rejets de chaleur. Dans ce domaine, le potentiel est encore mal utilisé. Hormis la récupération des rejets de chaleur des eaux usées comme nous le démontre le rapport, bien d'autres sources de récupération sous formes de techniques d'échange de chaleur devraient être encore mieux exploitées et encouragées comme toute autre production d'énergie propre. A la valorisation des rejets, j'ajouterai celle des échangeurs de chaleur qui doit être considérée comme faisant partie des priorités de la politique énergétique permettant de sortir progressivement de la dépendance des énergies fossiles. Avec ces considérations, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

Losey Michel (UDC/SVP, BR). Le groupe de l'Union démocratique du centre est satisfait d'avoir accepté ce postulat par rapport au résultat et au contenu de ce rapport.

L'étude réalisée par le CREM met en évidence un potentiel énergétique non négligeable avec cette récupération de chaleur. Par contre, nous mettons un bémol: la valorisation des rejets de chaleur doit être considérée comme un élément prioritaire certes, mais un élément qui soit économiquement rentable. La mise en place de réseaux de chauffage à distance par rapport aux sources de chaleur doit être supportable; et il ne faut pas imposer aux collectivités publiques un besoin d'exemplarité qui ne soit pas économiquement supportable.

Avec ce bémol, le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte de ce rapport.

Dietrich Laurent (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a examiné avec attention le rapport sur le postulat Mutter.

Je vous fais grâce de l'historique et des différents détails techniques. Le rapport fait mention de deux domaines distincts: les rejets thermiques issus de l'industrie et ceux des eaux usées, autrement dit des stations d'épuration.

Premier volet: le canton établit un cadastre provisoire du potentiel énergétique par commune et par branche d'activités, ce qui donne une bonne idée visuelle des potentiels. Il en ressort d'ailleurs un potentiel important, dont les 60% se trouvent sur six communes. Probablement d'ailleurs dans dix à vingt entreprises qui ne sont pas, on le déplore, mentionnées dans ce rapport. Les secteurs d'activités sont avant tout l'alimentation, la chimie, le ciment. Le rapport affirme que plusieurs buts peuvent être atteints. Cependant, nous avons relativement peu de mesures concrètes qui sont déjà mises en place; du moins, elles ne ressortent pas du rapport, mis à part des mesures de formation et d'information. Cette politique

quelque peu attentiste livre les entreprises à leur sort dans un sujet qui, je cite, «peut sensiblement contribuer aux objectifs de politique énergétique». Plutôt que d'investir massivement dans la sensibilisation, un programme de soutien financier incitatif serait alors tout indiqué.

Deuxième volet: il en va de même pour les stations d'épuration. L'étude montre quatre zones particulièrement intéressantes: les Villes de Fribourg, Bulle, Estavayer et Morat. Que ce soit en aval ou en amont des différents scénarios, avec différents scénarios de chauffage à distance. Le potentiel semble avéré et c'est bien, mais là aussi, aucune solution n'est présentée dans ce rapport.

En résumé, Mesdames et Messieurs, l'énergie est probablement le défi majeur du 21^e siècle. Ce rapport nous donne quelques chiffres intéressants, témoigne du potentiel énergétique renouvelable issu des rejets des entreprises et des stations d'épuration, mais précise que les analyses se poursuivent pour le moment. Les mesures concrètes, des provisions, des délais, des dialogues avec les parties prenantes seraient des mesures intéressantes. Pour un enjeu aussi important et connu depuis 2001, ce rapport donne une première idée. Nous ne pouvons que recommander à l'Exécutif de planifier des mesures incitatives au plus vite, sachant que l'investissement le plus intéressant se fait lors de la construction ou du remplacement des conduites, ce qui prendra un temps certain pour l'ensemble du parc fribourgeois.

Suivant ces considérations, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique prend acte du rapport du Conseil d'Etat.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Zu meinen Interessenbindungen: Ich bin Mitglied des Vorstandes der ARA Sensetal und Mitinhaber eines Ingenieurbüros, das auch bei Kläranlagen Energieoptimierungen durchführt.

Ich habe zu diesem Bericht nur eine kleine Bemerkung zu machen. Ich glaube, das Potential ist vorhanden. Wir haben effektiv ein riesiges Potential, was mich auch nicht speziell überrascht hat, weil Sie im Wasser immer sehr viel Wärme haben. Dass man bei der Industrie zuerst eine Nutzung dieser Abwärme machen sollte, ist auch verständlich und das wird auch gemacht, sofern das wirtschaftlich tragbar ist.

Zum Problem der Kläranlagen. Wenn Sie dem Abwasser «à discrétion» Wärme entziehen, dann werden Sie früher oder später ein Problem beim Betrieb der ARAs haben, da ARAs mit biologischen Systemen funktionieren. Biologische Systeme sind abhängig von der Temperatur und bereits im Winter haben die Kläranlagen ein wesentlich geringeres «Rendement». Wir merken das auch bei der Gasproduktion, weil wir im Winter zum Beispiel beim Schlamm eine geringere Ausbeutung haben.

Wenn Sie also hier reingehen und dem Abwasser wesentliches Potential der Wärme entziehen – das ist immer Niedertemperaturbereich –, dann haben Sie dieses Risiko und das sollte man auf jeden Fall technisch bedenken. Darum: Das Potential ist riesig. Sie sind im Niedertemperaturbereich, Sie

haben keine Netze oder nur teilweise Netze. Da mache ich bezüglich der Wirtschaftlichkeit ein Fragezeichen.

Persönlich verspreche ich mir viel mehr von der dezentralen Nutzung der Sonnenenergie, die auch schneller umgesetzt werden könnte, vor allem für private Heizzwecke.

Fasel Josef (PDC/CVP, SE). Ich bin Produzent von erneuerbarer Energie und daher interessiert an der Thematik der Wärmeproduktion. Ich habe eine konkrete Frage an den Staatsrat: Hat man schon überprüft oder gibt es allenfalls schon Beispiele, wie man Energie aus Fliessgewässern gewinnen könnte? Ich denke da an Seen oder an grosse Flüsse.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Bitte erlauben Sie mir noch eine kleine Bemerkung. Ich bin einig mit Herrn Bapst, dass in den ARAs im Vorlauf keine einfachen Lösungen möglich sind, dass aber im Nachlauf dann doch ein gewisses Potential existiert. Diese Differenzierung wird ja im Bericht gemacht.

J'ai peut-être juste une remarque concernant la faisabilité économique des mesures d'énergie. C'est souvent utilisé comme argument pour ne pas soutenir des solutions. Dans mon précédent travail, pour l'Agence suisse pour l'efficacité énergétique, nous avons fait l'expérience que beaucoup d'entreprises sont tellement prises dans leur comptabilité journalière qu'elles ne font pas forcément une analyse détaillée de la faisabilité économique des solutions énergétiques, simplement parce que ce n'est pas dans leur focus. Souvent, vous avez des solutions qui seraient amorties en deux ou trois années, ce qui est quand même un délai intéressant pour les entreprises. Mais il faut des aides et des conseils extérieurs; et il faut aussi des exemples motivants d'autres entreprises. Donc, la faisabilité économique est donnée plus souvent qu'on ne le pense, mais il faut la favoriser, il faut aller vers ces entreprises; et c'est là où je vois le rôle de l'Etat.

Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi. Ich danke den vielen Intervenienten für ihre Stellungnahmen und ihre interessanten Hinweise.

Dans sa réponse au postulat de M^{me} la Députée Mutter, conformément à la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie énergétique adoptée en novembre 2009, le Conseil d'Etat a mentionné qu'il entendait introduire un programme destiné aux gros consommateurs, encourager la valorisation des rejets de chaleur et renforcer l'exemplarité des collectivités publiques dans le domaine de l'énergie. C'est donc dans ce contexte encore plus large que la valorisation des rejets de chaleur des eaux usées – intégrant également les milieux industriels – a finalement été considérée. Au niveau des résultats, l'étude a permis de confirmer un des points de la stratégie énergétique du canton, à savoir que la valorisation des rejets de chaleur doit être considérée comme l'une des priorités de la politique énergétique permettant de sortir progressivement de la dépendance des énergies fossiles et du nucléaire. La présente étude, et cela a été déjà relevé à plusieurs reprises, a mis en évidence un potentiel énergétique non négligeable d'une part des eaux usées, mais aussi dans les milieux industriels.

Pour la mise en œuvre de cette priorité, l'Etat a développé la stratégie suivante: pour les STEP et dans un premier temps,

l'Etat entend soutenir les communes par des aides financières pour la réalisation des études permettant de confirmer la faisabilité technico-économique des projets. D'ailleurs, la Ville de Fribourg analyse actuellement un projet potentiel concret. Et si dans un second temps, l'intérêt pour une réalisation est démontrée, aussi économiquement faisable et rentable, les programmes d'encouragement en vigueur depuis 2011 prévoient déjà le subventionnement de la réalisation du réseau de chauffage à distance, amenant la chaleur vers les consommateurs potentiels.

Pour le secteur industriel, des études complémentaires seront réalisées jusqu'en 2016 par le Service de l'énergie, en parallèle avec la mise en application de l'art. 18a de la loi sur l'énergie relatif aux gros consommateurs. Ces études permettront aussi de mettre en relation les rejets de chaleur industriels avec les besoins énergétiques des zones situées à proximité de ceux-ci.

Un cadastre des rejets de chaleur pourra ainsi être établi pour l'ensemble du canton. En outre, des projets ont déjà vu le jour ces dernières années et ont démontré la pertinence de valoriser cette ressource. C'est par exemple le cas à Châtel-St-Denis, avec l'entreprise swisspor. Je peux également citer le cas de Nespresso, que plusieurs d'entre vous iront visiter aujourd'hui. Cette entreprise participe vraiment de manière non négligeable à l'alimentation du futur réseau de chauffage à distance de la Ville de Romont.

L'Etat et les communes devront également examiner la récupération des rejets de chaleur pour leurs propres bâtiments. Ils doivent quand même pouvoir montrer l'exemple également dans ce cadre-là, mais bien évidemment en veillant au fait que ces projets soient économiquement rentables.

Herr Grossrat Fasel: Bei den Fliessgewässern gibt es die Fliesswasserkraftwerke, die bereits vielerorts bestehen. Ich glaube, wir müssen auch hier die entsprechende Analyse machen, wobei hier die ökologischen Probleme, besonders auch für die Fischerei, zu berücksichtigen sind.

Le Conseil d'Etat vous prie et vous invite à prendre acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Projet de décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye (GYB), à Payerne¹

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

Commissaire: **Jean-Pierre Siggen**, *Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport*.

Entrée en matière

Le Rapporteur. Je n'ai pas d'intérêts personnels sur la destinée de ce message, si ce n'est qu'il soit bien accueilli et corresponde à un besoin de réservation de terrain constructible en vue de l'agrandissement de ce Gymnase; sinon membre de la commission de ce dernier.

Le projet de décret relatif à l'acquisition à parts égales entre les cantons de Vaud et de Fribourg d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye a suscité un vif intérêt lors de la séance de la commission du 8 juillet dernier. Au passage, nous remercions la Direction, les chefs de service et le secrétaire parlementaire pour leur accompagnement.

Une vision locale nous a permis de constater le bien-fondé de la démarche des deux Conseils d'Etat. Dix ans déjà que ce Gymnase existe à la satisfaction générale. Toutefois, victime de son succès, en août 2010, il atteignait déjà sa vitesse de croisière. L'étude, financée par le budget de l'école, démontre que pour 2025, le taux d'occupation minimum devrait être de 1150 élèves, le taux moyen de 1250 élèves et le maximum de 1400 élèves. Les conclusions de l'enquête démontrent que la volonté d'acquérir le seul terrain encore disponible à proximité du site est largement justifiée, ceci afin de disposer de réserve nécessaire à son extension. Cette parcelle d'environ 10 500 m² est partagée entre 8000 m² constructibles et 2500 m² dans un couloir paysager. Il est à noter que ce terrain pourrait être valorisé pour la construction d'un parc immobilier suite à une forte demande dans la région de Payerne. Les conditions particulières, telles que le droit de réméré d'une durée de vingt-cinq ans et l'inscription d'un droit de préemption en faveur de la Commune de Payerne sont, semble-t-il, usuelles.

L'intérêt prédominant du développement du GYB pour une utilisation publique du terrain est clairement défini dans le message. Toutefois, la commission fut surprise par les exigences de la Commune. En effet, il ne s'agit pas de thésauriser, mais bien de garantir la possibilité de s'étendre dans une région où la démographie est super importante. En effet, un habitant de la Broye sur quatre a moins de vingt ans. De plus, les futurs élèves de 2025 sont déjà nés. Lors de la discussion, plusieurs questions d'ordre technique ont été abordées pour donner des pistes de réflexion sur les possibilités d'agrandissement des bâtiments existants. Les études seront menées lors de la phase d'étude d'un projet de réalisation. Il est donc démontré que l'acquisition de cette parcelle pour 320 francs le m² a convaincu une majorité de la commission. Le crédit

d'engagement s'élève donc à 1,7 million de francs à parts égales des deux cantons.

Pour conclure, je laisserai le soin à M. le Commissaire d'expliquer les discussions et conclusions entre les obligations liées au règlement urbain et la position de la Confédération, propriétaire d'un fond voisin.

Enfin, au nom de la commission, je vous invite à entrer en matière et à accepter ce message tel que présenté par le Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Je souhaite en premier lieu remercier la commission pour l'examen qu'elle a fait du décret, ainsi que le rapporteur, M. le Député Elian Collaud, pour son rapport d'entrée en matière.

Comme l'a fait remarquer, à juste titre, un membre de la Commission des finances et de gestion, M. Paul Herren-Schick, que je remercie au passage, une coquille s'est glissée dans le message du Conseil d'Etat, à la page 5, point 4 «Crédit d'engagement demandé», dernier paragraphe. En effet, l'article de la Constitution relatif au référendum financier facultatif est l'art. 46 et non pas l'art. 36.

Je souhaite apporter des réponses, notamment aux questions restées en suspens lors de la séance de la commission ordinaire chargée de l'examen de ce projet de décret. Concernant le fonctionnement financier du GYB, il est nécessaire au préalable de préciser que le GYB, contrairement aux autres établissements fribourgeois du secondaire 2 général, dispose de la personnalité juridique et de ses propres organes, soit la commission interparlementaire, composée de sept députés par canton, le conseil du gymnase, formé de onze membres dont les conseillers d'Etat responsables de l'instruction publique des deux cantons, et le bureau du conseil où siègent les chefs de service du secondaire 2 général des deux cantons.

Au niveau financier, le budget est adopté selon la procédure ordinaire prévue dans chaque canton. Concrètement, le conseil du GYB, sur la proposition du directeur de cet établissement, adopte les projets de budget et du plan financier. La part fribourgeoise est ensuite intégrée dans le budget et le plan financier du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré, puis soumise à la procédure budgétaire ordinaire. Il en va de même pour les investissements, chaque Conseil d'Etat adresse une demande à son Grand Conseil respectif.

Pour le compte de fonctionnement, le canton de Vaud s'acquitte de 4% des charges d'exploitation nettes, au titre de l'avantage du site, puis le solde est réparti proportionnellement au nombre d'élèves domiciliés dans chacun des deux cantons. Actuellement, il y a 54% d'élèves fribourgeois et 46% d'élèves vaudois. Les investissements sont, eux, financés à parts égales par les deux cantons.

Au sujet de la taille et de l'emplacement de la parcelle, le règlement de la zone fixe une distance aux limites de 5 m pour les constructions futures, 10 m à l'ouest de la parcelle. Cependant, la présence d'une zone de verdure dans la partie Est de la parcelle permet de construire en bordure à cet

¹ Message pp. 1860ss.

endroit, là où le terrain est le plus large. Le terrain proposé à l'acquisition comprend près de 8000 m² en zone constructible. Le règlement de la zone prévoit un coefficient d'utilisation du sol de 0,8 au maximum et une hauteur du bâtiment sous corniche de 10 m. Selon ce règlement, cela permettrait théoriquement de planifier un bâtiment de 18 000 m², ce qui représente la surface au sol du bâtiment actuel. Si l'on tient compte des limites à respecter, de la forme de la parcelle et de la dynamique architecturale de l'ensemble à planifier, il ne paraît évidemment pas très heureux d'astreindre de telles valeurs en réalité, mais cela laisse sans conteste un potentiel largement suffisant pour tenir compte des besoins futurs du GYB tels qu'ils ressortent de l'étude démographique.

Un récent plan d'affectation atteste de la présence d'une zone de protection inconstructible entre le bâtiment actuel du GYB et la station météorologique. Il n'y a donc pas de possibilité d'extension dans la zone en question. MétéoSuisse, via l'Office fédéral des constructions, qui est en fait propriétaire des lieux, nous a confirmé encore la semaine passée qu'elle tient à une protection stricte de la zone entourant ses bâtiments.

L'opportunité de rehausser le bâtiment n'a pas été étudiée jusqu'à aujourd'hui. Cela ne semble toutefois pas une solution envisageable, car, d'une part, la hauteur actuelle de la façade du GYB atteint déjà la hauteur maximale de 13 m prévue pour les zones de constructions d'intérêt public et d'équipements collectifs. D'autre part, le bâtiment actuel, répondant aux normes Minergie, les adaptations en cas de rehaussement, notamment en ce qui concerne la centrale de ventilation au sous-sol, représenteraient une complexité supplémentaire par rapport à d'autres types de bâtiments.

Les nouvelles constructions scolaires envisagées dans le canton de Vaud, notamment les gymnases à Aigle, Echallens et Rolle, sont prévues pour absorber la croissance démographique des régions de la Riviera, du grand Lausanne et de la Côte. Par ailleurs, les élèves ne sont pas libres de choisir le gymnase qu'ils fréquenteront et les Conseils d'Etat fribourgeois et vaudois ne souhaitent pas remettre en cause l'aire de recrutement du GYB. Certains députés m'ont fait part de leur crainte que l'établissement devienne un trop gros bateau. Le Conseil d'Etat partage cette préoccupation. Pour rappel, il estime que la taille maximale devrait idéalement se situer vers 1100 élèves si l'on tient compte de l'encadrement des élèves et de l'importance des sites scolaires. Dans le cas du GYB, des études plus approfondies nous permettront de définir quel est le modèle le mieux adapté. Une des solutions envisageables pourrait être de répartir des filières de formation entre les différents bâtiments.

La valeur de ce bien-fonds avait été estimée par la Commission immobilière vaudoise, qui avait charge de le faire, dans une fourchette de 3 150 000 francs à 3 665 000 francs. On se trouve donc dans cette fourchette. Pour répondre à toutes les questions, j'ajoute que le notaire est vaudois et que son étude est située à Payerne.

En conclusion, je ne peux que confirmer que les besoins sont connus et vous proposer de voter ce crédit d'engagement per-

mettant d'acquérir cette parcelle qui constitue le dernier terrain disponible autour du GYB.

Losey Michel (*UDC/SVP, BR*). La Commission des finances et de gestion du Grand Conseil a étudié ce projet de décret sous l'angle financier, mais également sous l'angle de la gestion. En effet, par rapport à ce dossier, la stratégie adoptée par les deux cantons fait partie d'une gestion, gestion judicieuse en l'occurrence par rapport à cette acquisition de terrain, car la croissance démographique prouve que le besoin existe. Par rapport à ceci, l'anticipation faite par les deux cantons est bienvenue.

Sous l'angle financier, la Commission des finances et de gestion accepte ce projet de décret tout en relevant que le prix pratiqué est un prix usuel pour la région, mais relève toutefois la rudesse, voire presque l'arrogance de la Commune de Payerne vis-à-vis des cantons de Vaud et de Fribourg, par rapport aux conditions complémentaires qu'elle mentionne dans cet acte de vente, notamment le droit de préemption qualifié avec un prix d'aujourd'hui qui ne subira aucune indexation. Mais, malgré ceci, l'enjeu étant tellement important, c'est à l'unanimité des membres présents que la Commission des finances et de gestion vous recommande d'accepter ce projet de décret.

Corminbœuf Dominique (*PS/SP, BR*). En préambule, je voudrais dénoncer l'attitude de la municipalité de Payerne dans ce dossier. Je souhaiterais rappeler l'historique du choix de l'emplacement actuel du site du GYB. A l'époque, les plus-values de la proposition de Payerne par rapport à Estavayer-le-Lac étaient la position géographique centrale de Payerne par rapport au bassin desservi, une ville avec un nœud ferroviaire régional, mais surtout la possibilité, très étendue comme on nous le laissait entendre, d'expansion possible du futur Gymnase. Or, à travers ce message – vous pouvez le voir à la page 5, point 3.3 «Conditions particulières de la vente» –, on peut relever l'attitude hautaine, mesquine et surtout emprunte d'une certaine amnésie de la municipalité actuelle de la Commune de Payerne.

Ceci dit, le GYB a besoin d'espace. Le seul à disposition est la parcelle qui nous est proposée au travers de ce message. Je vous rappelle qu'aujourd'hui, nous devons prendre une décision concernant l'achat d'un terrain, pas encore d'une construction. Le terrain proposé est constructible dans le cadre des besoins du GYB correspondant au développement démographique de la région de la Broye. Or, ces besoins deviennent importants et le message, en page 3, démontre bien les besoins actuels et futurs. Nous ne pouvons pas renvoyer aux calendes grecques ce projet d'agrandissement du collège intercantonal broyard dont les capacités d'accueil sont déjà atteintes aujourd'hui. Beaucoup de questions concernant directement ou indirectement l'objet du décret ont été posées. Dans un mail daté du 11 juillet 2014, les documents reçus répondaient aux questions et attentes des membres de la commission. Quant à la possibilité d'acquérir des terrains protégés par la Confédération, qui sont actuellement à disposition pour les besoins de la station de météorologie, là et malgré certaines déclarations ou déclarations futures, vous oubliez. Jamais la Confédération n'acceptera d'entrer

en matière sur ce dossier. Et je rappellerai à certains que ces terrains sont cultivés par des agriculteurs, ce qui va dans le sens de ce que demande d'ailleurs le milieu agricole, soit la protection de leur outil de travail. Les besoins de ce Gymnase intercantonal sont pour aujourd'hui, pas pour demain, d'autant plus que si nous commençons à tergiverser, la Commune de Payerne n'attendra pas pour toucher le jackpot et nous le sentons très bien au travers du message, à la page 5.

Quant au prix au m² et compte tenu du marché actuel, il est correct pour la région. Comme les besoins sont pressants, n'ayez aucune crainte quant à la condition de la reprise à prix coûtant du bien foncier dans un délai à long terme. Un projet de construction doit être étudié au plus tôt pour une construction à moyen terme. La réalisation sera terminée bien en amont de la date fatidique qui apparaîtra sur le contrat de vente.

N'hésitez pas sur l'acceptation de ce décret. Je vous encourage, et le groupe socialiste avec moi, à l'accepter pour le bien et l'intérêt d'une région qui doit vivre dans l'intercantonalité et surtout avec un boom démographique qui doit être accompagné.

Collomb Eric (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a pris connaissance du projet de décret relatif à l'achat d'une parcelle pour l'extension future du Gymnase intercantonal de la Broye.

Une analyse rapide de la situation permet de tirer un constat clair: le fort développement démographique dans la zone de recrutement du GYB se répercute inévitablement sur le nombre d'élèves fréquentant l'établissement. En effet, à peine dix ans après son ouverture, ce Gymnase se trouve déjà en situation de saturation. La proposition d'achat de 10 000 m² supplémentaires, dont un peu plus de 8000 m² sont constructibles, apparaît même un peu faible pour répondre à la demande qui ne devrait pas fléchir ces prochaines années. C'est pourquoi nous pensons que les terrains se trouvant au sud de la parcelle auraient été encore plus intéressants. Malheureusement, ceux-ci figurent en zone de protection stricte de la Confédération qu'exploite la station météorologique MétéoSuisse de Payerne. Toutefois, malgré l'achat formulé dans le décret dont nous débattons, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique pense qu'il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour trouver à moyen terme une solution avec la Confédération.

Sans vouloir jeter de l'huile sur le feu, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique relève toutefois l'attitude pour le moins surprenante de la Commune de Payerne qui, selon le message, peut concevoir une vente directe aux cantons de Vaud et de Fribourg, mais exige des garanties sur l'usage et la temporalité de réalisation de l'agrandissement du GYB. Mais comment la Commune de Payerne peut-elle penser que le Gymnase intercantonal de la Broye veuille réaliser une opération immobilière?

C'est avec ces quelques considérations et surtout en se réjouissant de ce développement du Gymnase intercantonal de la

Broye, que le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique soutiendra ce projet de décret.

Duc Louis (ACG/MLB, BR). L'objet qui nous est présenté a retenu toute l'attention du groupe Alliance centre gauche. Le groupe ne s'oppose pas à un agrandissement du GYB, qui deviendra affaire urgente dans un moyen terme. Toutefois, l'achat proposé ne nous satisfait pas sur plusieurs points que je me permets d'énumérer.

En premier lieu, le terrain proposé – vous avez l'objet sous les yeux – est un long boyau de terrain encastré dans une zone accidentée, un talus en contrebas du GYB, jouxtant en plus une zone construite de villas. Un travail d'agrandissement sur ce site serait colossal, puisqu'il faudra absolument travailler sur la hauteur, la surélévation du bâtiment ou des bâtiments. De plus, en cas de construction, aucune luminosité – elle sera déficiente –, des oppositions garanties du quartier de villas jouxtant la parcelle – je ne serai plus là pour le constater – et, finalement, un prix absolument surfait pour un terrain dont la Commune de Payerne ne peut guère envisager d'autres projets que de s'en séparer à la vitesse grand V. Le GYB mérite mieux que cela. Ses élèves n'ont pas à être confinés dans un immeuble à venir où le soleil, M. le Vice-directeur du GYB, sera pratiquement toujours absent. Côté soleil levant, une immense parcelle vierge de toute construction, appartenant à la Confédération, est occupée par la station météo.

J'ai pris personnellement contact avec la direction de MétéoSuisse. Certes, je ne conteste aucune mesure concernant l'activité de la station météo, mais les 35 000 m² sur le site vierge touchant directement le GYB seraient à n'en pas douter quelque chose d'intéressant. Certes, les pollens, la luminosité, la température ambiante, je pense que tout ça fait partie de la météo, c'est clair. Mais je pense que se séparer, pour la Confédération, de 8000 m² – ce sont 8000 m², M. Losey; ce ne sont pas 30 000 m², 35 000 m² ou 40 000 m² pour des grandes entreprises – au profit d'une jeunesse, c'est quelque chose qui est pour moi très important. J'estime que les générations d'élèves qui affineront leurs connaissances au GYB méritent mieux que d'être confinés dans cet endroit.

C'est simplement cela que le groupe Alliance centre gauche comprend et c'est pourquoi il vous propose le renvoi. Je vous dirai encore une chose: selon la direction de la météo, aucune discussion n'a eu lieu. On peut trouver des compromis, on peut se rencontrer autour d'une table. Le Mur de Berlin est tombé; je ne dis pas que c'est comparable mais, finalement, la Confédération peut quand même se séparer de 8000 m² sur un terrain de 35 000 m². Aucune entrevue, aucun agenda, aucun protocole – tout a été consulté –, il n'y a eu aucune discussion. C'est encore une fois la Ville de Payerne qui profite de cette aubaine et je vous propose ce renvoi.

Je demande que le Conseil d'Etat considère encore une opportunité pour essayer de trouver une solution à l'amiable ou un compromis.

La Présidente. M. Duc, vous avez proposé le renvoi. Conformément à l'art. 142 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil, la pro-

position de renvoi doit indiquer le but du renvoi et le résultat attendu.

Duc Louis (ACG/MLB, BR). Alors je m'exprime, M^{me} la Présidente, merci. C'est quand même malheureux après vingt-cinq ans de service...

La Présidente. Je vous laisse encore du temps; vous avez encore quelques minutes pour réfléchir.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR). Tout d'abord, j'aimerais remercier M. le Commissaire pour toutes les précisions apportées aujourd'hui même, suite à notre séance de commission parlementaires; je n'y reviendrai donc pas.

L'aire de recrutement du Gymnase intercantonal de la Broye ayant une croissance démographique supérieure à la moyenne, la progression des effectifs avec un scénario – du plus pessimiste au plus optimiste – est sans appel. Le sur-effectif déjà actuel de 25% démontre lui aussi un besoin urgent d'agrandissement. L'étude approfondie de construction, quant à elle, devra être ouverte aux différentes possibilités d'extension et précisera les choses. Aujourd'hui, il s'agit uniquement d'acquérir un terrain qui relève d'un besoin avec un prix correct. Le groupe libéral-radical se joint aussi aux remarques des différents intervenants concernant l'attitude peu convenante de la municipalité de Payerne.

C'est à l'unanimité que le groupe libéral-radical acceptera ce projet de décret.

Brönnimann Charles (UDC/SVP, SC). Oui, il est parfois très, très compliqué d'acheter du terrain, surtout lorsqu'il y en a assez à disposition autour de ce Gymnase intercantonal de la Broye. En préambule, j'aimerais remercier M. le Commissaire du Gouvernement de nous avoir donné des réponses précises concernant les questions restées ouvertes à la séance de la commission.

Oui, que faut-il faire, M. Duc? Il faut acheter le terrain. Moi, je ne suis pas amateur pour acheter ce terrain, parce qu'il me faut un terrain pour faire de l'agriculture. Ici, dans ce décret ou dans ce message, on discute d'acheter du terrain, pas de savoir ce qu'on va mettre dessus. Par la suite, il y aura la possibilité de discuter les besoins nécessaires du Gymnase. Les chiffres ne disent pas grand-chose; cela évolue parfois délicatement dans tous les sens.

Oui, le groupe de l'Union démocratique du centre est très, très partagé quant au fait d'accepter ou de voter l'entrée en matière de ce message. Personnellement, je trouve inacceptables les conditions émises par l'exécutif communal de Payerne. Je trouve ça déplorable, à mon sens, inacceptable. Cela a donné un vif débat chez nous à la séance de groupe concernant ces conditions. Je n'ai encore jamais vu ça et j'ai bientôt soixante ans.

Oui, je vous invite, personnellement, à entrer en matière pour l'achat de ce terrain et surtout de ne pas oublier d'avoir contact avec l'équipe de Berne. Je suis sûr que si on leur serait un peu les boulons, il pourrait y avoir quelque chose derrière. En effet, la parcelle du décret, à mon sens, ne se prête

pas pour un bâtiment. Il se prêterait pour des places de parc ou d'autres choses.

La Présidente. Est-ce que, M. le Député Louis Duc, vous êtes prêt pour présenter votre proposition?

Duc Louis (ACG/MLB, BR). Merci M^{me} la Présidente, excusez-moi encore.

Le projet de renvoi propose au Conseil d'Etat d'entamer des discussions avec les organes propriétaires, donc avec Météo-Suisse, ce qui veut dire avec la Confédération, pour envisager une solution qui permettrait au GYB de pouvoir acquérir une parcelle sur son terrain, voire de faire un échange avec la parcelle qui est en aval, etc. Donc, ce serait très, très facile. Si vous regardez, vous verrez que la station météo va très bas dans la parcelle; donc elle est presque adjacente à la parcelle qui est prévue pour l'agrandissement. Voilà, c'est simplement cela.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). J'ai juste une toute petite question au commissaire du Gouvernement. Vous avez parlé de 18 000 m² de possibilité de construire. Maintenant, avez-vous une appréciation de la direction, à savoir combien de milliers de m² elle aurait besoin? L'an passé, on a eu une évaluation par un géographe de la région lausannoise qui nous avait fait des projections dans le futur concernant les élèves. Il s'avère que dans la Broye, la démographie estudiantine va aller, pas en exponentiel, mais quand même dans un domaine qui nécessitera certainement un agrandissement du Gymnase, ça c'est sûr; mais le volume de l'agrandissement, cela ne m'est pas tout à fait clair.

Le Rapporteur. Tout d'abord, je remercie tous les intervenants qui se sont exprimés au nom de leur groupe ou en leur nom personnel. Je constate que la majorité est d'accord avec l'entrée en matière. Nous débattons peut-être tout à l'heure de la possibilité d'un renvoi; ceci sera sous l'effet d'une votation.

M. le Commissaire a répondu à toutes les questions. Il s'agit là de chaque répondant qui est satisfait des réponses qui ont été orchestrées d'entente avec la direction du GYB et les instances propriétaires des autres terrains.

Quant à l'autre possibilité, on a toujours éventuellement une opportunité de discussion. Il est vrai que l'évolution au cours des années pourrait être modifiée. En ce sens, aujourd'hui, nous sommes devant le fait accompli d'un achat de terrain. Dans le cadre de la réalisation, à ce moment-là, pourquoi ne pas utiliser toutes les questions qui ont été posées et les remarques qui ont été faites? Je laisse le soin à M. le Commissaire d'en prendre note. Quant à moi, je vous remercie d'accepter l'entrée en matière et, conformément à la majorité de la commission, d'accepter ce décret tel que présenté par le Conseil d'Etat.

Le Commissaire. Je remercie les groupes qui ont accepté l'entrée en matière. Dans mon introduction, j'ai eu l'occasion de donner tous les éléments de détail. J'aimerais simplement relever, concernant la demande de renvoi qui est faite par M. Duc, que contact a été pris aussi avec la direction de

MétéoSuisse, à savoir avec le professeur Calpini, qui est l'un des quatre directeurs, responsable des mesures et des données et qui nous écrit très clairement: «Je vous confirme que nous tenons à une protection stricte de toute cette zone.» On peut toujours entrer en discussion, je veux bien. Ce terrain n'est visiblement pas à vendre de leur côté. Pour moi, la situation est très claire, même si on peut reprocher à la Commune de Payerne de vouloir mettre des garanties. Simple, on a disposition ce terrain et je crois que c'est l'occasion qu'il faut saisir maintenant.

Je n'ai pas la même appréciation que vous. En commission, nous sommes allés visiter ce terrain. Je ne dirai pas que c'est un terrain escarpé et que la lumière n'y pénètre pas. Je crois que c'est quand même une zone où il y aura du soleil, qui est ouverte. Je ne crois pas que les étudiants et professeurs qui y seront déprimeront rapidement. Ils ne déprimeront pas du tout. Je crois que cet endroit est très bien placé. Cela forme une unité aussi avec les bâtiments existants.

En revanche, je n'ai pas de réponse pour M. le Député Zadory, parce qu'il n'y a pas d'étude du bâtiment tel quel. Je vous ai dit le chiffre maximal théorique. J'ai fait allusion à un travail qui doit avoir lieu. Qu'est-ce que nous mettrons dans cette partie? Comme vous le savez, dans le GYB, il y a la partie gymnasiale, mais il y a également l'Ecole de commerce et l'Ecole de culture générale. Peut-être la réflexion se fera non pas sur combien de classes en plus pour les 200–300 élèves qu'on imagine démographiquement en plus; mais qu'on se dira que, tiens, organiquement, on met dans le nouveau bâtiment tout ce qui concerne, par exemple, l'Ecole de commerce et ceux qui font les maturités spécialisées; ou on mettra plutôt l'Ecole de culture générale, rassemblée à cet endroit-là; et le reste, on le laissera dans l'autre bâtiment.

C'est plutôt cette décision d'organisation qui déterminera après quel bâtiment on pourra avoir. On ne va pas faire le plus grand bâtiment maximal pour le maximal de places, bien entendu. Je suis allé le plus loin en vous donnant ce qu'on peut en termes techniques, ce que l'on connaît, mais le pas suivant, c'est vraiment un projet de bâtiment avec une réflexion architecturale, une analyse de détail des besoins au moment donné. Là, il ne s'agit que de l'achat du terrain. Je ne peux pas et ne veux pas m'avancer dans un domaine qui n'est ni le mien professionnellement, ni dans les éléments de compétences politiques que j'ai personnellement maintenant.

Je vous recommande vivement d'accepter ce crédit d'achat, si on peut le dire, et de refuser ce renvoi.

- > L'entrée en matière étant acceptée, il est passé au vote sur la demande de renvoi.
- > Au vote, la demande de renvoi est refusée par par 74 voix contre 22. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mesot (VE, UDC/SVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB),

Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 22.*

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rodriguez (BR, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thalman-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 74.*

Se sont abstenus:

Gander (FV, UDC/SVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 2.*

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. L'article premier délimite l'acquisition par le canton de Fribourg, conjointement avec le canton de Vaud, pour une part égale de la parcelle N° 4949 du cadastre de la Commune de Payerne.

> Adopté.

ART. 2

Le Rapporteur. L'art. 2 mentionne le montant, dont 1 681 120 francs pour le terrain.

> Adopté.

ART. 3

Le Rapporteur. L'art. 3 mentionne le crédit d'engagement ouvert auprès de l'Administration des finances.

> Adopté.

ART. 4

Le Rapporteur. L'art. 4 mentionne que cette acquisition sera comptabilisée sous la rubrique «Achat de terrain».

> Adopté.

ART. 5

Le Rapporteur. L'art. 5 dénote les dépenses nécessaires à cette acquisition, lesquelles seront activées au bilan de l'Etat.

> Adopté.

ART. 6, TITRE ET CONSIDÉRANTS

> Adoptés.

> La lecture des articles est ainsi terminée. Comme il n'y a pas d'opposition, il est passé directement au vote final.

Vote final

> Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 86 voix contre 1. Il y a 12 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 86.*

A voté non:

Schorderet G. (SC, UDC/SVP). *Total: 1.*

Se sont abstenus:

Bertschi (GL, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 12.*

—

Projet de loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l'accord intercantonal sur le domaine suisse des Hautes écoles (concordat sur les Hautes écoles)¹

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 Rapporteuse. Nous décidons aujourd'hui l'adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur le domaine suisse des Hautes écoles. La Commission des affaires extérieures a examiné avec beaucoup d'intérêt et avec une attention particulière le présent objet. Elle a traité ce sujet en août 2012 déjà, quand elle a proposé de renoncer à la constitution d'une commission interparlementaire – une CIP – de consultation. Elle jugeait à ce moment-là qu'une CIP n'amènerait pas un résultat satisfaisant, au vu des intérêts divergents entre les cantons universitaires et non universitaires.

Par contre, elle a examiné le projet de concordat le 7 septembre 2012, en présence des conseillers d'Etat Isabelle Chassot et Beat Vonlanthen. Le 11 novembre 2012, la CAE a adressé un courrier à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport en apportant son soutien au projet et en demandant de tenir le Parlement régulièrement informé, par le biais du rapport d'activités annuel du Conseil d'Etat d'une part et du rapport quadriennal de la Conférence suisse d'autre part. Durant cette période et jusqu'à l'aboutissement du texte final du concordat le 20 juin 2013 par la CDIP, son contenu a pu être maintenu et a été amélioré en faveur de notre canton. Le 4 juillet 2014, la CAE a pu discuter du projet de loi portant adhésion à ce concordat, en présence du conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen et de la cheffe du Service des affaires universitaires, M^{me} Vauthey. Nous les remercions pour leurs disponibilités et pour la discussion fructueuse. Encore une fois, notre commission a pu se rendre compte de la fine mécanique entre la Constitution fédérale, qui oblige les cantons à coordonner par voie contractuelle l'exercice de leurs compétences en matière des Hautes écoles, la LEHE qui en découle et qui fixe le cadre pour une politique coordonnée des Hautes écoles au niveau national et le présent concordat qui constitue la base légale de la part des cantons pour la signature d'une convention de coopération avec la Confédération. Le concordat règle la collaboration des cantons

¹ Message pp. 1816ss.

concordataires entre eux et avec la Confédération, en vue d'une coordination dans le domaine suisse des Hautes écoles. Les Directeurs de l'instruction publique des cantons universitaires qui ont adhéré au concordat ont un siège octroyé dans l'organe le plus important, le Conseil des Hautes écoles. C'est dans ce Conseil que les décisions les plus importantes seront prises. Notre Directeur de l'instruction publique sera dans la situation délicate où il devra représenter l'ensemble des Hautes écoles fribourgeoises, donc l'Université, la HEP et les quatre Hautes écoles (HES-SO//FR), mais dont il sera seulement partiellement en charge à l'intérieur de notre canton.

La commission a eu un échange ouvert à ce sujet avec le conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen, qui verra mettre en place une procédure appropriée de gestion d'informations lorsque les quatre Hautes écoles fribourgeoises seront regroupées sous la Direction de l'économie. En décidant ainsi, le Conseil d'Etat n'a certainement pas choisi la formule la plus appropriée pour défendre les intérêts de notre canton dans le cadre de ce concordat.

Chaque canton qui adhère au concordat participera au financement des organes communs. Différentes clés de répartition ont été établies pour financer les différents organes de ce concordat. Alors que la participation totale du canton de Fribourg a été chiffrée à 197 156 francs dans le message (pages 3 ou 19, selon les langues), le commissaire du Gouvernement a informé la CAE que le budget pour 2015 sera en-dessous de ce montant, tout en gardant en vue que les différents organes n'auront pas encore atteint leur vitesse de croisière en 2015.

Lors de sa séance du 4 juillet 2014, la CAE a voté à l'unanimité des membres présents le projet de loi portant adhésion à ce concordat et vous invite à en faire de même.

Le Commissaire. Je remercie M^{me} la Rapporteuse pour sa présentation très complète de la raison d'être de ce concordat, de son importance pour la mise en place des organes de la politique suisse des Hautes écoles et pour le canton de Fribourg, en tant que canton en charge – en allemand, on parle de Trägerkanton qui, je crois, est encore plus clair – pour l'Université, la HES-SO//FR et la HEP.

Je me limite ici à quelques considérations concernant certains points.

La procédure d'adhésion au concordat sur les Hautes écoles est en cours dans pratiquement tous les cantons. A ce jour, cette procédure est terminée dans sept cantons, dont deux cantons universitaires. Dans trois autres cantons, dont un universitaire, l'adhésion a déjà reçu l'aval du Parlement, mais les délais référendaires ne sont pas échus. Les Parlements sont déjà saisis dans la plupart des cantons restants.

Pour que le concordat entre en vigueur, l'adhésion des quatorze cantons, dont huit cantons universitaires, est nécessaire. On en est à dix cantons et trois universitaires. C'est seulement à ce moment que le président ou la présidente de la Conférence des cantons concordataires pourra signer la convention avec la Confédération, convention qui elle-même permettra la mise en place des organes communs prévus dans la loi fédérale sur l'encouragement à la coordination

des Hautes écoles. Ce concordat est donc indispensable pour créer le nouveau système de gouvernance des Hautes écoles, réalisant donc les dispositions de l'art. 63a de la Constitution suisse. L'adhésion du canton de Fribourg au concordat lui permettra de jouer un rôle important dans ce nouveau système, car il disposera d'un siège non seulement dans la Conférence plénière des Hautes écoles, mais aussi au Conseil des Hautes écoles.

Les nouveaux organes prendront des décisions concernant tous les types de Hautes écoles, Universités, HES, HEP et Ecoles polytechniques, ceci naturellement uniquement dans les limites des compétences qui leur sont conférées et qui sont de nature politique. En tant que Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport, je serai donc membre de la Conférence des Hautes écoles et du Conseil des Hautes écoles, ceci pour y représenter les intérêts de toutes les Hautes écoles fribourgeoises, y compris la HES-SO//FR qui sera rattachée à la Direction de l'économie et de l'emploi.

Mais je tiens à vous rassurer, nous avons déjà prévu, avec mon collègue, le Directeur de l'économie, ainsi qu'avec le directeur général de la HES-SO//FR, des échanges qui doivent me permettre d'assurer cette représentation en toute connaissance de cause. Nous allons nous informer mutuellement des discussions en cours, avant chaque séance bien entendu, et des décisions qui seront prises à différents niveaux. Une rencontre avec l'entier de la direction de la HES-SO//FR est également prévue, au minimum une fois par année.

Quant au financement des organes communs, il est assuré à moitié par la Confédération et à moitié par tous les cantons, ceci partiellement en fonction du nombre d'étudiants et d'étudiantes dans les Hautes écoles qui sont sises dans chacun des cantons et partiellement en fonction de la population cantonale. Dans le message, le Conseil d'Etat a annoncé le montant tel que calculé par la CDIP, selon la projection qui avait été faite à l'ouverture du processus d'adhésion en été 2013. A présent, les budgets 2015 de ces organes ayant été approuvés, la contribution totale du canton de Fribourg qui en résulte est inférieure de 20 650 francs. Vous trouvez le tableau à la page 3 du message. La participation aux coûts de la Conférence suisse des Hautes écoles sera de 5802 francs et non pas de 20 815 francs. La participation aux coûts de la Conférence des recteurs des Hautes écoles et du Conseil d'accréditation et de son agence, sera de 170 712 francs et non de 176 350 francs. Soit, au total, une participation de 176 514 francs contre les 197 165 francs mentionnés dans le message.

La prévision de la CDIP a été basée sur les budgets des organes actuels de ces dernières années. Or, comme la nouvelle Conférence sera présidée par un conseiller fédéral, la Confédération prend à sa charge les coûts du secrétariat qui sera situé auprès du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. Il n'est pas exclu aussi, bien entendu, que le budget 2015 soit particulièrement bas, car les travaux doivent démarrer. Toutefois, il est sûr que la contribution du canton de Fribourg ne dépassera pas ces prochaines années celle annoncée dans le message, qui, je le rappelle, est aussi inférieure à la contribution actuelle.

Je tiens aussi à souligner que même si la population de notre canton augmente un peu plus que la moyenne nationale, cette augmentation, vu le système de financement, n'aura qu'une très faible influence sur notre contribution.

Pour conclure, au nom du Conseil d'Etat, je vous demande donc d'adopter cette loi d'adhésion au concordat des Hautes écoles, qui contribuera à la réalisation du nouveau paysage suisse des Hautes écoles et qui nous assure une place dans les organes politiques communs à la Confédération et au canton.

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Ce concordat sur les Hautes écoles, qui remplace le concordat intercantonal de coordination universitaire, va dans le sens de l'article constitutionnel sur les Hautes écoles, notamment quant à la conclusion d'accords et la délégation des compétences. L'Université, la HEP et la HES-SO//FR sont les établissements concernés; donc nous avons deux entités qui seront prochainement rattachées à la Direction de l'économie et de l'emploi. Nous sommes, avec ce concordat, typiquement dans un objet sur lequel la collaboration des deux Directions sera primordiale et nous souhaitons que celles-ci collaborent pleinement, comme cela avait été dit lorsque nous traitons la loi sur la HES-SO//FR. Je ne partage pas les craintes de M^{me} la Rapporteuse concernant des doutes sur la collaboration. Je veux faire confiance à nos deux Directions pour que la collaboration se fasse de manière pas à 100%, mais à 120%. Il est clair que si la collaboration ne devait pas être totale et qu'il y avait un problème, nous interviendrons pour corriger cela. Nous apporterons aussi une vision attentive à la partie consacrée à ce concordat dans le rapport d'activités du Conseil d'Etat.

Le groupe de l'Union démocratique du centre a également pris note des coûts estimés, qui se révèlent être moins élevés que dans la situation actuelle. Mais nous notons qu'en raison de la croissance démographique, la part fribourgeoise au financement peut augmenter. Néanmoins, nous avons retenu que M. le Conseiller d'Etat a qualifié en commission cette possible augmentation de, je cite, très faible, vu le gros des coûts qui est pris en charge par la Confédération.

Sur ce, c'est à l'unanimité que le groupe de l'Union démocratique du centre accepte ce projet de loi.

Lambelet Albert (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a analysé la présente loi sur le concordat des Hautes écoles et a constaté que cette dernière est soumise à votre approbation, en raison de l'application du nouveau droit constitutionnel et de son art. 63a, droit régissant la coordination des Hautes écoles. Cet article prévoit, entre autres, à son al. 4, que pour accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent des accords et délèguent certaines compétences à des organes communs. La loi fixe les compétences et les principes organisationnels. Ce concordat proposé fixe des objets tels que la composition des Hautes écoles, la pondération des voix, la participation financière aux différents organes, les tâches de la Conférence des cantons concordataires et une structure organisationnelle.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'élaboration du nouveau paysage suisse des Hautes écoles. Il constitue l'aboutissement d'un long processus et permettra à notre canton d'intégrer pleinement le nouveau système de formation.

C'est la raison pour laquelle, à l'unanimité, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique acceptera cette loi.

Castella Romain (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance avec intérêt de cette proposition d'adhésion à l'accord intercantonal sur le domaine suisse des Hautes écoles. Il adhère bien entendu au principe. Il pense également que nos deux Directeurs concernés seront pleinement capables de s'organiser pour qu'une voix unanime du canton de Fribourg soit bien représentée avec ses onze voix au sein de cette Conférence et nous leur faisons parfaitement confiance.

Dans ce sens, le groupe libéral-radical entre en matière et acceptera à l'unanimité ce projet.

Hänni-Fischer Bernadette (*PS/SP, LA*). Als Universitätskanton wird der Kanton Freiburg für das Zustandekommen des Hochschulkonkordats eine wichtige Rolle spielen. 14 Kantone, davon 8 Universitätskantone, müssen dem Konkordat beitreten. Wie sie gehört haben, sind nach dem neusten Stand 7 Beitritte bereits in Kraft und viele andere Kantone haben bereits zugestimmt. In noch anderen Kantonen ist der Parlamentsbeschluss, wie in Freiburg, jetzt im Herbst traktandiert. Man konnte vorgestern in der Presse lesen, dass die vorberatende Kommission des Kantons Luzern den Beitrittsbeschluss – wie unsere Kommission – einstimmig gefasst hat.

Grundsätzlich steht somit faktisch nichts mehr im Wege, dass das Konkordat zustande kommt.

Ich weiss, dass bereits intensivste Vorbereitungsarbeiten für den Start des neuen Hochschulsystems nach HFKG im Gange sind, das mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit am 1. Januar 2015 in Kraft treten wird.

Mit dem Zustandekommen dieses Hochschulkonkordats dürfen wir Freiburgerinnen und Freiburger uns freuen, dass unser Bildungsdirektor automatisch eines von 14 Mitgliedern des künftigen Hochschulrates sein wird, in welchem die wichtigsten Entscheidungen für die Zukunft der schweizerischen Hochschullandschaft gefällt werden – dies als Vertreter des Kantons Freiburg, der Träger ist einer anerkannten Universität, Mitträger einer anerkannten Fachhochschule und Träger einer anerkannten Pädagogischen Hochschule.

Mit diesen paar Bemerkungen lade ich Sie im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion ein, auf den Gesetzesentwurf einzutreten und dem Konkordat zuzustimmen.

La Rapporteuse. Je remercie d'abord tous les intervenants pour l'accord et le soutien à ce projet de loi portant adhésion à ce concordat. Je ne veux pas ouvrir à nouveau le débat que nous avons eu lors du traitement du projet de loi sur la HES-SO//FR.

Après la discussion à la CAE, les membres présents ont pu se rendre compte que la formule choisie n'était pas, et je le main-

tiens, la plus appropriée. Par contre, les propos du conseiller d'Etat aujourd'hui sont plutôt rassurants. La CAE aura sûrement et certainement l'occasion de se renseigner sur le bon suivi de ce dossier et nous nous en réjouissons.

Le Commissaire. Je remercie tous les groupes qui se sont exprimés pour l'acceptation de cette entrée en matière. J'ai parlé de la HES-SO; et évidemment je parle de la HES-SO// Fribourg.

Je relève juste une petite remarque; je ne l'ai pas mentionné mais, à la page 2, Fribourg a onze points dans le nouveau système; là aussi, il a été refait un calcul plus précis; et maintenant nous avons treize points. Donc, on n'a pas perdu d'importance.

J'aimerais encore vous dire une seule chose: si vous acceptez ce décret, cette loi entre en vigueur après le délai référendaire. Donc, il y aura une publication dans la feuille officielle traditionnelle, 30 jours de délai référendaire et ensuite l'entrée en vigueur, probablement en novembre. La CDIP, qui a accepté le concordat, regarde ensuite combien de cantons ont fini ce processus, y compris le délai référendaire; et quand il y en a quatorze, respectivement au moins huit universitaires, elle décide de l'entrée en vigueur du concordat. A ce moment, il y a la réalité qu'il faut du côté des cantons concordataires – il faut aussi ensuite nommer un président – pour rencontrer la Confédération et signer la convention qui met en application la loi fédérale, qui met en application l'article constitutionnel.

Avec cette description du processus, j'ai terminé.

- > 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

La Rapporteuse. Herr Staatsrat Siggen hat uns soeben über das komplizierte Verfahren des Inkrafttretens dieses Gesetzes informiert. Ich habe keine weiteren Bemerkungen.

- > 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 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

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

Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 83 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP).
Total: 83.

Mandat 2014-GC-58 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'imams à l'Université de Fribourg)¹

Prise en considération

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC). La religion est une affaire privée et ce n'est pas à l'Etat de former des religieux, que ceux-ci soient catholiques, protestants, musulmans, bouddhistes ou autres. Cependant, une formation étatisée de théolo-

¹ Déposé et développé le 26 février 2014, BGC mars 2014 p. 721; réponse du Conseil d'Etat le 11 juin 2014, BGC juin 2014 pp. 1447ss.

giens chrétiens peut trouver sa justification pour des raisons culturelles et historiques. Cette formation de théologiens chrétiens est surtout acceptable, eu égard au statut de droit public octroyé par notre Constitution cantonale – et donc par le peuple fribourgeois – aux Eglises catholique et réformée, mais cela doit rester l'exception. Si, aujourd'hui, nous donnons suite à cette demande d'ouvrir un Centre pour l'Islam, devons-nous en ouvrir un pour chaque religion et chaque croyance?

Pourquoi les mandataires refusent-ils l'ouverture de ce centre?

En premier lieu, il n'est pas concevable d'investir de l'argent public, alors que notre canton est en pleine période d'austérité. L'Université doit aussi faire un effort et ne pas gaspiller l'argent du contribuable. C'est le rôle de ce Parlement de définir les priorités. Pour les mandataires, la mise en place d'une formation complémentaire destinée, entre autres, aux imams n'est pas une priorité. Je me pose vraiment la question de savoir si l'Université n'a pas trop d'argent pour développer de tels projets, cela d'autant plus qu'aujourd'hui, il n'y a aucune certitude quant à un éventuel financement externe de la Confédération.

Deuxièmement, concernant la formation proprement dite, on nous répète, on nous l'a répété plusieurs fois, que ce n'est pas une formation coranique, mais qu'il s'agit plutôt d'une formation sur la réalité suisse et que cette formation serait aussi destinée aux personnes en contact avec les musulmans. Mais, mesdames et messieurs, les personnes suisses en contact avec les musulmans n'ont pas besoin d'une formation qui leur apprendrait la réalité suisse; ils la connaissent déjà. Si les imams veulent se confronter à la réalité suisse et acquérir des compétences sur, je cite le Conseil d'Etat, «le christianisme, le droit et l'histoire suisse et encore des compétences pédagogiques», eh bien, qu'ils suivent les cursus existants. L'histoire et le droit sont déjà enseignés à l'Université de Fribourg. Ils seront d'autant mieux intégrés. A ce sujet, je rappelle qu'il existe déjà au sein de notre Université l'Institut pour le droit des religions que j'ai moi-même suivi et qui permettrait aux imams d'apprendre la réalité suisse, comme le souhaite le Conseil d'Etat.

Enfin, j'ai été particulièrement choqué que l'un des arguments pour l'ouverture de ce centre soit la réponse du Conseil d'Etat – et donc la réponse aussi de l'Université – au manque d'intérêt des étudiants pour la Faculté de théologie. Mais, M. le Conseiller d'Etat, devons-nous transformer aussi nos églises en mosquées, puisque les gens vont moins à l'église et se désintéressent des églises? Je crois qu'au contraire, nous devons réaffirmer notre soutien et notre reconnaissance à ce qui est fait aujourd'hui au sein de la Faculté de théologie catholique de Fribourg.

En définitive, nous ne nous opposons pas à l'ouverture d'un tel Centre en Suisse ou même à Fribourg, mais nous nous opposons que ce Centre soit à la charge de notre canton et qu'il soit ouvert au sein de cette Faculté de théologie catholique.

Enfin, et même si cela n'a aucun rapport avec notre débat, aucun rapport, je ne peux m'empêcher d'avoir une pensée, alors que nous discutons de la place à donner à l'Islam dans notre système de formation, eh bien, je ne peux m'empêcher d'avoir une pensée pour les chrétiens massacrés au Moyen-Orient. Car si nos racines sont chrétiennes, les racines de la chrétienté sont au Moyen-Orient. Aujourd'hui, ce sont donc nos propres racines qui sont exterminées par les djihadistes.

Je vous remercie de soutenir ce mandat interpartis que le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra à l'unanimité.

Ganiox Xavier (PS/SP, FV). Le mandat qui nous est présenté, s'il ne se cache pas d'être populiste, se révèle également et surtout erroné, simplificateur et inutilement provocateur.

Erroné, parce que les principaux arguments avancés sont faux. La crainte d'une aggravation des difficultés financières pour notre canton n'est pas fondée, car la création du Centre suisse Islam et société est non seulement vectrice d'une contribution importante de la Confédération, mais aussi le prélude à la venue de nouveaux étudiants et chercheurs qui s'établiront et participeront au tissu économique dans notre canton.

La peur de la constitution d'une Faculté coranique est agitée comme un épouvantail, alors que tant le Conseil d'Etat, l'Université que la Faculté de théologie ont écarté avec insistance cette perspective. Ni la volonté, ni la possibilité de la faire sont réunies. Le souci de voir la Faculté perdre son caractère catholique n'a aucune consistance, puisque la coordination du Centre sera placée sous l'égide de théologiens catholiques et parce que l'attrait pour les domaines classiques de la théologie sera renforcé par la création même de ce Centre.

Enfin, affirmer que l'offre de formation continue dispensée aujourd'hui par la Faculté de droit suffit, cela ne tient pas. L'ambition du Centre est de consolider les compétences, tant interdisciplinaires qu'interfacultaires, et la réserver à une seule Faculté serait contre-productif et dénué de sens. L'ensemble des arguments présentés par ce mandat ne résiste ni à l'épreuve des faits, ni à l'exposé des objectifs qui sous-tendent la volonté de créer le Centre.

Le mandat est aussi simplificateur en présentant le projet de Centre comme une menace pour notre Université et nos valeurs. Il cherche à empêcher notre canton de se doter d'un centre de compétences national d'audience internationale qui ferait de Fribourg une référence en termes d'études et de compréhension de l'Islam. Or il n'est pas meilleur moment qu'à présent pour chercher cette compréhension et saisir la complexité de cultures religieuses différentes. Pas un journal, pas une chaîne de télévision ou de radio qui ne rappelle, jour après jour, les guerres et les drames qui se jouent en terres d'Islam. De Gaza à Tripoli, de Damas à Bagdad, les théâtres se multiplient, les drames vécus par les populations civiles, sous le coup des extrêmes religieux, prolifèrent. Se priver d'une capacité d'analyse et de dialogue se révélerait anachronique et dommageable. Se couper de la possibilité de démontrer l'efficacité des normes et institutions démocratiques qui sont

les nôtres serait une preuve d'arrogance et d'égoïsme. Mais surtout ce mandat est une provocation. S'opposer à la volonté de contribuer à l'intégration harmonieuse des communautés musulmanes dans notre société, c'est un acte délibéré de fermer les yeux sur les enjeux qui traversent notre pays, de renoncer à la cohabitation avec des cultures et confessions qui diffèrent des nôtres. En ce sens, le mandat qui nous est proposé ne fait que mettre de l'huile sur le feu. Il encourage l'amalgame, l'a priori et consacre le refus du dialogue inter-religieux. En quelque sorte, ce mandat est le meilleur argument des extrémistes qu'il cherche à condamner et invite à répondre au fondamentalisme par la radicalité. Ce mandat ne propose rien d'autre qu'une montée en symétrie dans le rejet de l'autre et une escalade sur l'échelle de l'incompréhension.

Ce mandat se doit d'être rejeté et notre groupe se prononcera en ce sens.

Morand Patrice (*PCD/CVP, GR*). Les membres du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique, après un débat très nourri, sont partagés. Partage, c'est un nom très utilisé chez les chrétiens, synonyme de tolérance, d'acceptation des autres, dans ma religion catholique et dans celle d'un bon nombre d'entre nous. Nous sommes partagés pour plusieurs raisons.

La formation des imams a été décidée et proposée par l'Université de Fribourg sans le communiquer auparavant aux membres du Sénat. Ceci n'est, à notre avis, pas acceptable et on se trouve mis devant le fait accompli. L'ouverture et le dialogue entre les décideurs de l'Université et le Sénat ne sont pas respectés.

Le peuple et tous les contribuables fribourgeois financent l'Université par des montants très importants. Aujourd'hui, on parle d'un montant supplémentaire de 250 000 francs à trouver dans le budget de l'Etat. Ce montant pourrait être utilisé certainement à d'autres fins, sachant que l'on a voté des mesures d'économies il n'y a pas très longtemps. Je crois savoir que le bouclage du budget 2015 va se faire dans la douleur.

Il est aussi répondu dans le message du Conseil d'Etat que la Confédération amènera le même montant que le canton; ce qui est très bien. Mais alors que la Confédération finance toute seule cette formation. Cette formation devrait profiter à une très grande majorité de personnes domiciliées hors du canton.

Il est encore mentionné dans le développement du Conseil d'Etat que la Faculté de théologie ne voit pas le Centre suisse Islam et société comme un risque pour son caractère catholique. Toutefois, une partie des membres du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique doute fort de cette affirmation.

Pour toutes ces raisons, une petite majorité de notre groupe soutiendra le mandat demandant que l'Université renonce à la création de cette formation des imams.

Hunziker Yvan (*PLR/FDP, VE*). L'Université de Fribourg désire créer un Centre suisse Islam et société. Loin de moi et

du groupe libéral-radical l'idée de vouloir comparer les différentes religions, voire de les opposer l'une contre l'autre. C'est plutôt sur l'aspect des besoins, voire des priorités que notre canton doit mettre dans l'enseignement de notre Université que notre groupe s'est attaché à étudier ce mandat.

En effet, à l'heure où les vaches grasses, en termes de finances, sont derrière nous, il est important que notre exécutif cantonal définisse une stratégie claire pour notre Université, car on sait aujourd'hui que l'enveloppe budgétaire se réduit pour l'enseignement universitaire et que l'Université a dû fermer l'enseignement de la filière en formation en pharmacie par manque de moyens et ce contre l'avis négatif de la Faculté des sciences et des étudiants. Qu'il manque de pharmaciens ou de médecins parce qu'on ne peut pas financer d'autres classes, comment voulez-vous faire comprendre à nos citoyens que nos besoins en médecine sont limités à un *numerus clausus* par manque d'argent et qu'en même temps, on finance un Centre suisse Islam et société et qu'on ne peut pas financer d'autres projets?

Non, M. le Commissaire, le canton doit définir ses priorités et je pense que ce Centre n'en est pas une. Si de l'argent il y a, nous avons plus besoin de pharmaciens ou de médecins que de personnes qui étudient l'Islam. Notre population ne comprendrait pas qu'on donne une enveloppe budgétaire et que nous n'ayons pas un mot à dire pour quoi notre Université dépense cet argent.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat le sait puisque, dans une réponse à une question déposée par notre collègue Gamba, le Conseil d'Etat répond: «Suite à l'annonce des mesures structurelles et d'économies, l'Université a dû renoncer aux moyens supplémentaires aussi bien pour la pharmacie que pour ce Master. Sollicité par le Conseil d'Etat pour définir les priorités et annoncer des mesures structurelles, le Rectorat a proposé d'analyser la suppression des programmes incomplets.» L'Université est importante pour le développement de notre canton, mais on se doit de lui dire lorsqu'on a l'impression qu'elle fait fausse route et c'est le cas ces derniers temps.

M. le Commissaire, Mesdames et Messieurs les Députés, si vous arrivez à faire comprendre à vos citoyens que vous représentez que leur argent sert plus à financer un Centre suisse Islam et société plutôt que financer et former des médecins ou autres pharmaciens, alors vous avez raison de refuser ce mandat.

Mais, si dans le cas contraire, alors on se doit d'accepter ce mandat. C'est ce que va faire une très large majorité du groupe libéral-radical en acceptant ce mandat.

Kaelin Murith Emmanuelle (*PDC/CVP, GR*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis membre du Sénat de l'Université, désignée par le Conseil d'Etat.

Le dépôt du mandat 2014-GC-58 par dix députés de notre Parlement est bien l'expression d'un questionnement que nous avons tous. Quelle place réserver à l'Islam dans notre société? Le dépôt du mandat a le mérite d'ouvrir le débat sur cette question délicate. Mais l'intervention de notre Parlement m'apparaît comme inappropriée et porte atteinte à

l'autonomie de l'Université. L'autonomie de l'Université est pour moi un principe fondamental d'un état démocratique au même titre que d'autres principes, comme notamment celui de la séparation des pouvoirs ou de la liberté de la presse. Un autre principe fondamental est celui de la proportionnalité. Ainsi l'intervention de notre Parlement serait justifiée dans l'hypothèse où les choix de l'Université seraient manifestement hors du champ de sa compétence ou en contradiction avec sa mission.

La création de ce Centre, qui permettra une meilleure compréhension mutuelle de tous les intervenants, défendue par M. le Recteur Guido Vergauwen, dominicain, en accord avec la Confédération suisse, soutenue par la Conférence des évêques suisses et saluée par notre évêque Charles Morerod, est de la compétence de l'Université.

Je ne doute pas que les responsables de l'Université, compte tenu de la sensibilité invoquée, seront vigilants quant au fonctionnement de ce Centre et qu'une attention particulière sera portée à la communication externe que nous sommes en droit d'attendre.

Ainsi je vous demande de bien vouloir, au nom du respect de nos institutions, rejeter ce mandat et accorder notre confiance aux responsables désignés.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Le mandat a le mérite de lancer une discussion sur le rôle de l'Islam dans notre société. Mais, à l'origine du Centre suisse Islam et société, dont ce mandat parle, se trouve la volonté politique résultant de travaux de recherche suisses de créer dans notre pays un lieu où les musulmans puissent comprendre les fondements de l'Islam et l'interprétation de ses normes dans un contexte helvétique.

L'Université de Fribourg a été choisie comme lieu d'accueil, car elle incarne une longue tradition de recherche et d'enseignement dans le domaine du dialogue interreligieux. Ce choix constitue une reconnaissance des compétences de notre Université dans ce domaine. D'autres Universités n'ont clairement pas été choisies. Dans la nouvelle LEHE, la Confédération prévoit trois types de soutien financier aux Hautes écoles, parmi lesquels les contributions liées à des projets. Parmi les tâches pour lesquelles les contributions liées à des projets pourront être allouées pendant la période 2017 à 2020, on trouve notamment, je cite, «la création de centres de compétences d'importance nationale soutenue conjointement par plusieurs Hautes écoles».

A l'heure actuelle, notre Faculté de théologie catholique, avec deux autres Hautes écoles suisses – une d'elles avec une Faculté de théologie réformée – et un groupe de recherche sont en train de travailler sur un concept de projet nommé Centre suisse Islam et société. Au début de l'année prochaine, le nouveau Conseil suisse des Hautes écoles va décider quel projet il va accepter. Etant donné ses qualités et la volonté politique forte qui le sous-tend, le projet a toutes les chances d'être retenu.

Si le présent mandat est accepté aujourd'hui par le Grand Conseil, le canton perd ou risque de perdre des centaines

de milliers de francs de subventions fédérales qui iront vers d'autres Universités et d'autres cantons. Il serait extrêmement dommage pour le canton de Fribourg, et en particulier pour sa Faculté de théologie, de priver cette dernière de cette grande chance de devenir un Centre suisse réputé et avec cela de renforcer l'Université. La recherche et l'enseignement dans notre Haute école vont profiter à l'Université de Fribourg, aux Suisses et aux musulmans. Il n'a pas d'autres buts que de renforcer la coexistence pacifique entre les différentes religions en Suisse.

Tout est dit dans cette dernière phrase.

Wollen wir lieber, dass die schweizerischen Moslems von Imams Predigen hören, die aus fundamentalistischen Ländern importiert werden und die die Eigenheiten der Schweiz nicht kennen oder doch lieber von muslimischen Theologen, die an unserer offenen und transparenten Fakultät studiert haben?

Suter Olivier (ACG/MLB, SC). Je voudrais déclinier mes liens d'intérêts avec le sujet qui nous concerne aujourd'hui: il n'y en a pas, je suis athée. Je constate, malgré ce fait, en tant qu'être humain, que toutes les sociétés du monde ont, à un certain moment, développé des pratiques religieuses, ceci depuis pratiquement des temps préhistoriques: au moment où on commence à parler de culture humaine, effectivement, on commence à enterrer ses morts, on commence à pratiquer des rites et cela dans toutes les sociétés du monde.

Si les religions ont permis à beaucoup de personnes d'élever leur âme, force est de constater aussi qu'elles ont engendré énormément de conflits. On en avait terminé, on l'espérait, avec les grands conflits mondiaux avec la fin de la Guerre froide en 1989–1990. Il a fallu, il y a treize ans moins un jour, le 11 septembre, qu'un nouveau grand conflit mondial, cette fois pas politique, mais religieux, s'amorce. Et depuis, et je ne peux pas m'empêcher de faire le lien entre ces événements mondiaux et le mandat qui nous est proposé aujourd'hui, malheureusement, la situation ne s'améliore pas, les uns et les autres se rejetant des fautes que je n'ai pas envie de commenter ici. On a parlé dans un sens comme dans l'autre d'axe du mal, envenimant des situations et ne cherchant pas forcément à trouver des solutions pacifiques à ce conflit qui s'étend à la planète entière aujourd'hui.

La possibilité pour l'Université de Fribourg de jouer un rôle dans le débat mondial qui concerne toutes nos sociétés, hé bien, je crois que ce rôle est essentiel. La tradition de la Faculté de théologie de l'Université de Fribourg n'est pas à prouver. Aujourd'hui, bien sûr, on pourrait dire pourquoi une religion de plus, pourquoi s'occuper de l'Islam? Eh bien, tout simplement parce que nous vivons dans une société mondiale, dans une société dans laquelle les gens migrent, une société dans laquelle on ne peut plus localiser de manière absolue les différentes religions. Et je crois qu'il est de notre devoir aujourd'hui d'offrir la possibilité, ici en Suisse, ici à Fribourg, d'ouvrir un dialogue, d'entreprendre tout ce qui est en notre pouvoir pour que les sociétés, au lieu de se séparer et de se disputer, puissent se réunir.

Je ne peux pas dire mieux que ce qu'a dit Xavier Ganioz, soit tout le bien que je pense de cette possibilité qui est offerte à Fribourg d'ouvrir un Centre; il l'a dit d'une manière exemplaire tout à l'heure. Il l'a dit avec énormément de pudeur. Il l'a dit avec un esprit de tolérance extrême.

Et je ne peux que vous inviter à refuser le mandat qui nous est proposé aujourd'hui, qui a malheureusement des relents un tout petit peu de ségrégation plutôt que d'union. Je prêche l'union. Merci de refuser ce mandat.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Il suffit de ne lire que le premier paragraphe de la réponse à notre mandat pour relever déjà toute l'hypocrisie qui se cache derrière le titre générique et moderne de Centre suisse Islam et société. On nous dit en effet qu'on n'a jamais envisagé de parler de la formation des imams. Or, en parcourant la réponse du Conseil d'Etat aux questions des députés Kolly et Mesot du 4 février 2014, on constate à chaque page qu'on parle de la formation des imams, par exemple à la page 4: «Le Conseil d'Etat salue même l'ouverture dont fait preuve l'Université de Fribourg en proposant de lancer la formation des imams».

Il ne fait dès lors pour moi aucun doute que ce Centre suisse Islam et société sera amené très vite à évoluer vers une formation coranique et qu'il en deviendra le centre de compétences en Suisse. Partant de ce constat, j'estime, pour ma part, qu'il n'y a aucune raison que de l'argent public serve à cette mission. La proposition en soi est déjà malvenue dans un contexte budgétaire extrêmement tendu qui a incité le Conseil d'Etat à réduire le salaire de tous les collaborateurs de l'Etat et qui s'apprête, en outre, à biffer des dizaines de postes dans l'enseignement obligatoire. Quel est donc le sens des priorités du Conseil d'Etat: assurer un enseignant dans chaque classe d'école de canton ou se démener, comme il le fait, à vouloir former des imams à Fribourg?

L'Université, aussi autonome soit-elle, M^{me} Kaelin Murith, a un devoir de transparence envers les citoyens contribuables, surtout quand elle utilise des fonds publics qui ne servent en rien les intérêts de la population fribourgeoise. C'est pourquoi l'Université devra une transparence totale sur chaque franc qui s'apprête à être dépensé pour ce Centre. Qu'on ne vienne pas nous opposer le principe de l'enveloppe budgétaire, M. le Commissaire, pour ne pas répondre à ce devoir de transparence. Comme rapporteur de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport au sein de la Commission des finances et de gestion, je ne serai pas le plus mal placé pour vous demander des comptes.

Ensuite, deux choses m'interpellent dans la création de ce Centre. La première concerne le financement, la deuxième, les scientifiques invités. Concernant le financement, on l'a dit, pour l'instant, rien n'est assuré de la part de la Confédération. Mais même avec le soutien de la Confédération, je ne crois pas une seconde que ce Centre Islam et société, dès lors que vous voulez lui faire jouer le rôle qui est prévu, puisse fonctionner avec une enveloppe budgétaire d'un demi-million de francs. Il ne suffira pas d'engager un chef de projet, comme vous le relevez dans la réponse aux députés Kolly et Mesot. Ce Centre invitera des scientifiques étrangers; il faudra bien les

rémunérer. Il mettra sur pied des formations, des colloques et j'en passe, de sorte que très vite, 500 000 francs n'y suffiront pas. S'il n'y a pas plus d'argent public, le risque existe que du financement externe à l'Université vienne alors contribuer à l'activité de ce Centre. C'est là que vous risquez de jouer avec le feu. Il est, en effet, reconnu que partout en Europe, des centres islamiques, des mosquées, etc., sont financés par des organisations islamiques qui, derrière une façade respectable, flirtent souvent avec des organisations qui le sont nettement moins. Les sphères du financement islamique sont tentaculaires et nébuleuses. On peut dès lors se poser la question du contrôle que le Conseil d'Etat ou que l'Université pourra exercer sur le financement externe de ce centre.

Il en est de même avec les scientifiques invités. Le Conseil d'Etat aura-t-il un contrôle sur les intervenants externes, en particulier sur les intervenants étrangers? Je pose la question, car, faut-il aussi rappeler que, il n'y a pas si longtemps, l'Université de Fribourg employait un certain Tariq Ramadan, un intellectuel musulman certes, mais connu aussi pour ses ramifications douteuses et ses discours ambigus. Depuis, il enseigne l'islamologie dans une Université anglaise. J'observe qu'il voulait, à ce titre, jouer un rôle de pacificateur entre l'Islam et la société européenne. Je ne suis pas certain qu'il ait atteint son but en Grande-Bretagne dès lors que des centaines de musulmans d'origine britannique sont maintenant actifs dans des groupes terroristes en Syrie et en Irak. Pour ma part, j'espère qu'il ne revienne pas à Fribourg nous donner des leçons d'intégration qui n'ont manifestement pas fonctionné outre-Manche.

Je vous invite à renoncer à ce Centre en votant l'acceptation de notre mandat.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). C'est à titre personnel que je m'exprime. S'il fallait une preuve de la nécessité d'ouvrir ce centre, je pense que le débat d'aujourd'hui en apporte une parfaite. N'est-ce pas nos peurs, nos craintes qui nous poussent à nous montrer réticents à la création de ce Centre? Or ce Centre se donne pour but d'étudier et de dialoguer avec l'Islam de façon scientifique, c'est-à-dire non pas comme un dogme intouchable, mais de se pencher sur des questions qui font débat dans notre société occidentale et qui empêche, au nom d'une lecture obscurantiste du Coran, l'intégration des musulmans dans notre société, par exemple le port du voile, l'interdiction pour les jeunes filles de se baigner avec des garçons, etc. Les avis que donnera ce Centre auront une autorité grâce à la valeur de l'institution et du débat scientifique qui aura lieu. Seul un tel débat peut lutter contre l'intégrisme.

La liberté de croyance est inscrite dans notre Constitution. Nous ne pouvons pas stigmatiser quelqu'un à cause de sa religion, qu'il n'a, bien souvent, pas choisie. Ce centre doit démontrer aux musulmans qu'ils peuvent s'intégrer dans notre société sans trahir leur religion. La création de ce Centre relève des compétences de l'Université. Nous lui avons reconnu cette liberté dans la nouvelle loi sur l'Université. Elle sait qu'elle met en jeu sa crédibilité, faisons-lui confiance. C'est aussi pour l'Université la possibilité d'accroître son rayonnement et de devenir plus concurrentielle face aux autres Facultés de théologie. Laissons-lui jouer cette carte.

Enfin, par cet enseignement, l'Université entre dans l'actualité et nous aide à affronter un problème réel, la radicalisation de l'Islam. On doit être content que les intellectuels soient prêts à jouer leur rôle et ne s'enferment pas dans leur tour d'ivoire. On peut les remercier de relever un tel défi. Tout vaut mieux que de faire l'autruche comme l'ont fait d'autres pays à très forte présence musulmane. Chez nous, les musulmans sont encore une faible minorité. Ils peuvent donc écouter un message d'ouverture. Demain, il sera trop tard.

Je terminerai en paraphrasant Abraham Lincoln: «Si vous trouvez trop cher l'intégration, essayez l'isolement.»
Je vous remercie.

Zadory Michel (*UDC/SVP, BR*). Mes liens d'intérêts: je suis sénateur de l'Université de Fribourg. Les intervenants m'ont naturellement interpellé, à commencer par M. Ganiot. J'aimerais conforter l'avis de M. Patrice Morand qui, comme moi, n'était absolument pas au courant – à moins que je ne fasse erreur – de cette initiative de l'Université, alors qu'au Sénat, on discute de sujets concernant les différentes Facultés Et ce sujet, à mon avis, n'a pas été abordé. C'est dans les journaux locaux qu'on a dû apprendre cette initiative. Si l'autonomie de l'Université n'est pas discutée au Sénat, c'est peut-être quelque chose de regrettable.

En ce qui concerne le fondement même ou le tissu qu'on aimerait étudier, je rappelle tout de même qu'on a trois Facultés qui s'occupent de ce sujet: c'est la Faculté de droit, avec le droit des religions. En matière de philosophie, vous avez quand même de la matière de discussion sur l'Islam. Troisièmement, on a un Master en science des religions et je pense que l'Islam est également enseigné dans ce domaine. Si les imams ont besoin de se former et de compléter leur formation de base, ils peuvent très bien, comme auditeurs, aller écouter dans ces différentes Facultés les sujets qui touchent à l'intégration. Je pense que c'est un doublon et je suis d'avis, comme mon collègue Stéphane Peiry, qu'avec un demi-million de francs, on n'arrivera pas à mettre en place un institut. Je pense que ce serait un institut bon marché. Je relève tout de même que nous avons de grands soucis de savoir et on se chipote pour des dizaines de milliers de francs au sein des différentes Facultés pour avoir assez d'argent pour subvenir aux besoins; et là, on va au-devant de quelque chose qui, je pense, n'est pas absolument nécessaire. On a d'autres sujets plus importants à régler à l'Université que ce sujet-là.

Mauron Pierre (*PS/SP, GR*). Par rapport à ce mandat, trois éléments m'interpellent fortement: le fond d'abord, la forme ensuite et la personne de certains des auteurs finalement.

Sur le fond, vous dites que par l'intégration du Centre en son sein, la Faculté de théologie perdrait son caractère catholique et, en conséquence, sa renommée internationale. Je pense que vous avez pris connaissance des propos de son recteur, le théologien catholique Guido Vergauwen, qui explique exactement le contraire. D'abord, le terme du mandat est erroné; ce n'est pas la formation des imams, c'est l'accueil du Centre suisse Islam et société. Vous omettez de dire qu'hormis l'aspect formation, il y aura des cours sur le droit des religions, la pédagogie, la sociologie, les problèmes d'intégration et aussi

sur la question des musulmans des deuxième et troisième générations. Vous expliquez également que M. Vergauwen se trompe en disant que le terme «catholique» ne représente pas seulement une confession, mais signifie également être universel. A partir de là, le recteur lui-même confirme qu'il n'y a absolument aucun danger pour que la Faculté perde son caractère catholique.

Concernant le financement, on a entendu plusieurs interventions. Une partie sera assurée par la Confédération et l'autre partie, par les cantons. Maintenant se pose la question – à mon avis, plus générale – de l'existence même de cette Faculté de théologie. Se pose la question de savoir si des citoyens du canton – qui sont, pour beaucoup, athées. On entend même dans le Grand Conseil une partie des députés qui promettent et une autre partie qui jure –, si chaque citoyen doit payer une Faculté de théologie qu'elle soit catholique, réformée ou autre. Soit on va jusqu'au bout et on décide de supprimer cette Faculté de théologie, soit on va dans l'autre sens et lorsque cette Faculté veut se développer, eh bien, on accueille cela favorablement, que ce soit ce Centre Islam et société, que ce soit une chaire d'indouisme ou encore de bouddhisme. Il y a plus ou moins 150 ans, nos ancêtres ont fait une guerre – le Sonderbund – entre catholiques et protestants; on voit le résultat que cela a donné. On veut justement éviter ces amalgames.

Par rapport au financement encore, que le canton de Fribourg y participe ou pas, la Confédération y participera de toute façon. De l'argent public sera engagé ici ou ailleurs; donc ce point-là n'est pas non plus relevant.

Nous avons également la Conférence suisse des évêques qui s'est penchée sur le problème. Elle s'est réunie à Fribourg, du 1^{er} au 3 septembre dernier. Vous avez peut-être lu son communiqué. Elle a dit quelque chose par rapport à cet aspect: «Même en Suisse, de jeunes musulmans se radicalisent en partie par ignorance. L'initiative d'offrir à la Faculté de théologie de Fribourg une information sur la société suisse à des imams peut contribuer à la paix et à la sécurité. L'intégration de l'Islam à l'Université est le meilleur moyen de lutter contre le fondamentalisme.» A mon avis, un ancien garde suisse devrait plus souvent suivre les paroles de ses évêques.

Concernant la forme et la recevabilité, nous avons la loi sur le Grand Conseil qui dispose que le mandat est irrecevable s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi. L'art. 43 de la loi sur l'Université, sous le chapitre «Compétences et tâches», dispose expressément que: «Les facultés sont responsables de l'enseignement et de la recherche. Elles veillent à la relève scientifique. Les facultés sont compétentes pour arrêter les programmes d'enseignement.» L'art. 44 précise ceci: «Elles sont autonomes dans les limites de la loi et les statuts de l'Université». A partir de là, lorsque le Conseil d'Etat répond encore à la question Kolly/Mesot – c'était la question 3 – de la manière suivante: «La création d'un tel centre de formation est de la compétence de l'Université», je n'arrive pas à comprendre pourquoi le Conseil d'Etat n'a pas déclaré tout simplement ce mandat irrecevable, puisqu'il met clairement en conflit des tâches qui sont confiées, d'une part, à l'Univer-

sité et, d'autre part, au Conseil d'Etat. Même en cas d'acceptation du mandat, le Conseil d'Etat ne pourrait pas le mettre en œuvre, puisqu'il violerait simplement la loi. Je n'arrive pas non plus à comprendre comment on a pu considérer ce mandat comme recevable.

Maintenant, pour en venir à la personne de ces auteurs, vous pensez bien que lorsque je vois que l'un d'eux est titulaire maintenant d'un Master en droit, examen qu'il a réussi brillamment dernièrement – en tout cas, on l'a vu sur Facebook – et qui prétend que l'Université a trop d'argent pour former un tel Centre, moi je dis qu'elle n'en a jamais assez pour former de beaux juristes.

Ce qu'il faut savoir également, c'est une chose qui m'a aussi étonné, c'était au sujet d'un autre signataire, André Schoenenweid. Ce n'est pas au président du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique que je m'adresse, mais au chef du projet au sein de l'EPFL. Pour ma part, je trouve relativement étrange qu'un employé de l'EPFL, qui est tout de même une entreprise concurrente à l'Université de Fribourg, puisse maintenant, après avoir soutenu blueFACTORY ou encore d'autres éléments scientifiques, venir dire à l'Université de Fribourg qu'elle ne doit pas elle-même obtenir ce Centre islamique. A mon avis, il y a là un certain malaise. Pour ma part, cela me gêne un tout petit peu.

Maintenant, pour rebondir sur les propos de notre collègue Kaelin Murith, effectivement, le débat doit avoir lieu, mais le débat doit avoir lieu à la bonne place, c'est-à-dire notamment au Sénat de l'Université où le Grand Conseil est représenté en force. Il y a notamment nos collègues Emmanuelle Kaelin Murith, Didier Castella, Thomas Rauber et Michel Zadory qui peuvent, à ce moment-là, agir comme ils le veulent, demander des explications et faire en sorte que tout se passe au mieux.

Je vous demande simplement de rejeter ce mandat.

Doutaz Jean-Pierre (PDC/CVP, GR). Je me prononce à titre personnel. Hormis le contexte peut-être du dépôt du mandat et de ce qui se passe au niveau international, qui sont des aspects passablement émotionnels, je me bornerai à rester dans des questions plus pragmatiques.

Comme l'a dit M. Zadory, l'Université possède déjà une Faculté de théologie qui dispose d'un Institut pour l'étude des religions et des dialogues, d'une Faculté de droit qui dispose déjà d'un Institut de droit et des religions, et d'une Faculté de lettres qui possède aussi une chaire de sciences et de religion. Ma première question est la suivante: est-ce que ces Instituts et les Facultés concernées ne suffisent pas pour offrir une formation adéquate sur l'Islam et la société? Ne pourraient-ils pas fédérer ces ressources? Autrement dit, si l'on ajoutait simplement un poste de coordinateur en invitant des enseignants musulmans, les ressources que l'Université de Fribourg dispose déjà ne suffisent-elles pas pour remplir le cahier des charges que l'on assigne à la création d'un nouveau Centre suisse Islam et société? Le sens de ma question est de savoir si nous ne sommes pas en train de multiplier inutilement, au sein de notre Université, avec les dépenses que cela

implique, les instances qui traitent la question des religions, qui comprend évidemment l'Islam.

Dans sa forme actuelle, le projet de Centre Islam et société intègre non seulement des enseignants déjà présents à l'Université de Fribourg, mais, outre la création d'un nouveau poste de professeur ad hoc dans la Faculté de théologie, il implique aussi l'activité de scientifiques ou d'enseignements musulmans. Les enseignants musulmans seront-ils accompagnés d'un théologien catholique? Et ma question est la suivante: ces enseignants musulmans seront-ils engagés par la Faculté de théologie et donc affiliés à la Faculté de théologie à travers le Centre Islam et société? Le sens de ma question est de savoir quelle place institutionnelle les enseignants musulmans engagés pour leur identité et leurs compétences musulmanes occuperont-ils dans une Faculté de théologie chrétienne. Nous ne connaissons pas le détail de la structure exacte du Centre, son cahier des charges détaillé et les diplômes qu'il permettra d'obtenir en l'état. Pour l'instant, en effet, la description est encore assez générale. De plus, c'est peut-être ce qu'il y a de plus important, qui sera chargé d'approuver ces éléments? Je n'ai peut-être pas de connaissances à ce niveau-là, sur la structure, le cahier des charges détaillé, la nature et les titres des diplômes. Est-ce que ce sera la Confédération, le Rectorat de l'Université, la Faculté de théologie ou les trois? Pour ma part, il semble que cette situation est encore un peu floue.

Mais en homme ouvert et tolérant, je crois en la laïcité et je suis fier que notre canton est un espace moderne et reconnu en la matière. Soignons tout de même les détails et trouvons les termes et les meilleurs moyens, et préservons-nous afin que la laïcité ne mette pas en danger ou ne tue pas la laïcité.

Rauber Thomas (PDC/CVP, SE). Ich habe nicht vorgehabt, eine Intervention zu machen. Ich wurde jedoch als Mitglied des Senats von Kollege Mauron angesprochen und ich möchte auch meiner Kollegin Emanuelle Kaelin Murith etwas entgegnen.

Ich bin vom Grossen Rat in den Senat gewählt worden, nicht vom Staatsrat ernannt. Als Vertreter des Grossen Rates im Senat der Universität vertrete ich die Bevölkerung, die die Universität durch die Steuergelder massgeblich finanziert.

Ich bin masslos enttäuscht von der Universitätsleitung, vom Rektorat, vom Senatsratsbüro, dass das Thema dieses Zentrums nicht in den Senat eingebracht wurde und weder traktandiert noch angesprochen wurde. Wir haben erst in der Presse davon erfahren. Diese Situation zeigt mir, dass wir als Universität den Bezug zur Bevölkerung klar verloren haben.

Ich bin persönlich nicht gegen dieses Projekt, auch nicht gegen die Integration von Muslimen oder eine Aus- oder Weiterbildung von Imamen mit unseren kulturellen Werten. Ich finde es ein Projekt, das man durchaus machen kann. Aber es ist ein falscher Weg und eine falsche Zeit. Es mangelt an politischer Sensibilität, wenn wir jetzt einfach sagen: «Wir ziehen das durch.» Ich erwarte von der Universität ein Zeichen, dass sie sich bewusst ist, wie die Bevölkerung zu diesem Projekt steht.

Ich bitte Sie daher zu verstehen, dass ich – als Mitglied des Senats – diesem Mandat meine Ja-Stimme geben werde.

Meyer Loetscher Anne (*PDC/CVP, BR*). Je suis aussi scandalisée par ce qui se passe dans le monde, mais je ne veux pas être passive vis-à-vis de cela; je veux au contraire être active. Il s'agit d'un lieu de dialogue qui traitera de la problématique cruciale de la cohabitation des personnes de différentes confessions et du respect des cultures et des normes de notre pays. Nous ne pouvons pas ignorer les musulmans qui vivent dans notre canton. C'est aussi à titre préventif d'éventuelles tensions entre les religions, qui pourraient sur le long terme coûter aussi à notre canton, et pour une meilleure cohésion sociale que je refuserai ce mandat.

Johner-Etter Ueli (*UDC/SVP, LA*). Im alten Freiburger Siegel war das Kreuz abgebildet, um unsere christliche Kultur zu manifestieren. Heute will man hier Imame ausbilden. Herr Staatsrat, ich stelle eine Gegenfrage: Können Sie mir sagen, in welchem islamischem Staat eine Universität einen christlichen theologischen Lehrgang anbietet?

Ein geflügeltes Wort sagt: «Währet den Anfängen.»

Liebe Kolleginnen und Kollegen: Wollen wir wirklich beginnen, am Ast unserer abendländischer Kultur, am Ast unserer christlichen Wurzeln, am Ast, auf dem wir sitzen, zu sägen?

Vonlanthen Rudolf (*PLR/FDP, SE*). In unsere europäisch-abendländische Kultur passt eine Imamausbildung nicht hinein, schon gar nicht in der Schweiz, geschweige denn in unserem christlichen Freiburgerland. Zudem war Freiburg vom Bund aus nicht erste Wahl, andere Schweizer Universitäten verweigerten den Zutritt. Umso mehr erstaunt es mich, dass Freiburg die Lückenbüsserrolle übernehmen will.

Will der Staatsrat unsere Universität erhalten und weiterentwickeln, müssen wir zum neuen Lehrstuhl Nein sagen, denn der Steuerzahler hat für solche Abenteuer kein Verständnis. Und bedenken wir: Heute bewilligen wir in Freiburg die Imamausbildung und morgen werden wir gezwungen, ihre Gesetze in unserem Kanton Freiburg einzuführen.

Mich enttäuschen vor allem unsere linken Kolleginnen und Kollegen. Sie sind heute bereit, eine Religion in unserem Kanton zu lehren, welche die Frauen nicht als gleichwertige Menschen betrachtet. Das passt doch nicht in euer Parteibuch! Sie sind Populisten, Sie betreiben ein gefährliches Spiel und nicht die Mandatsträger.

Um unsere Traditionen aufrechtzuerhalten, müssen wir dem Mandat zustimmen.

Raemy Hugo (*PS/SP, LA*). Auch ich bin Mitglied des Senates der Universität Freiburg und auch ich hatte eigentlich keine Intervention geplant. Ich möchte mich den Argumenten der Gegner des Mandates aber vollumfänglich anschliessen und unterstütze diese.

Ich möchte zwei, drei Sachen klarstellen. Der Senat wurde wohl über dieses Projekt informiert und zwar anlässlich der letzten Klausursitzung, die wir hatten. Ich denke, das war im

Monat Mai. Ich weiss nicht, ob Herr Zadory und Herr Rauber an dieser Sitzung nicht anwesend waren. Es wurde aber über dieses Projekt informiert und es gab keine Wortmeldungen und auch keine Gegenstimmen zu diesem Projekt. In diesem Sinne wurde hier Einiges falsch erklärt.

Wir wurden anlässlich dieser Information auch über die finanziellen Konsequenzen informiert. Wenn ich mir das richtig notiert habe, würde dieses Zentrum 250 000 Franken pro Jahr kosten, das ab dem Jahr 2017. Bis ins Jahr 2017 würde es vier Jahre lang einen Beitrag des Bundes über 180 000 Franken geben. Ebenfalls informiert wurden wir über die Pharmazieausbildung, wie das Herr Hunziker erwähnt hat. Pharmazie wird nur in der Grundausbildung angeboten und um diese Grundausbildung halten zu können, müsste man zusätzlich jedes Jahr 600 000 Franken investieren. Hier ist eine gewisse Diskrepanz festzustellen. Die Geldverteilung wäre ja sowieso Sache der Universität und würde das Globalbudget der Universität betreffen und dieses liegt in der Entscheidung der Universität, wie das Frau Kaelin Murith ebenfalls erwähnt hat. Dies wollte ich nur als Präzision erwähnen.

Ich bitte Sie ebenfalls, dieses Mandat abzulehnen.

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). Il est vrai que l'intégration des imams est très importante et ce qui se passe actuellement, c'est un peu une catastrophe. C'est-à-dire qu'on peut venir depuis l'étranger et finalement aller prêcher, directement en arrivant, avec ses idées, comme on les pratiquait dans le pays où on habitait. Donc, il est vrai qu'une formation et une intégration sont importantes, de manière à pouvoir prêcher de manière cohérente avec le droit suisse et la pratique qu'on a chez nous.

Par contre, on aimerait savoir s'il y a eu vraiment des discussions avec la communauté islamique de manière à savoir si elle reconnaîtra le titre qui sera décerné par cette formation. Est-ce qu'elle attend ce titre qui sera décerné par cette formation? C'est cela qui est important. A mon avis, s'il n'y a pas cette discussion avant avec la communauté islamique, de manière à ce qu'ils exigent aussi eux cette formation, celle-ci n'a aucun sens. Je pense qu'on devrait avoir une certaine réflexion avec cette communauté, à l'avance, de manière à s'assurer que la formation qui sera donnée à l'Université sera utile aussi à la communauté islamique. Je pense qu'aujourd'hui, cela a été fait un peu rapidement. D'ailleurs, on voit que personne n'est au courant de la manière dont ça s'est fait. Cela s'est fait un peu rapidement et on aimerait avoir des assurances par rapport à ça.

Je pense aussi que ce qu'on doit savoir aujourd'hui, c'est l'assurance quant à qui va former ces imams. Parce que si on parle de formation, mais qu'elle n'est pas demandée aujourd'hui, ça ne sera pas une réelle formation. Si c'est une formation et qu'elle délivre un titre qui n'est pas demandé, ce sera une formation qui sera inutile ou utopique. Je pense qu'il faut savoir aujourd'hui pour qui on forme, qui on va former et par qui sera reconnu le titre. Il manque là beaucoup de choses.

Aujourd'hui, avec les connaissances que j'ai, je ne peux que refuser le mandat. Par contre, s'il y avait un lien avec la com-

munauté islamique qui demande ce titre-là pour aller prêcher, alors là, je reconnaitrai que c'est une nécessité.

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Je vais faire abrégé, car plusieurs choses ont déjà été dites. Néanmoins, pour moi, ce projet manque de précisions. Il y a, dans le fil des instruments parlementaires qui ont été déposés, dans les réponses, beaucoup de contradictions. Je pense notamment au premier élément qui a été déposé, une question, où on répond au conditionnel. Au conditionnel, les rites islamiques ne seraient pas enseignés. Alors, M. le Conseiller d'Etat, je vous le demande: est-ce qu'ils ne seraient pas ou est-ce qu'ils ne seront pas enseignés?

On nous dit aussi, dans un premier temps, que la formation est surtout destinée aux imams. Donc, on pourrait en déduire qu'il s'agit d'une formation continue des imams. Là aussi, ça m'interpelle et la question que je me pose, dans un premier temps, est la suivante: y aura-t-il un deuxième temps? Qu'y a-t-il derrière?

Tout à l'heure, hors débat, une personne m'a dit: «Le titre du mandat («Formation d'imams à l'Université de Fribourg») dérange». Mais, si nous avons choisi ce titre de la formation des imams dans le mandat, c'est tout simplement que lorsqu'on a répondu à notre question le 4 février, il est fait mention dans cette réponse, à plusieurs reprises, de formation des imams. La terminologie «Islam et société» ne vient qu'une fois dans la réponse. Donc, il est clair qu'on a pris le titre en fonction de la réponse qui a été donnée. Suite à cette réponse au mandat, je m'interpelle aussi et je me pose des questions, parce que dans le mandat, on minimise la formation des imams. Ce n'est plus une formation telle qu'on l'entend au niveau scientifique. Donc, il y a beaucoup de contradictions qui viennent.

Le second point pour lequel je m'interroge, c'est que, dans la réponse au mandat, on évoque la transmission des connaissances sur l'Islam aux policiers, aux enseignants et j'en ai déduit aussi au personnel médical, même s'il n'est pas nommé. Sous quelle forme va se faire cette formation? Est-ce qu'ils vont y participer? Qui va payer les participants durant ces heures de formation? Est-ce que nos infirmières vont aller se former dans ce Centre pour savoir comment se comporter avec les personnes de confession musulmane pour les traiter? Est-ce que nos gendarmes vont devoir y aller, vu qu'ils sont cités et qu'ils vont devoir acquérir les connaissances? Comment ça va se passer et quel en sera le coût?

De plus, il y a des considérations financières. Le financement de la Confédération est flou et on ne sait pas trop où on en est. Et là, pour avoir des informations complémentaires sur les finances, on a dû déposer une deuxième question, soit un troisième instrument parlementaire. Donc, je m'interroge vraiment si ce projet est bien ficelé et si actuellement on est au clair avec ça.

A présent, nous, mesdames et messieurs, dans cette salle, nous avons une responsabilité. Et pour moi, la responsabilité a été dite par plusieurs députés: est-ce que ce Centre Islam et société est une priorité? Oui ou non? Est-ce que, malgré les

mesures structurelles et d'économies, on se dit «Y a qu'à»? On a eu hier un brillant exposé sur le «y'a qu'à»; eh bien ici, est-ce qu'on se dit que l'Université a les sous, y'a qu'à les laisser faire, parce que toute façon ils les ont? Je pense que ce n'est pas une bonne décision. En ce moment, les finances cantonales sont difficiles et je vous encourage à ne pas approuver ce Centre. La population ne comprendrait pas un engagement financier, alors que tout le monde, je dis bien tout le monde, nos concitoyens, nos concitoyennes, les entreprises, le canton, tout le monde fait des économies. Je vous demande donc de prendre vos responsabilités et d'accepter ce mandat.

Badoud Antoinette (*PLR/FDP, GR*). J'interviens là bien entendu à titre personnel. En tant que chrétienne, je défends les valeurs de la tolérance et du respect. Je précise que ce n'est pas à l'église qu'on met en pratique ces valeurs, mais bien dans la vie de tous les jours et dans le milieu dans lequel on gravite. J'appelle donc ce Parlement à la tolérance et au respect. Ce n'est pas en dressant les différences les unes contre les autres qu'on parvient à une meilleure compréhension mutuelle entre différentes communautés, qui cohabitent par ailleurs très bien dans notre pays, et cela me réjouit.

M. Kolly, vous évoquez dans votre intervention le massacre des chrétiens au Moyen-Orient qui provient, je le précise, certainement d'un manque de dialogue. Je ne sais pas si vous vous êtes vraiment posé la question des causes qui ont amené ces massacres au Moyen-Orient. Osons l'ouverture, osons dépasser les contingences financières. Je pense que le Conseil d'Etat, suite aux discussions qui ont eu lieu dans ce Parlement, n'hésitera pas à mettre les règles indispensables pour que ce Centre puisse exercer, avec les limites nécessaires aux débordements que ce Parlement peut craindre.

Avec ces remarques, je vous remercie pour votre attention.

Butty Dominique (*PDC/CVP, GL*). Je n'avais pas non plus imaginé intervenir aujourd'hui, mais je n'aime pas les attaques personnelles; et une remarque, partagée par de nombreuses personnes, m'a particulièrement interpellée; elle disait que c'est quand même incroyable qu'on fasse tous ces efforts chez nous, alors qu'il n'y a pas de chaire de christianisme dans les pays islamiques. C'est une vérité et comment est-ce qu'on va la combattre? Est-ce qu'on va la combattre en ayant le même comportement, c'est-à-dire est-ce qu'on va se venger d'eux en ne faisant pas de chaire sur l'Islam chez nous? Ou est-ce que nous allons être plus intelligents en montrant l'exemple et en faisant du travail constructif chez nous?

Je vous demande donc de refuser ce mandat.

Rauber Thomas (*PDC/CVP, SE*). Ich möchte kurz eine Korrektur anbringen zur Debatte betreffend Herrn Kollege Raemy. Im November, wenn ich mich richtig erinnere, wurde das Islamzentrum von der Universität bekannt gegeben. Die Debatte im Senat sollte ja strategische Ausrichtung haben und diese Klausurtagung war nachher.

Kolly Nicolas (*UDC/SVP, SC*). Il est quand même pénible de ne pas pouvoir débattre dans ce Parlement sans subir les attaques personnelles incessantes de M. le Député Mauron. M. le Député Mauron, vous qui êtes sans doute un brillant

avocat, un brillant politicien aussi, vous n'êtes pas sans savoir que les attaques personnelles sont les derniers arguments qu'on utilise lorsqu'on n'a plus d'argumentation. Si le juriste juste diplômé peut vous donner un conseil, c'est de les utiliser avec un peu plus de parcimonie, car cela ne fait que diminuer le peu de crédibilité qu'il vous reste. Vous avez cité deux ou trois arguments juridiques; j'en citerai également l'un ou l'autre. Dans la loi sur l'Université, la haute surveillance du Conseil d'Etat sur l'Université reste. Je m'étais soucie de cela lors de la loi sur l'université, du contrôle politique qu'il existait encore sur l'Université; et M. le Conseiller d'Etat m'avait cité justement qu'on gardait la haute surveillance sur l'Université. Je rappelle aussi que le Grand Conseil est la haute surveillance sur le Conseil d'Etat et l'Administration, d'après la Constitution cantonale.

Et enfin oui, je suis un ancien garde suisse. Mais M. le Député Mauron, ce ne sont pas les évêques ou le pape qui me disent ce que je dois faire. Les seuls intérêts que je défends ici, ce sont les intérêts des Fribourgeois qui m'ont élu. D'accord? Et c'est peut-être à ces Fribourgeois qu'on devrait demander ce qu'ils pensent de ce Centre Islam et société.

Jean-Pierre Siggen, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je donne d'abord quelques considérations générales et je répondrai ensuite à une partie de toutes ces questions qui ont été posées.

Je remercie tout d'abord tous les intervenants pour cette discussion et pour l'intérêt qu'ils manifestent pour ce projet et pour l'Université de Fribourg.

Je commencerai par une remarque formelle: le Conseil d'Etat s'est effectivement posé la question de la recevabilité de ce mandat. La loi sur le Grand Conseil définit le mandat de la manière suivante: le mandat est la proposition faite au Grand Conseil d'amener le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine ressortissant de la compétence de ce dernier. Elle précise qu'un mandat est irrecevable s'il met en cause la répartition des tâches ou d'autres règles qui figurent dans la Constitution ou dans une loi. La création d'un centre de compétences attaché à une Faculté est une décision de nature académique et donc relève clairement des organes de l'Université. Les auteurs du mandat en ont été conscients, raison pour laquelle le mandat demande au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de l'Université afin qu'elle renonce au développement du Centre suisse Islam et société, ceci en s'appuyant sur l'art. 4 al. 1 de la loi sur l'Université, qui confère au Conseil d'Etat la haute surveillance de l'Université.

On pourrait débattre certainement si cet objet entrait dans le périmètre de l'exercice de cette haute surveillance ou non. Mais le Conseil d'Etat a décidé qu'il ne souhaitait pas s'arrêter à ces considérations formelles et que le mandat méritait une réponse de sa part, ainsi qu'un débat au Grand Conseil.

Par rapport au fond du débat, soyons clairs: l'intérêt que suscite ce projet est évidemment lié en très grande partie au fait qu'il s'agit d'offrir une formation continue de prestations destinée en premier lieu – mais pas uniquement, je le précise – aux personnes de confession musulmane. L'objectif

du Centre est de transmettre aux personnes en charge des communautés musulmanes en Suisse, les imams, ainsi que d'autres personnes de référence, les connaissances sur le fonctionnement de nos institutions, de notre société, du droit suisse, ainsi que du christianisme. Il s'agit aussi d'offrir dans un cadre académique un lieu de réflexion sur l'Islam en Suisse et sur le dialogue entre l'Islam et les autres religions. Alors, la vraie question qui est posée est de savoir si une telle offre est contradictoire avec notre tradition catholique et si elle met en danger notre identité. L'Université de Fribourg, la Faculté de théologie et le Conseil d'Etat répondent par la négative. J'aimerais insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'ouvrir à Fribourg une école, une Faculté ou une filière coranique. Rien qu'en termes de statistiques, le besoin n'existe pas. Qu'attacher le Centre à notre Faculté de théologie catholique et le placer sous la direction d'un professeur, d'un théologien catholique de cette Faculté, comme cela est prévu, contribue aussi à définir le cadre. Nous sommes dans un pays et dans une société aux racines chrétiennes et nos valeurs en découlent largement. Notre conception de l'être humain et de la société en sont empreints. C'est dans ce cadre que les personnes de confession musulmane vivent en Suisse et c'est ce cadre que les personnes en charge de ces communautés doivent connaître, pour pouvoir contribuer à l'intégration des musulmans.

L'Université de Fribourg s'est portée candidate pour le projet du Centre Islam et société et sa candidature a été bien accueillie, car notre Université possède les compétences dans les différents domaines importants pour la formation à offrir, que ce soit la théologie, le droit, le droit des religions, la pédagogie et la sociologie par exemple. Et parce que, personne ne l'a relevé, elle est bilingue.

Il ne s'agit donc pas du tout de créer quelque chose à partir de rien, mais d'élaborer un programme à partir des compétences existantes à Fribourg et dans d'autres Hautes écoles en Suisse. Le dialogue interreligieux est aussi un point fort de notre Faculté de théologie et il fait partie de son profil. Chaque année depuis dix ans, l'Université de Fribourg organise le Forum international des religions qui, je cite, «se propose de susciter et d'approfondir des discussions et réflexions historiques, théologiques, sociales et culturelles sur des thèmes choisis, touchant à la religion et la culture, également en tant que contribution à la recherche sur les conflits et sur la paix». Sa première édition en 2005 a eu pour titre «Islam en Europe».

La Faculté de théologie n'a aucune crainte de perdre son caractère catholique en entrant en dialogue avec l'Islam. Ce dialogue est nécessaire pour la compréhension mutuelle et pour le respect. Permettez-moi de vous rappeler que le pape lui-même appelle au dialogue avec l'Islam et je le cite dans son message de l'année passée aux musulmans du monde entier: il appelle à la promotion du respect mutuel à travers l'éducation. Ces quelques digressions dans le domaine religieux ne doivent pas être vues comme une atteinte à la laïcité de l'Etat. Il s'agit juste de souligner que quand la Faculté de théologie de Fribourg se dit prête à collaborer à la création du Centre Islam et société, elle peut compter sur le soutien au plus haut

niveau de la hiérarchie catholique et, comme cela a été relevé, également de notre évêque et de la Conférence des évêques.

Concernant la question financière, ce Centre utilisera en grande partie les compétences existantes. Il a toutefois besoin de ressources – pour sa direction et pour le programme de formation à offrir – qui devront au moins partiellement être conçues de manière spécifique, selon les objectifs du Centre. Pour faire cela, un projet sera soumis à la Conférence universitaire suisse, puis au futur Conseil des Hautes écoles, pour un financement dans le cadre des contributions liées au projet selon la nouvelle loi fédérale sur les Hautes écoles. Une étude de faisabilité est en cours et elle bénéficie déjà d'un soutien financier de la Confédération.

Pour le projet qui devrait débiter en 2017, le Conseil d'Etat a annoncé, dans sa réponse au présent mandat, un montant de contribution fribourgeoise de 250 000 francs par an. C'est une estimation, mais c'est aussi un maximum, car les autres partenaires, soit les autres Hautes écoles participant au projet, devront aussi apporter leur contribution. L'Université de Fribourg pourra également compter partiellement sur les prestations de personnes déjà en place.

Alors oui, je le concède, le volet financier doit encore être précisé et c'est ce qui est prévu pour ces prochains mois. L'Université de Fribourg a annoncé sa candidature et doit à présent, ensemble avec d'autres partenaires, élaborer un projet avec un budget. Les travaux sont en cours, mais ne sont pas terminés.

Certaines voix disent que les citoyennes et citoyens fribourgeois ne sont pas prêts à cautionner une dépense au profit d'une formation pour les imams. L'Université de Fribourg et le Conseil d'Etat considèrent que ce Centre contribuera au positionnement national de notre Faculté de théologie et que celle-ci pourra aussi faire preuve de l'utilité de ses compétences pour notre société démocratique et pluriculturelle, mais aussi que le Centre ne servira pas qu'aux personnes de religion musulmane. Le mot d'ordre est le dialogue et le dialogue va dans les deux sens. Il s'agit donc aussi de donner aux professionnels en contact avec l'Islam – soignants, enseignants, diplomates, etc. – ou tout simplement à toute personne intéressée une possibilité d'acquérir des connaissances sur cette religion.

Pour conclure cette partie introductive de mon intervention, le Conseil d'Etat considère que ce projet est une chance pour l'Université de Fribourg et pour sa Faculté de théologie, que nous ne mettons pas ainsi en danger le caractère catholique de cette Faculté, qu'elle devrait permettre à l'Université de recevoir une contribution financière de la Confédération et qu'elle enrichira l'offre de notre Université non seulement pour des personnes en charge des communautés musulmanes, mais aussi des personnes se préparant aux différents métiers ou exerçant déjà des métiers ayant besoin d'informations sur l'Islam.

Ensuite quelques points sur les interventions qui ont été faites.

M. le Député Kolly, je voulais juste préciser qu'évidemment ce n'est pas l'Université ou la Faculté de théologie qui consacre le prêtre comme tel, c'est l'Eglise qui le fait. La théologie est une branche à l'Université et il y a de nombreuses Universités dans le monde qui ont la théologie. On peut suivre cette branche indépendamment de ce qu'on fait ensuite dans sa vie. Donc, l'enseignement de la théologie au niveau universitaire, en soi comme tel, fait partie de la dimension universitaire, comme il y a les maths et d'autres enseignements.

L'Université a fait un effort et reprend les mesures liées aux mesures structurelles, le premier paquet de l'année passée, où on a évidemment compressé l'enveloppe en lui demandant ensuite de travailler avec ces restrictions. Elle participe à cet effort, bien entendu.

J'aimerais bien préciser aussi que la communauté musulmane est en discussion, parce que la demande vient du niveau suisse. Elle a été faite au niveau national; la Confédération a un programme d'études là-dessus. Un groupe de travail s'est mis en place par la Conférence des Recteurs des Universités suisses et, dans ce groupe de travail, se trouvaient des représentants des communautés musulmanes. C'est par là qu'ils ont fait valoir leur intérêt pour un Centre Islam et société en Suisse. Il n'y a pas aucun dialogue avec eux; au contraire, c'est bien dans ce dialogue qu'il y a eu cette initiative.

L'Institut de droit sur les religions – je le répète, comme on l'a mis dans la réponse – est évidemment de portée limitée du fait qu'il s'adresse à des juristes et qu'au Centre Islam et société, il y aura bien d'autres personnes que des juristes. Elles ne pourront pas avoir finalement l'information si on s'en tient à cet Institut de droit sur les religions. De manière générale aussi, ce domaine de l'enseignement est touché par la Faculté des lettres, que ce soit en philosophie, en Faculté des lettres même où il y a un enseignement qui touche ce domaine – et en droit, comme mentionné. Il s'agit maintenant de rassembler ces éléments-là, d'en faire un programme consistant, cohérent, ad hoc; et c'est évidemment la constitution du Centre Islam et société qui le permettra. On s'adresse à un public évidemment plus large que l'étudiant qui fait un cursus universitaire sous cet angle-là. Evidemment, si vous vous contentez des filières actuelles, sans créer le Centre, il n'y aura pas de financement de la Confédération. A propos du Sénat, j'aimerais dire que le débat en la matière n'a effectivement pas démarré l'année passée. Il a été agendé cette année au mois de mai; ça, c'est la dynamique propre du Sénat. Je sais que tous les projets scientifiques ou autres, de création de centres de formation de l'Université ne passent pas systématiquement non plus au Sénat. Enfin, liberté est donnée aux sénateurs de demander de le mettre à l'ordre du jour. Nous sommes dans une phase de candidature de l'Université de Fribourg jusqu'à la fin de cette année. Là aussi, quelque chose est à entreprendre si les personnes concernées le souhaitent.

M. Hunziker, vous avez parlé de priorité à fixer. C'est ce que l'Université a fait. Elle l'a fait à la Faculté des sciences, non pas en disant «on ferme la filière» – comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de répondre à l'interpellation du député Gamba –, non pas en enlevant cette filière pharmacie (qui n'était pas complète, ce n'était que deux ans; donc les Fri-

bourgeois devaient forcément quitter le canton). Un Bachelor dans ce domaine aurait nécessité des investissements d'un ordre incomparable par rapport à l'argent dont nous discutons aujourd'hui. Dans cette priorité, l'Université a estimé, en lien aussi avec le développement de la médecine dans notre canton et dans notre pays, qu'il fallait mettre le poids sur le développement d'un Bachelor en sciences biomédicales. C'est bien dans le souci d'aller dans ce sens – que vous citez – du développement dans le domaine médical que la priorité a été fixée. Enfin, si le nombre de places nécessaires peut être insuffisant pour les candidats en médecine, c'est aussi à cause d'une limite structurelle qui est celle des places de stage. Là, ce n'est pas qu'une question financière, c'est aussi celle d'organisation et de places de stage que nous n'avons pas forcément à disposition.

M. Peiry, vous avez relevé l'hypocrisie de la réponse du Conseil d'Etat, qui parle de formation et qui, ensuite, l'abandonne. D'autres ont également relevé cet élément. J'aimerais seulement mentionner que «formation des imams», c'est l'appellation de la première question qui a été faite. Ensuite, on a précisé ce qu'on pouvait entendre par cette question, mais c'est bien celle que les députés posent qui «posent» cette appellation de formation. Pour nous, il s'agissait toujours d'un élément de formation complémentaire et non pas d'une formation comme telle. Là, on peut toujours discuter qui est venu le premier avec ce titre, mais j'aimerais être clair. La transparence? Je crois que nous sommes transparents; la preuve en est le débat d'aujourd'hui. Vous-même, comme rapporteur de la Commission des finances et de gestion pour la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, vous pourrez poser toutes les questions. L'enveloppe budgétaire, ce n'est pas une fin en soi, c'est une méthode. Il n'empêche qu'après dans les comptes de l'Etat, à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, vous avez la rubrique «Université» avec tous les éléments qui composent les comptes et avec la clarté totale sur ce qui est dépensé. S'il reste des questions, comme on le fait à l'accoutumée, entre vos visites à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport et vos questions à la discussion à la Commission des finances et de gestion ainsi qu'au Plénum, j'ai toujours une longue liste de questions et je vais chercher l'information là où elle est. Cela ne concerne pas que l'Université, bien entendu. La transparence est donc là et elle ne va pas disparaître parce que je suis à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Au contraire, je peux vous assurer que ce processus va continuer.

J'aimerais préciser aussi qu'il n'est en aucun cas question – et je sais que quelqu'un a fait la remarque; c'est peut-être vous, M. le Député Peiry – d'un financement du Centre par des organisations musulmanes. Cela serait évidemment contraire au principe même de la liberté académique, principe sur lequel on s'appuie pour dire aujourd'hui que c'est à ce niveau-là qu'il faut faire un dialogue. Ce serait une totale contradiction et je peux vous assurer qu'il n'est pas question de cela.

Quant à la surveillance, les éléments ont été mentionnés. Je n'ai plus en tête le détail, mais rappelez-vous qu'il y a eu

une demande pour une conférence à Forum Fribourg d'une communauté musulmane qui voulait faire venir un imam. La Confédération a tout simplement refusé l'accès chez nous d'une personnalité qui était controversée. Ce sera le cas pour les personnes qui pourraient être invitées dans ce Centre Islam et société.

On a des informations de l'enseignement dans ce domaine; il s'agit de les réunir ici. Je crois que plusieurs personnes sont revenues là-dessus. M. le Député Zadory, M. le Député Dou-taz également ont mentionné ces différentes filières. Je crois y avoir répondu. L'existant est là, mais il s'agit de le mettre en forme et de le coordonner pour avoir le financement de la Confédération. Les intervenants invités seront des intervenants invités par la Faculté de théologie. Ce sont des personnes qui seront là de manière brève, comme conférenciers en quelque sorte ou intervenants. Elles ne seront pas là comme employés de l'Etat, bien entendu. Elles resteront pour des périodes très brèves.

Bien sûr qu'on est encore dans un processus de construction du projet, puisque c'est une candidature. Il faudra préciser quel sera le programme, quel sera le budget, mais je peux déjà vous dire que les diplômés ou que le programme lui-même reviendront évidemment en charge de la Faculté de théologie et du Rectorat quant à l'établissement de ces éléments.

Pour répondre à M. le Député Johner-Etter qui demandait s'il y avait l'équivalent d'un tel Centre dans des pays musulmans, je n'ai pas en tête cette information, probablement pas, je vous dirais ça. Cependant, vous avez dans la réponse le rôle et le travail que les dominicains ont accomplis en la matière. Il existe aujourd'hui un Institut dominicain d'études orientales au Caire, un couvent dominicain à Istanbul, sans parler de l'Ecole biblique et archéologique française à Jérusalem. Sans refaire l'Histoire, c'est bien le contact entre les dominicains (XII^e–XIII^e siècle) et le monde arabe qui a permis l'arrivée en Europe des écrits d'Aristote, qui avaient été perdus pour nous pendant une dizaine de siècles, qui sont revenus par le biais du monde arabe et musulman et qui ont permis ensuite le développement à travers plus d'une dizaine de siècles notamment des sciences dans notre monde occidental. Là, aussi l'Histoire montre qu'il y a eu du dialogue et que ce dialogue a été aussi une voie et pas une impasse.

Permettez-moi de terminer en émettant encore une remarque. On a parlé d'un premier temps et d'un deuxième temps. Nous avons très clairement dit qu'il ne s'agissait pas d'un enseignement coranique, d'une théologie musulmane, de l'enseignement de rites ou de la langue arabe. Dans un premier temps, il y aura le contact avec des personnes qui ont tout cela, qui sont des imams qui viennent. Dans un deuxième temps, ce sera évidemment toutes les personnes, non seulement musulmanes, mais aussi chrétiennes, qui travaillent avec le monde musulman et avec lequel elles pourront développer un dialogue et s'informer également de cela.

Je terminerai en vous disant que nos hiérarchies catholiques, dont Mgr Morerod, y voient aussi, précisément sous cet angle, une chance pour que nos prêtres puissent développer ce dia-

logue et être informés. Donc, je crois véritablement comme l'Université et la Faculté de théologie et le Conseil d'Etat.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter le mandat.

- > La prise en considération d'un mandat exige la majorité qualifiée (56 voix).
- > Au vote, ce mandat obtient 52 voix contre 38. Il y a 2 abstentions.
- > La majorité qualifiée n'étant pas atteinte, ce mandat n'est pas pris en considération.

Ont voté oui:

Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Décirind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mesot (VE, UDC/SVP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 52.*

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Clément (FV, PS/SP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jelk (FV, PS/SP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Wassmer (SC, PS/SP). *Total: 38.*

Se sont abstenus:

Chassot (SC, ACG/MLB), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 2.*

—

La Présidente. Ich komme zum Schluss des heutigen Tages und zu etwas Schönerem: La Bénichon, die Chilbi steht vor der Tür. Mit dem Informationsblatt, das Sie auf Ihren Pulten

heute Morgen vorgefunden haben, möchte das Organisationskomitee auf eines der grössten Feste unserer Freiburger Kultur aufmerksam machen.

Vielen Dank – auch für die süsse Verführung. Ich wünsche Ihnen einen weiter erfolgreichen Tag. Wir sehen uns morgen früh wieder.

Die Sitzung ist geschlossen.

—

Election ordinaire

Résultat du scrutin organisé en cours de séance

2014-GC-118 Un membre de la Commission des pétitions, en remplacement de Bernhard Schafer

Bulletins distribués: 95; rentrés: 90; blancs: 4; nul: 0; valables: 86; majorité absolue: 44.

Est élue pour la fin de la législature *M^{me} Bernadette Mäder-Brühlhart*, par 85 voix.

Il y a 1 voix éparse.

—

- La séance est levée à 12 h 15.

La Présidente:

Katharina THALMANN-BOLZ

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Samuel JODRY, secrétaire parlementaire

—

Troisième séance, jeudi 11 septembre 2014

Présidence de M^{me} Katharina Thalmann-Bolz, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Assermentation des personnes élues à des fonctions judiciaires. – Projet de décret 2014-DIAF-106 relatif aux naturalisations; entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Projet de loi 2013-DIAF-73 relatif à la modification en matière de droits politiques (groupe de cercles électoraux); première et deuxième lectures; vote final. – Rapport d'activité 2014-GC-107 de la CIP détention pénale (2013); discussion. – Motion 2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un impôt de solidarité limité dans le temps pour les hauts revenus); prise en considération. – Postulat 2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des tâches et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale) et Postulat 2013-GC-80 Romain Castella/Christian Ducotterd (étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat); prise en considération. – Motion 2013-GC-70 Emanuel Waeber/Stéphane Peiry relative à la modification de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat; retrait.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 102 députés; absents: 8.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Pierre-Alain Clément, Eric Collomb, Guy-Noël Jelk, Gabriel Kolly, Chantal Pythoud-Gaillard, Nadia Savary, Gilberte Schär et Laurent Thévoz.

MM. et M^{me} Anne-Claude Demierre, Maurice Ropraz, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillers d'Etat, sont excusés.

La Présidente. J'ai le plaisir d'ouvrir la 3^e séance de la session de septembre.

Communications

La Présidente. Zuerst möchte ich Sie informieren, dass das Büro heute Morgen beschlossen hat, das heutige und morgige Programm etwas zu ändern. Und zwar betrifft es den Punkt 5 des heutigen Programms, die Motion «Possibilité pour le personnel de l'Etat de plus de 55 ans d'être libéré du travail de nuit». Infolge Abwesenheit der Motionäre wird diese Motion auf den Oktober verschoben. Anstelle dieser Motion wird der Bericht der CIP, Rapport d'activité «CIP détention pénale 2013», traktandiert.

Für das morgige Programm wird gleich nach den Mitteilungen ein neuer Punkt eingeschoben. Sie finden auf Ihren Pulsten die Resolution für einen nationalen Zusammenhalt. Sie werden morgen eine neue Version des Programms erhalten.

Vous trouvez sur votre pupitre un nouveau crayon en bois suisse offert à chaque député et membre du gouvernement par l'Association fribourgeoise d'économie forestière et par le club du bois et des forêts du Grand Conseil. Ceci en remer-

ciement pour toute l'attention que vous portez à l'entretien de notre patrimoine forestier et de l'utilisation du bois dans la construction publique. Merci beaucoup pour ce petit cadeau important.

—

Commissions

Commissions parlementaires nommées par le Bureau en sa séance du 11 septembre 2014

Le Bureau du Grand Conseil a nommé trois commissions parlementaires ordinaires.

La première commission, composée de onze membres, examinera le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (nouveau plan de financement) et sera présidée par le député Thomas Rauber.

La deuxième commission, composée de onze membres, examinera le projet de loi modifiant la loi sur les communes. Elle sera présidée par le député Peter Wüthrich.

La troisième commission, composée de onze membres et présidée par la députée Erika Schnyder, examinera le rapport et les deux projets de décrets suivants:

1. rapport sur le développement du projet blueFACTORY et des plate-formes technologiques;
2. projet de décret relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur de l'association Inno-square;
3. projet de décret relatif à l'octroi d'une aide financière en faveur de Biofactory Competence Center SA (ci-après: BCC).

—

Assermentation

Assermentation de MM. Michel Castella et Stéphane Giller élus par le Grand Conseil à diverses fonctions judiciaires en séance du 9 septembre 2014.

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

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

—

Projet de décret 2014-DIAF-106 relatif aux naturalisations¹

Rapporteur: Gilles Schorderet (UDC/SVP, SC).

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

Entrée en matière

Le Rapporteur. La Commission des naturalisations a travaillé de manière très intense ces dernières semaines et même ces derniers mois. Elle s'est réunie à 22 reprises pour étudier le présent projet de décret. La Commission a débuté ses auditions le 10 avril pour les terminer le 18 juillet. Elle a examiné 246 dossiers et auditionné les personnes concernées. La Commission a donné un préavis positif pour 204 dossiers, 42 dossiers ont été recalés pour diverses raisons. Certains dossiers ne remplissaient pas les conditions définies par la loi sur le droit de cité fribourgeois et pour d'autres il s'agit simplement d'une demande d'information.

Au cours des derniers mois, la Commission des naturalisations a pu constater une augmentation importante des demandes de naturalisations: +45% pour le premier semestre 2014 par rapport au premier semestre 2013. Le Service de l'état civil et des naturalisations et la Commission des naturalisations doivent faire face à cette augmentation de travail dans des conditions pas toujours évidentes. Etant donné que le Service des naturalisation assure le secrétariat de la Commission et vu le départ à la retraite de notre ami Rocco Varricchio qui était pour nous un secrétaire très précieux, le Service s'est trouvé quelque peu dépourvu et a eu de la peine à assurer la rédaction et la transmission des procès-verbaux dans un délai raisonnable.

Pour votre information, la Commission s'est déjà réunie 36 fois cette année. Tous les jeudis et vendredis matin pour des séances d'une durée de trois heures et demie à quatre heures. Le secrétaire de la Commission doit consacrer 50 à 60% de son temps de travail au service de la Commission et pour le suivi des dossiers. Fort de ce constat, la Commission des naturalisations, représentée par son président et son vice-

président, a rencontré Madame Garnier, Directrice des institutions, afin de trouver des solutions pour améliorer le suivi des dossiers présentés à la Commission. Cette réunion fut très constructive et les engagements pris par M^{me} la Conseillère rendent les membres de la Commission des naturalisations confiants car ils pourront à nouveau travailler dans un climat serein. Ils souhaitent que le personnel des services de l'Etat civil et des naturalisations puisse en faire de même.

Je profite de ce rapport pour, au nom de la Commission des naturalisations, saluer et souhaiter la bienvenue au sein de la Commission à notre nouveau secrétaire, M. Johann Berger. Il constatera la bonne ambiance de travail qui règne entre les membres de la Commission.

C'est à l'unanimité de ses membres que la Commission des naturalisations vous recommande d'entrer en matière et de modifier selon la proposition de la Commission le décret qui vous est présenté aujourd'hui. En effet, depuis l'approbation du décret par le Conseil d'Etat, il y a eu deux naissances et plusieurs changements de noms ou de prénoms. Ensuite la Commission a constaté quelques erreurs que je vous commenterai à la lecture des articles. La version bis de la Commission vous aidera à la compréhension.

La Commissaire. Nous avons effectivement eu quelques difficultés ces derniers temps consécutivement à l'augmentation importante des naturalisations. Des mesures ont déjà été prises, comme l'a dit votre président. D'autres mesures suivront qui devront être avalisées par le Conseil d'Etat. Nous souhaitons effectivement traiter tous les dossiers de manière sereine et ce matin nous nous excusons pour ce décret bis.

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

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. A l'article premier, la Commission demande donc les modifications suivantes:

- > au numéro 27, Madame est de deuxième génération, il manquait l'astérisque;
- > au numéro 29, changement de nom;
- > au numéro 35, changement de nom pour toute la famille et la naissance d'une petite fille [REDACTED], née le [REDACTED] à [REDACTED];
- > au numéro 54, heureux événement également pour la famille [REDACTED]. Le petit [REDACTED] est né le [REDACTED] à [REDACTED];
- > au numéro 70, Madame est de deuxième génération, il manquait l'astérisque;
- > au numéro 85, changement de prénom;
- > au numéro 117, la Commission est toujours dans l'attente des informations et des documents qui ont été demandés et n'a pas encore donné un préavis positif. Ce dossier est donc à retirer du décret;
- > au numéro 161, situation identique au numéro 117;

¹ Message et projet bis pp. 1800ss.

- > au numéro 173, Madame n'est pas femme au foyer, mais employée d'entretien;
- > au numéro 174, Madame est de deuxième génération, il manquait l'astérisque;
- > au numéro 197, changement de prénom.

Avec ces modifications, toutes les personnes qui vous sont présentées remplissent les conditions définies par la loi sur le droit de cité.

- > Modifié selon projet bis.¹

ART. 2 ET 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Adoptés.
- > La lecture des articles étant terminée, il est passé au vote final.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, selon la version bis de la commission, par 84 voix contre 1. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 84.*

Ont voté non:

Piller A. (SE, UDC/SVP). *Total: 1.*

Se sont abstenus:

Gander (FV, UDC/SVP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 2.*

Projet de loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (cercles électoraux)²

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

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

Entrée en matière

Le Rapporteur. Le projet sur lequel nous devons nous prononcer aujourd'hui est une modification de la loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après: LEDP).

Cette modification de loi fait l'objet de deux projets distincts dans le message 2013/73:

- > le projet A concerne les adaptations diverses et fera l'objet d'un examen ultérieur par notre Parlement,
- > le projet B sur lequel nous allons nous prononcer aujourd'hui concerne, lui, la mise en place d'un système de groupe électoral.

Ce projet de loi vise à adapter le système fribourgeois d'élection au Grand Conseil, ceci dans le but de le rendre conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je ne vais pas refaire tout l'historique de l'évolution de la situation, celui-ci étant déjà fort bien détaillé dans le message du Conseil d'Etat. Mais simplement rappeler que le système actuel de découpage des circonscriptions électorales date de 1848, mis à part le scindage du district de la Sarine en 1950.

La révision de la Constitution cantonale n'a pas modifié cette situation mais a abaissé le nombre de députés à 110. Ce qui a eu pour conséquence l'augmentation du quorum naturel. Celui-ci s'élève jusqu'à 14,28% dans le district de la Veveyse.

La compétence est laissée au canton de régler l'exercice des droits politiques au niveau cantonal et ceci en vertu de l'article 39 al. 2 de la Constitution fédérale.

Cependant la Constitution fédérale impose dans son article 34 alinéa 2 que la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté soient garantis.

Sur cette garantie constitutionnelle, le Tribunal fédéral a développé une jurisprudence abondante. Il a entre autres développé le fait qu'un système proportionnel doit l'être réellement. Et de ce fait, l'égalité de chaque vote et en particulier l'équivalence d'influence de chaque suffrage doit être assurée. Ainsi le Tribunal fédéral impose que, pour respecter l'ar-

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1813ss.

² Message pp. 1716ss.

ticle 34 al. 2 de la Constitution fédérale, un système électoral ne doit pas avoir un quorum naturel au-dessus de la limite de 10%. Cette limite doit permettre à ce que les minorités puissent également faire entendre leur voix.

De ce fait, et comme nous l'a confirmé l'arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012, nous devons adapter notre système électoral. De plus, ce projet permet l'inscription dans la loi des cercles électoraux conformément à l'article 95 al. 3 de la Constitution cantonale. Il s'agit donc là d'une des dernières mises en œuvre de ce que l'on peut peut-être encore appeler la nouvelle Constitution de 2004.

Légaliser le statu-quo aurait nécessité une modification de la Constitution par votation populaire. Ensuite il aurait fallu encore que le Parlement fédéral octroie la garantie à cette nouvelle norme constitutionnelle et en fin de compte il aurait encore fallu que le Tribunal fédéral accepte cette légalisation, ce qui n'était pas nécessairement acquis au vu de l'évolution récente de la jurisprudence. Pour se mettre en conformité, le Conseil d'Etat a dans un premier temps proposé soit d'adopter le modèle Pukelsheim (double proportionnelle) à l'échelle cantonale, soit la fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse.

Ces deux variantes ont été majoritairement refusées en consultation et nous sommes maintenant face à un troisième projet, à savoir le système des groupes de cercles. Il s'agit là d'un compromis susceptible d'une acceptation et permettant de mettre le système fribourgeois en conformité. En effet dans l'arrêt du 12 février 2014, le Tribunal fédéral, concernant le cas du Valais, affirme clairement que l'on doit tenir compte, pour se mettre en conformité, des nouvelles possibilités qui permettent de protéger les minorités. Dans cet arrêt le Tribunal fédéral cite expressément que la création de groupements de cercles électoraux, qui correspond au projet qui nous est proposé aujourd'hui, permet de se mettre en conformité. Car ce système permet d'assurer la proportionnalité de la représentation politique tout en assurant également une représentation géographique.

Notre commission a débattu longuement sur l'opportunité d'adopter ce système ou d'en choisir un autre. Nous avons dans tous les cas reconnu la nécessité de modifier la situation actuelle. Le système proposé n'a pas été considéré comme étant optimal mais plutôt comme étant le moins mauvais, raison pour laquelle notre commission s'y est ralliée. Ce système permet quand même de régler la situation pour un bon moment puisque le prochain district qui pourrait être concerné par ce problème de quorum serait la Broye, mais il faudrait pour cela que ce district perde trois députés en passant de 11 à 8, ce qui ne risque pas d'être le cas à court terme et même à moyen terme.

Enfin, notre commission a pu visualiser des pronostics de résultats et étudier en profondeur le système proposé ce qui nous a permis de bien comprendre son fonctionnement. Je remercie par conséquent le Conseil d'Etat pour cette proposition. Je le remercie également pour son message clair qui résume de façon détaillée la problématique tout en restant très concis. Mes remerciements vont aussi aux personnes qui

ont participé à nos séances de commission et qui nous ont assistés dans nos débats, à savoir M^e Christophe Maillard, conseiller juridique à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, M. Pierre Caille, chef du Service de la statistique et M^e Brigitte Leiser, cheffe de service adjointe au service des communes.

Avec ces quelques considérations, je vous invite au nom de la commission à entrer en matière et à accepter la version bis du projet.

La Commissaire. Permettez-moi de féliciter le président de la commission pour son introduction exhaustive.

Le projet de loi qui vous est proposé aujourd'hui touche au cœur de notre système démocratique puisqu'il concerne la manière dont le peuple fribourgeois désigne ses représentants. C'est donc votre système d'élection que vous allez traiter aujourd'hui.

La nécessité de cette réforme de la loi sur l'exercice des droits politiques a été largement rappelée dans le rapport du Conseil d'Etat ainsi que dans l'avis de droit demandé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts au professeur de droit constitutionnel Jacques Dubey. Pour rappel, elle résulte de plusieurs arrêts du Tribunal fédéral qui ont été évoqués par votre président.

L'obligation d'avoir un quorum inférieur à 10% a par ailleurs été durcie encore dernièrement par l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le Valais.

Cet arrêt a donc confirmé que la voie d'une modification de la Constitution cantonale n'était pas envisageable. L'exemple du canton de Schwyz à qui les Chambres fédérales ont refusé la garantie de la Constitution avait d'ailleurs déjà donné le ton.

Il est donc nécessaire de modifier la LEDP afin que l'élection des députés soit conforme à la Constitution fédérale et à la Constitution cantonale. Plusieurs cantons ont d'ailleurs fait cet exercice avant le canton de Fribourg. D'autres s'apprentent à le faire comme justement le Valais qui vient d'entrer en matière sur un projet de modification de la Constitution cantonale liée notamment aux cercles électoraux.

Ce projet est un projet qui est fondamental pour le fonctionnement de notre démocratie, mais si c'est le projet qui présente le moins de modifications, comme l'a dit votre président, c'est le moins mauvais projet pour s'adapter. Ce projet était difficile techniquement, arithmétiquement et effectivement nous avons pu compter sur l'aide de nombreuses personnes que je remercie ici. Je remercie aussi la commission parlementaire pour l'important travail réalisé lors de l'examen de ce texte et pour les remarques pertinentes exprimées à cette occasion.

En résumé, Mesdames et Messieurs les Députés, le Conseil d'Etat vous appelle à entrer en matière sur ce projet.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Le groupe de l'Union démocratique du centre a participé aux séances d'information organisées dans les différentes régions par la Direction des institutions. Nous avons eu la possibilité de poser des

questions, de proposer différentes variantes et les juristes de la Direction ont eu le temps d'étudier les différentes propositions et sont arrivés à la solution que nous débattons aujourd'hui. Solution pas très heureuse mais nous pouvons vivre avec.

Cette variante permet aux districts de la Glâne et de la Veveyse d'obtenir un quorum au-dessous des 10%, respectant ainsi l'exigence du TF. Il est vrai, le système électoral proposé pour la Glâne et la Veveyse diffère de celui des autres districts et c'est le reproche que l'on peut faire à cette formule. Toutefois, elle respecte les forces politiques de nos régions. Il faut reconnaître que cette situation est tout de même provoquée par un manque de courage politique de notre Conseil d'Etat et avant lui de la Constituante qui n'a jamais eu le courage de se mettre à table pour réformer nos structures territoriales. Avec des structures territoriales dépassées, nous ne pouvons pas trouver de solution parfaite pour obtenir ce quorum légal.

C'est pourquoi Mesdames et Messieurs les Députés, le groupe de l'Union démocratique du centre entrera en matière sur cette modification de loi. Nous sommes conscients que le système n'est pas parfait, mais il nous permet d'obtenir ce quorum légal indispensable pour les élections 2016. Et c'est presque demain.

Madame la Conseillère, nous soutenons votre projet avec les modifications apportées en commission parlementaire auxquelles vous vous êtes ralliée.

J'ai pris connaissance de l'amendement du groupe Alliance centre gauche avec une certaine surprise et je le reconnais un certain agacement. Le groupe Alliance centre gauche était représenté à la commission parlementaire. Nous avons participé à trois séances. Le représentant de l'ACG était présent à la première séance et a demandé le renvoi. Il a perdu par 8 voix contre 1 et 2 abstentions. Il a quitté la séance et n'est pas revenu aux suivantes. Et aujourd'hui, le groupe voudrait tout modifier avec un nouvel amendement. Ce n'est pas une méthode de travail que je cautionne. Je demande à mon groupe de ne pas soutenir cette proposition.

Mesdames et Messieurs les Députés, nous avons mis en place un système de traitement des objets parlementaires qui fonctionne assez bien. Je crois que nous devons le maintenir et respecter les députés qui prennent le temps de participer aux séances d'information organisées par le Conseil d'Etat et ceux qui participent aux séances de commissions parlementaires au sein desquelles nous prenons le temps de discuter de plusieurs variantes et au sein desquelles nous avons la possibilité d'effectuer toute sorte de propositions. Des représentants de la Direction étaient présents pour effectuer des simulations avec un tableau excel qui nous permettait de visionner toutes les possibilités et leurs résultats.

Les juristes de la Direction étaient présents. Je serai poli en disant que ce n'est pas correct d'arriver aujourd'hui en plénum avec une telle proposition. Je vous propose bien sûr de la rejeter.

Madame la Conseillère d'Etat, le groupe de l'Union démocratique du centre vous soutient.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL). Je me prononce à titre personnel et au nom de beaucoup de Glânoises et Glânois.

Pour nous les modifications proposées dans la législation en matière de droits politiques sont décevantes. La solution proposée n'est pas une solution durable. On essaie de mettre un pansement sur le problème de la Glâne et de la Veveyse et on ne le règle pas à long terme. Et on remettra un pansement sur la Broye, qui a aujourd'hui onze députés et qui risque une fois de passer au-dessus des 10% du quorum naturel.

Pour nous ce n'est pas non plus acceptable de ne pas avoir le même système de calcul que les autres cercles électoraux pour les élections au Grand Conseil. Créer deux catégories de Fribourgeois n'est pas concevable. Nous regrettons que le gouvernement fribourgeois, mais aussi beaucoup de personnes qui ont pris position sur l'avant-projet de cette modification de loi, n'aient pas eu le courage de proposer une solution durable. Le système Pukelsheim au niveau cantonal représente la solution qui répond à nos attentes. Il ne divise pas le canton et surtout représente une solution durable.

Avec ces considérations, je pourrai soutenir ce projet de loi tel que présenté par le Conseil d'Etat et je vous prie d'en faire de même.

Schmid Ralph Alexander (ACG/MLB, LA). Wir haben das Amendement eingegeben, weil wir ganz klar wollen, dass der Kanton Freiburg ein modernes Wahlsystem bekommt und keine «Bricolage». Als Begründung kann ich einfach auf die Botschaft des Staatsrates verweisen. Er zeigt darin sehr klar auf, dass die doppelt proportionale Methode klare Vorteile gegenüber dem hier unterbreiteten Vorschlag aufweist. Sie erlaubt die Wahl eines Kantonsparlamentes, welches die politischen Kräfteverhältnisse optimal abbildet. Zudem sind mit diesem System praktisch keine Stimmen wertlos und die Stimmkraft jeder einzelner Stimme – unabhängig vom Wohnort der Wählenden – ist für alle gleich gross. Das System ist zudem für die Bürger einfach überprüfbar. Die Wähleranteile und die Sitzverteilung im Grossen Rat stimmen überein. Auch funktioniert dieses System unabhängig von den demografischen Entwicklungen im Kanton beziehungsweise den einzelnen Wahlkreisen und ist «durable».

Immer mehr Kantone entscheiden sich für die Einführung eines doppelt proportionalen Wahlsystems. Zuletzt haben die Kantone Nidwalden und Zug erstmals Wahlen nach dem neuen System durchgeführt. Die Kantone Aargau, Schaffhausen und Zürich haben bereits längere Erfahrungen. In den Kantonen Schwyz und Wallis sind ebenfalls Bestrebungen für eine Modernisierung im Gange.

Mit der Einführung eines doppelt proportionalen Wahlsystems im Kanton Freiburg können wir den Spagat zwischen Tradition und Moderne machen. Die althergebrachten Wahlkreise bleiben erhalten, die Wahlmethode wird den Erfordernissen eines verfassungsgerechten proportionalen Wahlsystems gerecht. Die vorgeschlagene Lösung mit den beiden alternativen Quoren 3 und 5 Prozent ist auch gemäss Rechtsguthaben von Professor Dubey bundesverfassungskonform. Die Ablehnung der doppelt proportionalen

Méthode der politischen Parteien im Kanton Freiburg resultiert einzig und alleine daraus dass die grösseren Parteien eventuell den einen oder anderen Sitz verlieren könnten. Sie haben sich daher zu einer Allianz von links bis rechts – wohlverstanden initiiert von links – zusammengeschlossen, um dies möglichst zu verhindern.

Sollte der Grosse Rat auf den hier vorgeschlagenen Gesetzesentwurf eintreten, spielt er mit dem Feuer. Reicht nur eine einzige Stimmbürgerin oder ein einziger Stimmbürger eine Beschwerde gegen dieses Gesetz ans Bundesgericht ein, besteht die reale Gefahr, dass der Kanton Freiburg im Jahre 2016 ohne verfassungsgerechtes Wahlrecht dasteht und die Grossratswahlen nicht durchgeführt werden können.

Das Mitte-Links-Bündnis möchte auf das Geschäft eintreten und ich bin gespannt auf die weitere Diskussion.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: tout d'abord je suis député et ensuite aussi président du parti socialiste fribourgeois.

Le système d'élection des députés est un système très compliqué. De plus il est différent des pratiques nationales, ce qui n'arrange rien, et il est différent des pratiques des autres cantons. C'est la particularité du système politique suisse puisque ces systèmes d'élection de députés sont liés à des lois cantonales. Pourquoi les pratiques sont différentes dans chaque canton? Parce qu'il y a des structures politiques différentes aussi dans chaque canton. Je crois qu'il faut en tenir compte avant de commencer toute comparaison. Mais cette loi cantonale doit respecter des lois d'ordre supérieur. Or, il a été constaté que le quorum naturel était trop haut dans deux districts, la Glâne et la Veveyse. Dès lors, nous nous devons de trouver une solution avec les paramètres suivants:

- > un quorum naturel plus petit que 10%;
- > une solution qui respecte les petits partis;
- > une solution qui respecte les petits partis minoritaires, mais forts dans une seule région, et c'est là que le double Pukelsheim pêche largement;
- > un système qui soit dans la mesure du possible compréhensible par les électeurs.

Le groupe socialiste a pris connaissance du projet de loi et des amendements proposés par la commission. Il constate que cette modification est la moins mauvaise de toutes celles discutées comme il a déjà été dit.

Certes pour nous, le statu quo aurait été préférable. Mais nous nous devons de changer pour être conforme à la loi d'ordre supérieur. Une exception est créée pour deux districts du sud. Ces districts, peu peuplés aujourd'hui, doivent faire l'objet d'un traitement particulier. Tout comme le district de la Sarine, très peuplé, a eu droit à son exception lors de la séparation de la ville et de la campagne.

Le groupe socialiste soutient donc l'entrée en matière tout en rappelant au Conseil d'Etat que le thème de la restructuration des districts devra suivre celle en cours des communes. Cette restructuration permettra de régler plus élégamment tous ces cas particuliers.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la limite supérieure admissible pour le quorum direct dans le système proportionnel est de 10%.

En Glâne et en Veveyse, les quorums sont de 11,11% et 14,28%. Il est proposé que pour l'élection au Grand Conseil, les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse soient groupés. Chaque électeur votera pour le candidat de son district et par la suite les suffrages de la Glâne et de la Veveyse seront additionnés ce qui donnera le nombre de sièges par partis. Et après il y aura une répartition entre les districts.

Selon ce système appliqué à la dernière élection, il n'y aurait pas eu de changement en Glâne, mais en Veveyse il y aurait eu deux UDC et aucun radical n'aurait été élu. Ce qui est tout de même étrange alors que ce système veut favoriser les petits partis. En réalité c'est le plus petit des quatre partis qui perd un siège et qui fait perdre la pluralité en Veveyse.

C'est une situation qui risque d'évoluer car il y a aussi la Broye qui est près du quorum de 10%. C'est une situation transitoire que nous devons accepter même si elle n'est pas parfaite.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique va accepter ce projet de loi et refuser l'amendement de l'alliance centre gauche.

Wüthrich Peter (PLR/FDP, BR). Le groupe libéral-radical soutient l'entrée en matière car le temps presse. Notre canton doit se mettre en conformité avec la loi suite à la décision du Tribunal.

Nous avons pris connaissance de l'amendement Schmid/Mutter, un compromis qui règle le problème au niveau du canton et non seulement sur le dos de deux districts par une réparation locale avec un plâtre sur une jambe de bois.

Pour cette raison, le groupe libéral-radical soutiendra l'amendement Schmid/Mutter.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Permettez-moi d'expliquer les raisons pour lesquelles nous avons refusé la proposition du Conseil d'Etat et de la commission et les raisons du dépôt de notre amendement, seule façon qui nous permet d'entrer en matière sur ce sujet important et urgent.

Je vais juste évoquer les cinq désavantages de la proposition qui nous est soumise et les cinq avantages de notre proposition. Les désavantages de la proposition de la commission sont:

1. elle corrige le quorum trop haut seulement dans deux districts et non dans l'ensemble du canton. Il reste trop haut dans cinq autres cercles électoraux;
2. elle introduit deux systèmes de calcul différents dans le canton: l'un pour la Glâne-Veveyse et l'autre pour les six autres cercles. C'est une solution tout à fait douteuse;
3. elle est trop minimaliste comme l'ont relevé plusieurs d'entre vous. Elle se borne à faire le petit pas auquel le TF force le canton. Cela est indigne d'un Parlement qui doit s'occuper du futur de tout le canton;

4. elle cimente un système de calcul à l'intérieur de chaque cercle électoral qui a été introduit juste avant les élections de 2001. C'était un débat mémorable dans ce Parlement, qui a alors retenu la méthode Hagenbach Bischoff. C'est une méthode qui fonctionne en principe seulement si elle permet des apparentements. Sans possibilité d'apparement, comme c'est le cas dans le canton de Fribourg, elle désavantage dans le système de calcul systématiquement les petits partis. Donc ce n'est pas seulement le quorum trop haut, mais encore l'application d'un système de calcul qui est toujours en faveur des grands partis qui prévaut dans le canton et qui aboutit bien sûr à une solution anti-démocratique;
5. comme l'a déjà exposé mon collègue, elle expose le canton au risque juridique d'une nouvelle décision des tribunaux. Elle garde le système des quorums trop hauts – entre 5 et 8.3%, 8.3% dans la Broye – dans tous les cercles électoraux sauf la Sarine campagne qui est à 4.6%. Elle garde aussi, ce qui a aussi été critiqué par le Tribunal fédéral dans des décisions récentes, des cercles électoraux de taille très différente que les décisions du Tribunal tendent à égaliser. C'est aussi en défaveur du système actuel.

Quant au système actuel, quels sont ses défauts?

Aujourd'hui, les grands partis ici présents ont des sièges qui n'ont pas été décidés par les citoyennes et citoyens mais seulement par le système de calcul. Certains députés, et ce n'est bien sûr pas de leur faute personnelle, ont une légitimité mathématique plutôt qu'une légitimité démocratique. C'est un peu faible pour faire de la politique. Pour fonctionner, la démocratie a besoin de minorités qui peuvent exprimer leurs opinions. Aux Etats-Unis et dans tous les états démocratiques, on a suivi le principe «one man, one vote». En Suisse, le Tribunal fédéral a déjà dû forcer certains cantons à introduire aussi le principe «one woman, one vote». Et aujourd'hui, ne faisons pas le pas de nous faire forcer par un Tribunal d'appliquer que ce principe «one man/woman, one vote» soit aussi pris en compte dans le calcul, pas seulement dans les urnes mais aussi de ce qui sort des urnes. Nous avons besoin de forces politiques qui agissent avec une certaine indépendance par rapport aux grands blocs et qui peuvent exprimer des propositions qui ne trouvent peut-être pas de majorité tout de suite mais qui souvent font leur chemin petit à petit. Nous l'avons bien vu avec la vie de notre parti dans les derniers trente ans.

Maintenant, j'aimerais énumérer juste les avantages de la méthode bi-proportionnelle inventée par le mathématicien Friedrich Pukelsheim.

1. elle applique ce principe équitable que chaque voix compte;
2. elle introduit une méthode qui a fait ses preuves pendant cinquante ans déjà et dont l'introduction est en discussion dans d'autres cantons. C'est la méthode qui va être généralisée dans les décennies à venir. Par exemple, le canton de Neuchâtel devra aussi faire ce pas;
3. les votes des électrices et électeurs dont la liste ne fait pas de siège dans leur district peuvent donc compter

pour l'élection d'un membre de leur liste dans un autre district. Leurs voix ne sont pas perdues;

4. l'élection de quelques membres de petits partis vous garantit ici même des députés engagés et actifs. Nous n'avons pas besoin de 110 Louis Duc, mais imaginez un Grand Conseil sans lui, c'est impensable.

Pour éviter que la démocratisation du canton de Fribourg soit dictée encore une fois par les tribunaux, nous vous prions de faire votre travail de député et de prendre une décision politique dans ce sens.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). Tout d'abord, mes liens d'intérêts: je suis président de l'UDC du canton de Fribourg.

J'ai deux observations sur lesquelles je souhaite intervenir:

Tout d'abord, lors des conférences publiques qu'il y a eues dans différents chefs-lieux, Madame la Commissaire est venue, nous a bien expliqué le problème et a été très précise. Lors de ces présentations, on nous a dit qu'il y avait deux solutions et qu'il n'y en a pas d'autres. C'est ou la double proportionnelle (Pukelsheim) ou la fusion des cercles électoraux Glâne et Veveyse. Il n'y avait rien d'autre qui était possible. Après ces propos très affirmatifs, je me pose la question de savoir comment on est arrivé à me sortir une troisième version, qui est très proche de celle qui avait été présentée par une personne dans la salle et à qui on avait répondu que ce n'était pas possible. Donc je suis un peu surpris que l'on arrive avec une troisième version qui ne me dérange pas outre mesure.

La Constituante, le Grand Conseil lors de débats précédents, ne voulaient pas changer le système. En consultation, la majorité ne voulait pas changer le système. Madame la Commissaire, vous n'avez pas cherché de solution pour garder le système actuel. Je suis convaincu que le système actuel aurait pu passer. Il y a eu l'année passée aux Chambres fédérales le vote sur la Constitution du canton de Schwyz, canton avec lequel on ne peut pas faire de comparaison, vu que dans certains cercles il n'y a qu'un élu. Cette Constitution du canton de Schwyz a été refusée en première lecture pour deux voix: 94 contre 92, j'ai les votes ici. Je suis persuadé que la validation et la garantie à cette Constitution nous auraient amené quelque chose. D'ailleurs vous en avez eu très peur car vous avez eu des «appels du pied» entre deux lectures qui prouvent qu'il y avait sûrement quelque chose de réalisable.

Concernant l'amendement du groupe Alliance centre gauche, il faut savoir que les Verts sont pour une bi-proportionnelle. Le but est une bi-proportionnelle sans quorum mais je réagis à ce qui s'était passé l'année passée au mois d'avril: les Verts disaient à cette époque-là qu'ils voulaient non seulement permettre l'accès à des forces sociales, culturelles et économiques, mais également à des forces religieuses. Donc, après le débat que l'on a eu hier, on voit l'objectif qui est voulu par cet amendement.

Au final, je suis très déçu du résultat du projet. Je vais doucher l'enthousiasme de mon rapporteur en disant que je ne vous soutiens pas M^{me} la Commissaire, mais j'accepterai sans enthousiasme ce qui est présenté.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). La réforme qui nous est présentée aujourd'hui est le fait d'une ingérence du Tribunal fédéral dans les politiques cantonales. Je le regrette et considère à titre personnel que la séparation des pouvoirs n'a pas été respectée. Le politique a le devoir de rédiger les lois et de les appliquer. Il revient au pouvoir judiciaire de vérifier qu'elles sont respectées. Je défends bien évidemment ce principe essentiel au bon fonctionnement de toute démocratie qui se respecte.

Aucune loi fédérale ne fixe un quorum artificiel maximal qui garantit que la représentativité est respectée lors d'une élection au système proportionnel. Dès lors, je déplore qu'un Tribunal se permette de remettre en cause une loi cantonale en fixant lui-même de manière arbitraire un quorum artificiel. Si l'on tenait à intégrer un tel quorum, il faudrait au minimum que cela fasse l'objet d'une décision démocratique.

Par ailleurs, la Confédération nous impose un quorum qu'elle ne respecte pas elle-même. En effet, le Conseil national est élu selon le système proportionnel. Avec ses sept élus, Fribourg détient un quorum naturel supérieur à ces fameux 10%, ce fameux nombre 10 qui semble d'ailleurs régulièrement tombé du ciel et cela ne semble déranger personne.

Cette décision est d'autant plus regrettable qu'elle nous oblige aujourd'hui à prendre des décisions absurdes. Je m'explique: au nom d'une soi-disant représentativité non-respectée par notre système électoral, nous sommes en train de parler d'un nouveau mode d'élection qui respecte la décision des juges mais, comble de l'absurde, arriverait au résultat inverse du but souhaité, puisque si l'on avait appliqué ce projet en 2011, la Veveyse verrait sa représentativité diminuée. En effet, seules trois partis de la Veveyse seraient représentés dans cette salle au lieu des quatre aujourd'hui.

Tout le monde en convient, cette modification de loi est un bricolage provisoire qui permet de satisfaire à une décision non démocratique, mais qui hélas nous oblige.

Demain, les candidats veveysans et glânois devront compter sur les voix d'un autre district pour être élus. Demain le citoyen veveysan va sans le savoir et peut-être contre sa volonté participer à l'élection d'un député glânois. Vous l'avez compris, je regrette doré et déjà le système actuel qui a pour lui le bénéfice de la clarté et permet aux citoyens de voter en toute connaissance de cause pour le parti et les candidats qu'il soutient.

Mon intervention n'est en rien une critique envers le Conseil d'Etat et ses services mais bien un coup de gueule contre une décision judiciaire qui ne respecte pas le principe de séparation des pouvoirs. Conscient toutefois de devoir m'incliner devant une telle décision judiciaire, c'est à contrecœur que je vais soutenir l'entrée en matière. Par contre, je ne cautionnerai pas une formule qui traite différemment les cercles électoraux de notre canton et ne résout rien dans la durée. De par son inéquité entre les régions, la solution retenue ouvre grand la porte à une contestation juridique. Je soutiendrai donc l'amendement en faveur d'un système double-proportionnel, convaincu, suite aux dernières modifications de la juris-

prudence, qu'à défaut de pouvoir défendre le système actuel comme on l'avait d'ailleurs souhaité lors de la consultation, ce sera la moins mauvaise de toutes les solutions envisagées. Je remercie par ailleurs les services et le Conseil d'Etat qui, sous la contrainte judiciaire, ont effectué un énorme travail et n'ont pas eu la tâche facile.

Le Rapporteur. Je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue formellement. Je remercie tous les intervenants pour leur prise de position. Je crois qu'il n'y a pas eu de questions formelles qui ont été posées mais les prises de position des rapporteurs de groupes et des députés reflètent vraiment les discussions que nous avons eues en commission, portant sur le système à adopter.

Je crois que les avantages du système mis en place ont été énumérés par le député Piller, je ne vais pas les répéter ici.

Par rapport à l'amendement de l'Alliance centre gauche, je crois que l'on pourra en rediscuter lors de la lecture des articles. La commission ne s'est pas prononcée sur cet amendement, mais il vise à un changement de paradigme total à savoir l'adoption du système de la double proportionnelle, discutée en commission lors de la demande de renvoi qui visait le même but, renvoi que la commission a largement refusé. Je crois que cet amendement n'est pas la solution optimale. Il aurait peut-être été plus judicieux de faire une demande de renvoi puisque la commission ne peut pas se prononcer sur le contenu du texte de cet amendement.

Cela dit, les deux systèmes ont des désavantages et des avantages. Pourquoi est-ce que la commission n'a pas accepté le système Pukelsheim ou double proportionnelle? Il a été retenu premièrement que c'est quand même un système très complexe. On ne sait pas où les voix vont partir, on ne sait pas si la voix d'un citoyen servira à élire un député d'un autre cercle électoral ou non. C'est ce qui se passe pour la Glâne et la Veveyse mais de façon réduite. Le système de la double proportionnelle a selon moi un désavantage très grand: les députés deviennent les députés du parti et ensuite du district. Actuellement c'est le contraire, les députés sont les élus du district et après du parti. Et là, il y a un changement de paradigme important entre ces deux systèmes.

Il a été dit plusieurs fois que le système en place favorisait les grands partis. C'est une critique que l'on peut comprendre, mais c'est quand même une critique qu'il faut relativiser. Avant chaque élection, jusqu'à preuve du contraire, tous les compteurs sont mis à zéro et chaque parti doit gagner ou perdre les élections. Mais quel que soit le système électoral, le système est le même pour tous les partis et il n'y a pas d'avantage pour certains partis, chacun doit faire ses preuves.

La commission a aussi bien sûr longuement débattu sur la problématique des structures territoriales. Je crois que c'est un autre débat qui ne nous concerne pas directement aujourd'hui, mais j'aimerais quand même rappeler que les structures territoriales seront bien sûr appelées à évoluer et le système d'élection devra suivre de la même manière. Rien n'est figé, ni le système électoral ni les structures, mais avec le système proposé par le Conseil d'Etat et repris en grande par-

tie par la commission, je crois que l'on règle le problème. On doit régler le problème avant 2016, nous n'avons pas le choix. Nous risquons de voir les élections tout simplement annulées en cas de recours si nous ne faisons rien. Le prochain district qui serait menacé par une annulation serait la Broye. Il faudrait que la Broye perde trois députés, je crois qu'en raison de l'évolution démographique ce n'est pas demain la veille et on peut quand même regarder en avant avec ce système.

Par rapport aux prises de position du député Castella émettant une critique de la jurisprudence: je crois que c'est une critique qu'à titre personnel je partage. L'article 34 de la Constitution ne fait que garantir les droits politiques. Le Tribunal fédéral a produit une jurisprudence très abondante et qui va très loin. Cette jurisprudence viole quelque part la souveraineté cantonale et nous ne pouvons que le déplorer. Mais je crois que nous devons aussi respecter les décisions du Tribunal fédéral et tant qu'il n'y a pas une modification de loi au niveau fédéral nous ne pouvons rien faire d'autre.

Par rapport à la remarque du député Mesot, à savoir la possibilité de légaliser le système actuel: j'ai déjà expliqué dans mon entrée en matière qu'en 2013 c'était encore théoriquement possible moyennant une décision du Parlement fédéral d'octroyer la garantie. C'était un pronostic. C'est vrai que la garantie a été refusée à Schwytz pour pas grand-chose. La situation de Schwyz était totalement différente puisque le quorum naturel allait jusqu'à 50%. On peut penser que la garantie du Parlement fédéral aurait été donnée à Fribourg puisque le cas fribourgeois était quand même beaucoup moins grave. Nous n'étions qu'à 14%. Mais il faut rappeler que le Tribunal fédéral encore une fois a fait évoluer sa jurisprudence en 2014 et a dit entre les lignes qu'il n'accepterait plus maintenant cet échappatoire et que les cantons doivent se mettre en règle.

Peut-être aussi par rapport au système adopté: c'est vrai qu'on vise à favoriser les petits partis, mais le système adopté avec les résultats des élections 2011 ferait perdre un siège au groupe libéral-radical en Veveyse. Donc je crois qu'on se tire un peu une balle dans le pied, si je puis dire, avec ce système. Il faut quand même garder à l'esprit que pour sortir un député en Veveyse, il faut 14% des voix, en Glâne 10% plus ou moins. Avec le système mis en place, avec 6% un député est assuré. Donc d'une part cela fait peut-être perdre un député, mais le député qui reste entre les deux cercles électoraux est largement assuré. Encore une fois, faire des pronostics avec les résultats d'aujourd'hui est quand même dangereux. On a pu vérifier ces pronostics en commission et on s'est rendu compte que la perte d'un siège au profit d'une autre liste ne tenait à pas grand-chose. C'est le jeu des systèmes électoraux, vous le connaissez très bien. J'ai fait le tour des explications que je pouvais donner.

La Commissaire. Je remercie tout d'abord le soutien exprimé par les députés Page, Piller et Grandjean.

Le Conseil d'Etat a proposé en consultation tout d'abord deux systèmes qu'il considérait comme innovants et durables. Il ressort cependant des consultations sur les avant-projets que la plupart des partis politiques majoritaires du canton ne sont

pas prêts à modifier en profondeur le système électoral cantonal.

Ils ne seraient par ailleurs prêts à opter pour le système Pukelsheim que si celui-ci devait être assorti d'un quorum légal. Or, les quorums qui ont été proposés par les partis politiques dans le cadre des consultations dépassent presque tous, si ce n'est tous, le cadre légalement admissible dont les contours ont été mis en évidence par le professeur Jacques Dubey. Je vous lis là un passage du message: «Le Conseil d'Etat est par conséquent d'avis que la démocratie ne gagnerait rien à passer d'un côté au système bi-proportionnel pour simultanément d'un autre côté, au moyen d'un quorum légal excessif, museler une partie des citoyennes et citoyens de ce canton, ceci d'autant plus que de telles solutions seraient manifestement annulées par le Tribunal fédéral», mais le temps presse pour trouver un système compatible avec les arrêts du TF et qui convienne au canton de Fribourg. Je vous rappelle peut-être juste pour information les quorums demandés par les partis lors de la première consultation sur le système Pukelsheim. Le parti socialiste a demandé un quorum direct à 7% à l'échelle cantonale, le parti libéral-radical un quorum cantonal d'au moins 7.5%, le parti de l'Union démocratique du centre un quorum de 7% pour le cercle électoral ou au moins 5% à l'échelle cantonale et le parti démocrate-chrétien-bourgeois-démocratique a demandé 7% dans le cercle électoral ou au moins 5% à l'échelle cantonale. Nous nous trouvons là devant une solution qui serait pire que le mal. Pukelsheim avec des quorums très élevés porte réellement atteinte au débat démocratique et serait pire que la solution que nous avons actuellement.

Peut-être un mot à M. le Député Page concernant la réforme des structures territoriales. Vous dites que le Conseil d'Etat manque de courage, mais en fait la réforme des structures territoriales a été refusée par le Grand Conseil en 2011, réforme défendue par le conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf. Donc il est un peu frais pour revenir sur ce refus du Grand Conseil de 2011. J'ai lu tout à l'heure les débats, le redécoupage des districts a été rejeté par quarante-sept voix contre quarante et d'autres solutions dans ce sens ont également été rejetées.

Pour répondre à M. le Député Glauser, qui se trouve effectivement dans un champ de force délicat puisque le parti libéral-radical perdrait selon la modélisation de 2011 un député dans le groupement de cercle Glâne-Veveyse, j'aimerais dire qu'au contraire nous ne créons pas deux catégories de citoyens. Avec le projet présenté par le Conseil d'Etat, nous donnons la possibilité à tous les citoyens d'exprimer leur opinion. L'article 34 de la Constitution fédérale cité par le président de la commission protège «l'expression fidèle et sûre de la volonté» des citoyens et des citoyennes. Le fait d'abaisser le quorum naturel dans ces districts permet aux citoyens un choix plus large dans l'expression de leur opinion et c'est bien ce qui est visé par le Tribunal fédéral notamment et par l'article 34 de la Constitution.

Pour répondre au député Ralph Schmid, je ne crois pas que le système proposé puisse être attaqué en justice dans le sens où le dernier arrêt du Tribunal fédéral de 2014 dit ceci: «Le groupement de cercles (tel qu'il a été appliqué à Lucerne) est

reconnu par le TF comme méthode permettant de conserver les petits districts.» Le TF a nommé désigné le groupement de cercles comme une méthode permettant de conserver les petits districts, permettant malgré la taille des petits districts d'obtenir un quorum naturel inférieur à 10%.

Pour répondre au député Wüthrich: si j'avais pu compter sur votre soutien ou le soutien du groupe libéral-radical dans la consultation, les résultats seraient peut-être différents. Je lis le document de réponse du groupe libéral-radical à la consultation, je cite: «Le système bi-proportionnel en revanche est non seulement difficile à expliquer, il est invérifiable sans recourir à un logiciel informatique. Ce système a un côté technocratique et bureaucratique gênant. Il est symptomatique que la présentation simplifiée fasse vingt-six pages. Bien que certainement juste dans son fondement mathématique, ce système rend le système électoral illisible, il prive ainsi le citoyen de base et l'acteur politique d'une capacité d'identification au système électoral» et j'en passe. Ceci dit, la conclusion était donc: «En l'état, nous ne sommes pas en mesure de soutenir l'une ou l'autre des solutions, donc fusion des cercles électoraux ou Pukelsheim, nous demandons donc que d'autres solutions soient examinées.»

Nous n'avons pas ménagé notre effort puisque, comme nous l'avons dit, nous avons été dans les différents districts expliquer les systèmes électoraux puisque nous savions qu'il y avait quelques difficultés à comprendre notamment le système Pukelsheim. Nous aurions souhaité que les députés réagissent à ce moment-là.

Pour répondre au député Roland Mesot, le problème que vous évoquez renvoie à la raison pour laquelle nous n'avons pas tout de suite évoqué la solution du groupement de cercles. En fait, nous avons cru dans un premier temps que l'article de la Constitution qui limite le nombre de cercles électoraux à huit au maximum empêchait de faire un groupement de cercles. D'après nous il aurait peut-être empêché les sous-cercles mais il n'empêche pas le groupement de cercles et c'est pour cela que nous avons donné mandat au professeur Dubey pour examiner cette solution et pour en vérifier la compatibilité avec notre Constitution qui prévoit huit cercles électoraux au maximum.

Quant à la Constitution schwytzoise ou d'autres exemples de ce genre: vous avez entendu que la jurisprudence s'est modifiée, qu'il n'est plus possible de modifier la Constitution, que si l'on voulait atteindre un quorum de 10% en augmentant le nombre de députés il en faudrait cent quarante-cinq pour que la Veveyse ait un quorum inférieur à 10%, et que de manière générale nous pensons qu'il est nécessaire de respecter le pouvoir judiciaire quand il se pose en garant de l'application de la Constitution fédérale.

Pour l'intervention du député Castella, je souhaite longue vie aux députés radicaux de la Veveyse et de la Glâne. Je pense qu'avec de bons candidats les résultats seront excellents.

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

Première lecture

ART. 1

Le Rapporteur. Pour que ce soit clair, pour les amendements, je crois qu'on devrait peut-être mener la discussion sur l'ensemble des amendements en bloc, parce qu'ils forment un système cohérent qui s'oppose au système proposé par le Conseil d'Etat et la commission.

La Présidente. Ich werde die Diskussion beim ersten geänderten Artikel eröffnen über sämtliche geänderten Artikel und das wäre der Artikel 63. Vorher haben wir keine Änderungsanträge, weder von der Kommission noch vom Mitte-Links-Bündnis. Auch in Artikel 62 ist nichts anderes als im ursprünglichen Antrag. Bei Artikel 63 werden wir darauf zurückkommen. Ich komme noch einmal zu Artikel 36 Abs. 1, 2. Satz zurück.

ART. 36 AL. 1, 2^e PHR. (NOUVELLE)

Le Rapporteur. Pas de commentaire à cet article.

- > Adopté.

ART. 59 AL. 1 ET 2BIS (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Cette modification vise à adapter le texte légal, à savoir préciser que le préfet s'occupe de ses cercles électoraux. Cela sous-entend qu'en Sarine, il y a deux cercles électoraux et un seul préfet.

Ensuite, l'alinéa 2^{bis} vise à mettre en place une coordination pour les élections dans le groupement de cercles de la Veveyse et de la Glâne.

- > Adopté.

ART. 62A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Comme je l'ai dit dans l'entrée en matière, cet article vise à introduire dans la loi la liste nominative des cercles électoraux. On devait faire cela suite à la Constitution de 2004 et c'est enfin inscrit dans la loi.

(AMENDEMENT ART. 62A À 149 AL. 2 LET. B)

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Je me permets d'expliquer notre amendement entièrement. Nous n'avons pas déposé un amendement concernant l'article 62a, mais concernant l'article 1 de la loi qui nous est soumise. Cela modifie donc l'article 1 en bloc. Comme l'a relevé M. le Rapporteur, cela concerne aussi les articles 36 et 59 qui ne sont pas nécessaires si on introduit la proposition que nous vous soumettons. Il s'agit de la reprise du texte mis en consultation et que vous avez donc tous pu lire l'année passée. Comme il s'agit d'un long texte, nous vous l'avons envoyé par courriel hier. A l'article 62a nous proposons la reprise des cercles électoraux actuels qui peuvent être gardés avec la méthode bi-proportionnelle que nous demandons pour l'ensemble du canton. Cette méthode fait l'objet des articles 63 et suivants. Cela consiste, après l'élection en une répartition des sièges entre les listes au plan cantonal dans un premier temps – donc on

fait une répartition entière sur tout le canton – et dans un deuxième calcul, les sièges ainsi obtenus par les partis sont attribués aux districts. Donc, contrairement à ce qui a été dit avant, les députés restent bien députés des districts: un Gruérien reste un Gruérien et une Broyarde reste une Broyarde.

Ensuite, ce sont des détails techniques. A l'article 73a, contrairement à ce que nos partis avaient émis dans la consultation, nous ne demandons plus la suppression entière du quorum qui serait vraiment la solution totale pour que chaque voix compte. Mais comme compromis pour faire passer le message, nous acceptons la solution argovienne qui consiste à entrer en matière seulement sur les voix des listes qui font au moins 5% dans un district ou bien au moins 3% au niveau du canton. Donc, c'est un quorum bas naturel. C'est en accord aussi avec toutes les décisions du Tribunal fédéral qui dit qu'accepter un quorum à 10% est anticonstitutionnel, un quorum naturel. Des quorum légaux entre 5 et 10% sont aussi douteux. En-dessous de 5% ce sont des solutions démocratiques qui permettent de tenir compte de toutes les forces politiques qui ont une certaine constance dans un canton, mais qui évitent d'attribuer des sièges à des petits groupements éphémères.

Donc, nous vous proposons d'accepter cette solution de méthode bi-proportionnelle. C'est rédigé en termes entiers et ça été contrôlé par des juristes, donc c'est en bloc qu'il faut voter cet amendement de l'article 1.

Je n'interviendrai plus sur les articles suivants.

L'amendement Schmid/Mutter est le suivant:

Art. 1

La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1) est modifiée comme il suit:

Art. 62a (nouveau) Grand Conseil

a) Définition des cercles électoraux

¹ Pour l'élection des membres du Grand Conseil, le territoire cantonal est divisé en huit cercles électoraux.

² Ces cercles électoraux sont:

- a) la commune de Fribourg;
- b) la Sarine-Campagne;
- c) la Singine;
- d) la Gruyère;
- e) le Lac;
- f) la Glâne;
- g) la Broye;
- h) la Veveysse.

³ Le premier cercle électoral comprend la seule commune de Fribourg et le deuxième toutes les autres communes du district de la Sarine. Les six autres cercles électoraux ont la même circonscription que les districts administratifs du même nom.

Art. 63 b) Répartition des sièges entre les cercles électoraux

¹ Le chiffre de la population dite légale de chaque cercle électoral est divisé par le diviseur de répartition et arrondi au chiffre entier le plus proche. Le résultat constitue le nombre de sièges auquel le cercle concerné a droit.

² Le diviseur de répartition est déterminé de manière à ce que la répartition selon l'alinéa 1 permette d'attribuer les 110 sièges.

³ Le Conseil d'Etat procède à la répartition des sièges avant le renouvellement intégral du Grand Conseil en fonction de la dernière statistique de la population dite légale publiée officiellement.

Art. 63a (nouveau) Conseil général et conseil communal

¹ Sous réserve de l'alinéa 2, chaque commune forme un cercle électoral unique pour l'élection du conseil général et l'élection du conseil communal.

² En cas de fusion, le territoire communal est divisé en cercles électoraux et les sièges sont répartis entre eux conformément à la législation sur les communes et à la convention de fusion.

Art. 63b (nouveau) Méthode d'arrondi pour l'élection du Grand Conseil

Lorsque la présente loi prévoit un arrondi au chiffre entier le plus proche, celui-ci est déterminé de la manière suivante: les fractions inférieures à 0,5 sont arrondies vers le bas, les fractions égales ou supérieures à 0,5 sont arrondies vers le haut.

Art. 72 al. 3

³ Remplacer les mots «du cercle» par «cantonal».

Art. 73 Calcul de la répartition et organe compétent

Le bureau électoral cantonal et les bureaux électoraux communaux procèdent à la répartition des sièges conformément aux dispositions qui suivent.

Art. 73a (nouveau) Répartition pour l'élection au Grand Conseil

a) Groupes de listes électoraux

¹ Les listes électorales portant une dénomination identique forment un groupe de listes dans le canton.

² Une liste dont la dénomination n'existe que dans un cercle électoral constitue à elle seule un groupe de liste.

³ Un groupe de listes ne prend part à la répartition des sièges que si au moins une de ses listes a obtenu au moins 5% de tous les suffrages de partis valables dans un cercle électoral, ou au moins 3% sur l'ensemble du canton.

Art. 73b (nouveau)

b) Répartition supérieure (entre groupes de listes)

¹ Le nombre de suffrages de parti valables de chaque liste est divisé par le nombre de sièges attribués au cercle électoral concerné et arrondi au nombre entier le plus proche. Le résultat constitue le nombre d'électeurs de la liste concernée.

² Dans chaque groupe de liste, le nombre d'électeurs de chaque liste est additionné. La somme obtenue est divisée par la clé de répartition cantonale (al. 3) et arrondie au nombre entier le

plus proche. Le résultat constitue le nombre de sièges auquel a droit le groupe de listes concerné.

³ Le bureau électoral cantonal détermine la clé de répartition cantonale de manière à ce que les 110 sièges du Grand Conseil puissent être attribués en suivant la procédure fixée à l'alinéa 2.

Art. 73c (nouveau)

c) Répartition inférieure (entre listes)

¹ Le nombre de suffrages de parti valables de chaque liste est divisé par le «diviseur de cercle électoral» et le «diviseur de groupe de listes» (al. 2), puis est arrondi au nombre entier le plus proche. Le résultat constitue le nombre de sièges auquel a droit la liste concernée.

² Le bureau électoral cantonal détermine le «diviseur de cercle électoral» pour chaque cercle électoral et le «diviseur de groupe de listes» pour chaque groupe de listes, de manière à ce que, en suivant la procédure fixée à l'alinéa 1:

- a) chaque cercle électoral dispose du nombre de sièges auquel il a droit en vertu de l'article 63;
- b) chaque groupe de listes obtienne le nombre de sièges qui lui est dû, conformément à la répartition supérieure.

Art. 74 Election au conseil général et au conseil communal

a) Dispositions communes

¹ Les règles de répartition des articles 74a et 75 s'appliquent aux cercles électoraux constitués pour l'élection en cause.

² Il n'y a pas de quorum légal pour l'élection des autorités communales.

Art. 74a

b) Première répartition des sièges entre les listes

¹ Le nombre de suffrages de parti valables de toutes les listes est divisé par le nombre de sièges à attribuer plus un. Le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu constitue le chiffre de répartition (quotient électoral).

² Chaque liste se voit attribuer autant de sièges que son nombre total de suffrages contient de fois le quotient électoral.

Art. 75 titre médian et al. 1 let. c

c) Répartitions suivantes

¹ Les sièges restants sont attribués un par un, selon la procédure suivante:

- c) Remplacer la référence à l'article 74 al. 2 par 74a al. 2.

Art. 149 al. 2 let. b

Remplacer le mot «cercle» par «district».

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Si vous voulez faire le débat maintenant ou un vote maintenant sur la méthode Pukelsheim – je crois que c'est comme ça que M^{me} Mutter l'entendait – c'est-à-dire traiter l'article 1 en bloc, je me permets d'intervenir.

Effectivement, je crois qu'une grande majorité d'entre nous souhaitait que le système qui prévaut actuellement soit maintenu. On avait des avis divergents quant à la question de

savoir si l'Assemblée fédérale allait ou non donner son aval en cas du maintien du statu quo. Pour ma part, j'étais persuadé qu'on l'aurait, mais la sagesse a fait qu'on a préféré la solution du professeur Dubey, ce que je peux tout à fait comprendre puisqu'à moyen terme, le problème reviendrait sur la table.

Maintenant, j'aimerais corriger un certain nombre d'inexactitudes qu'a dites M^{me} Mutter. Le système Pukelsheim a bien sûr été examiné. Il ne faut pas voir en celui-ci la peur de quelque parti de perdre des sièges, parce que cela est erroné. Il suffit simplement, pour l'éviter, de mettre un quorum. Et avec un quorum à 5, 6 ou 7%, ce ne sont pas les grands partis qui perdent, mais ce sont les petits partis qui vont perdre des sièges. Avec la méthode Pukelsheim, on voit simplement que l'appartenance politique des députés a beaucoup plus de poids que la proximité avec les électeurs. Et vous avez donné justement les faux exemples tout à l'heure. Si je prends non seulement Louis Duc derrière vous, mais je prends encore André Schneuwly ou Daniel de Roche lors de la dernière législature, ces gens-là, avec une méthode Pukelsheim, ne peuvent pas être élus, parce qu'ils n'ont de liste que dans leur district. Pour être élus, ils devraient faire des suffrages dans tout le canton, donc déposer des listes de dénomination identique dans chaque district, avec des gens qu'ils connaissent pour obtenir un certain pourcentage et avoir ensuite le droit au chapitre pour avoir une place. Donc, c'est exactement le contraire qui prévaut. Par contre, on pourrait avoir quelqu'un qui à l'inverse vient d'un district – vous avez pris l'exemple broyard – et qui, avec d'autres personnes, va présenter des listes dans tous les districts – avec des candidats que les gens ne connaissent pas finalement –, pour faire en sorte que le vote d'un Veveysan pour un candidat veveysan d'une liste identique fasse élire un député singinois qu'il ne connaît simplement pas. Donc, à partir de là on voit que ce système est faussé.

Il y a un autre élément dont il faut encore tenir compte, c'est la participation inégale selon les cercles. Imaginez juste le cas suivant: les préfetures changent régulièrement et les préfets ne sont pas tous réélus globalement – certains arrêtent, d'autres continuent. Lorsque vous avez un district qui a une élection préfectorale disputée, le taux de participation des citoyens à l'élection est beaucoup plus important que dans les autres districts. Avec le système proposé par le Conseil d'Etat et globalement accepté par la commission, eh bien ça ne change rien parce que tous les partis profitent de ce taux de participation supplémentaire et l'égalité est respectée. Avec Pukelsheim, si vous mettez un district important – prenons la Sarine – qui doit élire son préfet au terme d'une campagne au coude à coude et où le taux de participation atteint 50–60%, vous faussez l'élection au Grand Conseil pour tout le canton. Et ça, c'est aussi une inégalité qu'on veut éviter. Donc, ça c'était pour les questions formelles qu'on peut facilement comprendre.

Pour les problèmes techniques, je ne sais pas si vous avez essayé de faire vous-même la deuxième répartition du Pukelsheim. Mais si vous arrivez à la comprendre, je viens volontiers avec vous pour que vous me l'expliquiez. On a essayé de tourner ça dans tous les sens et c'est incompréhensible. Il n'est pas pos-

sible de le faire et d'ailleurs, on devrait encore attendre plusieurs jours après l'élection pour obtenir la garantie que c'est exact, en payant je ne sais pas combien de frais informatiques pour voir le programme qui est impossible à comprendre. Un homme ne peut pas lui-même effectuer le calcul de la deuxième répartition selon la méthode Pukelsheim, ce n'est pas possible techniquement. Il doit compter sur l'informatique. Là aussi, on a des aberrations de ce type.

Pour ces raisons pragmatiques, pragmatiques vraiment, on vous demande de changer. Certes, le système qui est proposé n'est pas forcément idéal, on l'a déjà relevé, mais à l'heure actuelle c'est le moins mauvais des systèmes. Mais, quand on parle d'inégalité, je crois que ce que notre collègue Piller a dit est juste. Il faudra une fois que le Conseil d'Etat se pose la question des districts pour résoudre globalement le système. Parce qu'à l'heure actuelle, il y a déjà des inégalités. Prenez par exemple la Sarine: lorsque la ville de Fribourg avait trop d'habitants, ce qui générait des problèmes pour le Grand Conseil, on a créé deux cercles électoraux à l'intérieur du même district. Est-ce que la question viendra pour Bulle? Le jour où il n'y a que des députés bullois pour la Gruyère dans cette salle, je pense que la question se posera également. On doit évoluer en fonction des critères, qui ne sont pas tous égaux, malheureusement, et à nous de créer le moins mauvais des systèmes. Mais la question de la peur des grands partis: certainement pas! Je suis persuadé qu'avec Pukelsheim et un quorum comme on le voit à Genève notamment, vous pourriez avoir des problèmes relativement importants. Il y a trois cantons dans ce pays qui l'ont fait et il faut voir les 23 autres qui vont très bien sans ce système-là.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). C'est à titre personnel que je m'exprime. Cet amendement a au moins le mérite de rétablir l'équité entre les régions. En effet, faire de la Glâne et de la Veveyse un îlot, une exception cantonale, alors qu'on nous donne la possibilité d'être traités selon les mêmes règles que le reste du canton, n'est pas acceptable. Je pense que l'on se doit de soutenir cet amendement.

C'est vrai que certains grands partis seraient perdants si on avait fait ce genre d'exercice en 2011 mais les chiffres de 2011 ne sont pas forcément la vérité de 2016.

Hier, on a parlé de peur, de manque de vision pour intégrer une certaine population et aujourd'hui on demande de choisir un système électoral différent entre les régions. Exclure la Glâne et la Veveyse du même système électoral que le reste du canton serait un auto-goal et un manque de fair-play envers ces deux régions périphériques. M. Page vous avez raison lorsque vous dénoncez le comportement inacceptable d'un député membre de la commission parlementaire. Mais cela ne doit pas être une raison de refuser un système durable dans le temps.

En acceptant cet amendement, on donnera un signe fort pour l'intégration de ces deux districts.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Je ne vais pas refaire effectivement tout le débat qu'on a eu en commission parlementaire car tout a été expliqué clairement, le système

Pukelsheim a été expliqué et là je partage la vision de M. le Député Mauron. Ce n'est pas souvent, mais aujourd'hui je suis entièrement d'accord avec lui. Je crois que le système est clair: on ne met pas du tout de côté la Glâne et la Veveyse. Le système proposé est vraiment un bon compromis pour maintenir une bonne cohésion dans notre canton. C'est pourquoi Mesdames et Messieurs les Députés je vous demande de ne pas soutenir cet amendement.

Castella Didier (PLR/FDP, GR). Je me permets juste d'intervenir pour corriger celui qui a corrigé et je prends le risque d'être corrigé moi-même. Lorsqu'on dit que M. Louis Duc ne serait pas élu avec le système de la double proportionnelle c'est faux puisque dans son district M. Louis Duc avait, d'après les informations que j'ai pu obtenir, 7%. Donc avec le quorum de 5% il serait élu. Je vous demande M^{me} la Conseillère d'Etat de nous informer sur cette situation mais d'après l'interprétation que je fais du texte, il serait élu.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Comme M. Mauron a voulu corriger des inexactitudes on doit vraiment répondre. Il est vrai que si on applique le quorum naturel avec une répartition sur tout le canton comme le fait le Pukelsheim, M. Castella l'a déjà dit, le quorum naturel pour chacun des 110 députés se situe en-dessous de 1%. Donc il y a deux possibilités pour les petits partis:

Soit on est fort dans un district et on passe comme Louis Duc – Louis Duc passe dans tous les systèmes –, mais il faut vraiment une assise locale forte, ce qui est une légitimation tout à fait honorable. L'autre possibilité est d'avoir une légitimation de 3 à 5% dans plusieurs districts et donc une certaine durabilité d'un parti. Donc c'est aussi quelque chose qu'il faut défendre

J'en resterai là avec mes explications, mais ce n'est pas vrai que le système actuel est égalitaire, comme l'a dit M. Piller. Et le Pukelsheim ne favorise pas les petits partis, tout ce qu'il fait c'est de corriger le désavantage systématique dont souffrent certains partis aujourd'hui. Donc c'est un correctif, ce n'est pas du favoritisme pour quelques-uns.

Le Rapporteur. Je vais m'exprimer sur cet amendement, mais avant cela je crois que le souci principal de tous les députés présents dans cette salle est de savoir si Louis Duc serait élu. Je crois que je partage aussi ce souci et pour répondre à la question du député Castella, effectivement il serait élu avec la proposition de M^{me} la Députée Mutter, puisque les quorums mis en place sont alternatifs et non pas cumulatifs, à savoir c'est ou 3% au niveau cantonal ou 5% au niveau d'un cercle électoral. Il serait élu et on garderait notre doyen d'âge.

Par rapport à cet amendement, la commission ne s'est pas prononcée sur le fond des articles, mais ces articles ne sont que très peu modifiables puisqu'il s'agit d'une codification juridique d'un système complet. La commission s'est cependant prononcée sur le choix d'un système. Je ne vais pas refaire le débat et les arguments qui ont déjà été annoncés. Je fais mienne la lecture, faite par M^{me} la Commissaire, de la prise de position du parti libéral-radical lors de la consultation sur les désavantages du système de la double proportion-

nelle. Je fais également mienne la prise de position du député Mauron qui n'est plus là ... ah oui il est là ... il se croit déjà conseiller d'Etat! Je relève seulement que quand il parle sur le fond et qu'il ne s'arrête pas aux attaques personnelles, il est nettement meilleur.

Peut-être pour répondre au souci du député Hunziker, c'est vrai que le système mis en place fait une inégalité de traitement. Je crois que c'est le moins mauvais compromis. C'était soit ça, soit la double proportionnelle au niveau cantonal ou alors l'autre possibilité était une fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse ce qui aurait permis de régler le problème et de garder une égalité de traitement au niveau cantonal, mais là le souci d'un affaiblissement des régions et des districts aurait été encore plus important.

Je crois qu'avec ces considérations, la commission a également rejeté le système double Pukelsheim qui est un système complexe, pas du tout clair pour les citoyens et les Fribourgeois et qui est quand même un système qui affaiblit les régions puisque les députés sont d'abord élus pour leur parti et après pour les régions, c'est-à-dire que les suffrages donnés par un citoyen à un député d'une région pourrait servir à élire un député d'une autre région. Les députés seront en premier lieu les représentants de leur parti et en second lieu les représentants des districts.

Avec ces considérations, au nom de la commission, je peux vous recommander de rejeter l'amendement Schmid/Mutter.

La Commissaire. Peut-être une précision effectivement par rapport à ce qui a été dit. Je crois que le président de la commission l'a bien expliqué, le système proposé par l'amendement correspond à la solution argovienne. C'est une solution qui a été présentée dans la première consultation par le Conseil d'Etat. Cette solution avec les quorums tels que proposés est une solution légale. Elle n'a pas été présentée en commission et n'a pas fait l'objet de débat au sein la commission et donc le Conseil d'Etat soutient la proposition du groupement de cercles qu'il vous a proposée.

Peut-être encore un détail par rapport aux arguments avancés par M. Pierre Mauron. Dans le projet Pukelsheim présenté aujourd'hui par le groupe Alliance centre gauche, l'alinéa 2 de l'article 73a dit: «Une liste dont la dénomination n'existe que dans un cercle électoral constituée à elle seule un groupe de liste.» Donc pour revenir sur le cas Louis Duc, il n'aurait effectivement pas besoin de déposer une liste dans tous les districts. Et dans un système alternatif ce serait effectivement le quorum régional qui primerait le quorum cantonal, donc 5% au niveau régional permettrait à «un député de ce style» de passer.

> Au vote l'amendement Schmid/Mutter est refusé par 78 voix contre 19; il y a 1 abstention.

> Adopté.

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny

(SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 78.*

Ont voté oui:

Badoud (GR, PLR/FDP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Glauser (GL, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Mäder-Brüllhart (SE, ACG/MLB), Mutter (FV, ACG/MLB), Rey (FV, ACG/MLB), Schmid (LA, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schopfer (LA, PLR/FDP), Suter (SC, ACG/MLB), Wüthrich (BR, PLR/FDP). *Total: 19.*

S'est abstenu:

Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 1.*

ART. 63 TITRE MÉDIAN

> Adopté.

ART. 65A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Après le choix du système, cet article a suscité de grandes discussions au sein de notre commission car elle devait choisir la manière dont les listes seraient réunies en groupe de listes, à savoir en paires. La proposition du Conseil d'Etat prévoyait que les dénominations strictement identiques étaient automatiquement groupées en paires, parti libéral-radical Glâne et parti libéral-radical Veveyse, par exemple, donc les deux listes libérales-radicales ou les deux listes démocrates-chrétiennes étaient automatiquement groupées en paires. Le projet laissait la porte ouverte au groupement en paires pour les listes aux dénominations non identiques moyennant une simple déclaration d'intention. La justification de cette porte ouverte est, selon le message du Conseil d'Etat, que traditionnellement en Veveyse la liste

UDC s'appelle UDC-PAI et celle de la Glâne s'appelle simplement UDC. Pour de ne pas devoir abandonner ces traditions de dénominations, le Conseil d'Etat a proposé de laisser la porte ouverte. C'est la même chose pour la liste de la Glâne dénommée «parti socialiste et Verts» et la liste en Veveyse dénommée sauf erreur uniquement «parti socialiste»; les dénominations ne sont donc pas totalement identiques. La commission a relevé que le groupement automatique en paires des listes strictement identiques pouvait poser problème. Par exemple une liste qui s'appellerait «Liste citoyenne» en Glâne pourrait n'avoir aucune vision commune avec une liste veveysane également appelée «Liste citoyenne». Nous voulions éviter d'obliger ces listes, qui par un simple hasard auraient la même dénomination, à former des paires de listes.

Il y avait trois possibilités:

- > soit le compromis du Conseil d'Etat: listes identiques en paires et la porte ouverte pour les autres;
- > nous avons également discuté de grouper en paires uniquement les dénominations strictement identiques à la lettre près;
- > et en fin de compte la commission a adopté la solution la plus ouverte mais la plus simple à appliquer à savoir que les listes qui veulent être groupées en paires, en Glâne et Veveyse, doivent faire une déclaration écrite.

Pour ces raisons et par un souci de simplification je vous recommande d'accepter la version de la commission.

La Commissaire. Les explications du président étaient tout à fait correctes. Peut-être juste pour contrer l'argument évoqué tout à l'heure par le député Mesot: la dénomination entre la Glâne et la Veveyse de l'UDC est différente puisque dans un cas on a PAI-UDC et dans l'autre UDC seulement et la formulation de la commission permet ce groupement de listes.

Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette formulation tout en précisant que, dans le cas où il y aurait un abus et que cela pourrait être assimilé à un apparentement, interdit par l'article 66 de la loi sur l'exercice des droits politiques, ce sont les préfets qui devraient intervenir s'ils constataient des groupements de listes entre des partis qui ne défendent pas les mêmes objectifs. Cette précision est importante pour éviter un problème, mais de manière générale puisque c'est la loi cantonale qui interdit des apparentements et non la loi fédérale, nous sommes en conformité avec la loi fédérale.

- > Modifié tacitement selon proposition de la commission.¹

ART. 73 AL. 3 (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Il s'agit d'un simple renvoi législatif.

- > Adopté.

ART. 75A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Les articles 75a, 75b, 75c, 75d constituent donc la codification du système accepté par ce Parlement, à

savoir le système des groupes de cercles. C'est la codification juridique d'un système assez complexe.

- > Adopté.

ART. 75B (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 75C (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART. 75D (NOUVEAU)

- > Adopté.

ART, 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Cet article traite du référendum et de l'entrée en vigueur.

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

Deuxième lecture

ART. 1, 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Confirmation de la première lecture.

La Commissaire. Confirmation de la première lecture.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, selon la version de la commission (projet bis), par 76 voix contre 14. Il y a 2 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP),

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1796ss.

Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway (GR, UDC/SVP), Stempfel-Horner (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 76.*

Ont voté non:

Badoud (GR, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Mäder-Brüllhart (SE, ACG/MLB), Mutter (FV, ACG/MLB), Schmid (LA, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Vonlanthen (SE, PLR/FDP). *Total: 14.*

Se sont abstenus:

Rey (FV, ACG/MLB), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB). *Total: 2.*

—

Rapport d'activité 2014-GC-107 de la CIP détention pénale (2013)¹

Discussion

Piller Benoît (PS/SP, SC). Tout d'abord mes liens d'intérêts, je suis membre de cette Commission interparlementaire détention pénale.

Le groupe socialiste a pris connaissance avec intérêt de ce rapport succinct mais qui souligne trois points importants relatifs à la détention pénale: les finances, le secret médical et la détention avant jugement.

Permettez-moi de commenter le premier et le dernier. Au niveau des finances tout d'abord, les conséquences d'une non-harmonisation des méthodes comptables laissent la porte ouverte à toutes sortes d'interprétations étant donné que toute une palette de chiffres est à disposition dans les différents cantons. De plus, les comparaisons intercantonnales sont difficiles, voire impossibles. Ceci pose donc des problèmes lorsque les cantons doivent négocier le prix qu'ils payent dans le cadre du déplacement de détenus, prix qui sont discutés dans le cadre de la Conférence concordataire. Pour ce point, le groupe socialiste appuie donc la demande de la Commission pour que les coûts de la détention soient échangés en toute transparence.

En ce qui concerne la détention avant jugement, l'application du nouveau code pénal a comme conséquence une surpopulation dans les prisons, obligeant les cantons à déplacer les prévenus les uns chez les autres. Or, durant la phase de l'enquête, cela complique grandement le travail des autorités d'instruction. Là aussi, le groupe socialiste rejoint la Commission interparlementaire et demande qu'une concordation de la détention avant jugement soit faite afin de ne plus gérer les

transferts seulement au cas par cas. Avec ces considérations, le groupe accepte ce rapport et remercie ses auteurs.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). Ce rapport sur la détention pénale met le doigt sur trois points principaux. Le premier est le coût de détention qui devient exorbitant, qui devrait intéresser notre ministre des finances. Il faut savoir que les jours de détention ont un coût politique entre cantons, par exemple la nouvelle prison Curabilis pour les détenus avec problèmes psychiques. Le coût facturé au canton est de 550 francs par jour alors que le coût réel est estimé à 1000, voire 1500 francs par jour. Un exemple, si un détenu fribourgeois est incarcéré à Curabilis, le canton de Fribourg devra payer 16 500 francs par mois à Genève. En plus, la République et canton de Genève aura encore environ la même somme de frais en plus. Le coût total mensuel sera d'environ 33 000 francs par mois. Je crois que cela va trop loin et, en ma qualité de membre de cette Commission interparlementaire, je le dis depuis déjà des années: j'ai beaucoup de mal à comprendre qu'on fasse payer des impôts à des personnes qui n'ont que l'AVS comme revenu et d'un autre côté qu'on ait des services si coûteux pour des personnes qui ne sont pas arrivées par hasard dans ces prisons! Actuellement, il n'y a pas de limites fixées pour les frais de détention; cela ne peut pas durer.

Le deuxième point, le secret médical en prison. Le secret médical n'est pas une interdiction absolue et les médecins doivent être déliés du secret médical lorsqu'ils ont connaissance d'un danger.

Troisième point, la concordation de la détention avant jugement. Dans la première phase de l'enquête, la détention doit être à proximité sans quoi il y aura d'énormes frais de transport des détenus. Par contre, une fois l'enquête pénale terminée, le placement pourrait se faire dans un autre canton. La commission désire que le canton étudie l'opportunité d'une concordation de la détention avant jugement.

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

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a pris connaissance de ce rapport qui appelle deux remarques sur les conclusions de la Commission.

1. La Commission interparlementaire met en garde contre toute restriction supplémentaire du secret médical en matière de détention pénale. Il s'agit là d'une conception romande qui diffère de la position des cantons alémaniques qui sont plus souples. S'il est vrai que la confiance entre le médecin et son patient est essentielle, le médecin, en plus de ce contrat avec son patient, n'en a pas moins un contrat avec l'Etat, qui doit pouvoir prendre des décisions en toute connaissance de cause.

2. La Commission souhaite que les cantons étudient l'opportunité d'une concordation de la détention avant jugement. Cela se passe déjà de facto pour Fribourg, qui n'a pas le choix. Le groupe libéral-radical soutient cette réflexion à mener. Si un concordat est mis en place, il faudra prévoir un service d'enregistrement des disponibilités avec, par exemple, un numéro commun dans un but d'efficacité et de simplification.

¹ Texte du rapport pp. 1934ss.

tion. Ainsi quand trois personnes sont arrêtées et ne peuvent être détenues dans le même établissement, il n'est pas rare de devoir faire un nombre considérable de téléphones – plus de cinquante certaines fois, un établissement après l'autre – pour trouver des places. Si les données sont centralisées, le travail en sera grandement simplifié. Avec ces remarques, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Motion 2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un impôt de solidarité limité dans le temps pour les hauts revenus)¹

Prise en considération

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Effectivement, il est temps d'aborder aussi des sujets financiers dans cette session puisque l'avenir du canton est également en jeu sous cet angle-là.

Vous savez que le canton a maintenant opéré des mesures structurelles et d'économies par rapport aux mancos qu'il a constatés. Ces mancos proviennent notamment des baisses fiscales accordées dans la dernière législature et qui se font cruellement sentir aujourd'hui. On pourrait le voir, d'une part, de ces yeux-là et, d'autre part, des yeux des communes où il faudrait peut-être tenir compte du nombre de communes qui ont dû augmenter leur fiscalité depuis lors pour combler ces mancos. Toujours est-il qu'à l'heure actuelle, il nous faut trouver des solutions. Le Conseil d'Etat avait présenté un programme, qui n'est d'ailleurs pas fini, où nous avons pour 80% une réduction des charges et pour 20% une augmentation des revenus. Cette motion a dès lors pour but d'équilibrer ceci, notamment par souci de symétrie des sacrifices.

Cette motion, quelle est-elle? Il ne s'agit pas d'un nouvel impôt ou d'un impôt extraordinaire. Il s'agit simplement d'une motion pragmatique, utile, juste et surtout provisoire. Le Conseil d'Etat, lors de la dernière législature, et il devrait l'admettre à mon avis, s'est trompé sur un point essentiel. Il a confondu embellie conjoncturelle avec embellie structurelle. Si, effectivement, une baisse d'impôts pouvait intervenir à l'époque quand les comptes étaient bénéficiaires, elle aurait dû être limitée dans le temps, à une année, voire deux, mais non pas prévue, comme cela l'a été, pour de nombreuses années. En effet, s'il y a des bénéfices conjoncturels, ceux-ci ne se répètent pas forcément à l'avenir et nous en avons eu la triste expérience l'année passée.

La motion proposée donne un large spectre de possibilités au Conseil d'Etat. Celui-ci a analysé plusieurs variantes et peut-être n'a pas tout compris dans les éléments qui étaient mentionnés. Le Conseil d'Etat donne plusieurs variantes, vous

l'avez vu, variante 1, variante 2 pour savoir comment faire pour récupérer un montant de 10 millions. Les motionnaires n'ont jamais parlé d'un montant de 10 millions et ils n'ont jamais voulu ni de seuil ni d'autres désavantages.

La motion pourrait s'articuler sous une forme relativement simple. Vous savez qu'à Fribourg la limite de la progressivité de l'impôt est à 204 000 francs pour les personnes seules et à 408 000 en résumé pour les couples. A partir de là, que vous ayez 408 000 francs de revenu imposable ou 450 000 ou 500 000, le taux reste fixé à 13,5%. Comment cette décision à 407 000 est intervenue? C'est uniquement la volonté d'un parlement! Nous avons des exemples. A Genève, la progressivité s'arrête à 600 000 francs. A Schwyz ou à Zoug, c'est beaucoup plus bas, je vous l'assure mais cela relève simplement d'une décision politique qui, en soi, est injustifiable dans un sens ou dans un autre. Il faut simplement que cela reste correct par rapport aux avoirs des Fribourgeois et par rapport à la comparaison intercantonale. Si l'on prend simplement le barème d'impôts – ce que vous voyez au fond des instructions que vous connaissez tous – vous constatez que si vous avez un revenu imposable à 408 000 francs, vous avez ces 13,5%. Il y a 0,1% de baisse, en résumé, par 12 000 francs de revenu imposable en moins. Quelqu'un gagnant 382 000 francs payera 13,3%, 395 000 francs 13,4%, 408 000 francs 13,5%. Si l'on continue simplement en ajoutant quelques lignes au bas de ce barème et prévoir, par exemple, 13,6% pour 420 000 francs, 13,7% pour 432 000 francs, 13,8 pour 444 000 francs, nous avons une progressivité qui continue. Il n'y a aucun effet de seuil et nous avons simplement la Constitution qui est respectée en disant que chacun paie ses impôts d'après ses capacités.

La question de savoir combien nous voulons épargner peut vraiment être secondaire parce que le but est vraiment d'augmenter les recettes. On nous dit qu'il faut beaucoup, beaucoup de pour cent pour que cela nous serve à obtenir 10 millions. Mais vous avez vu dans le paquet de mesures structurelles, une quantité de petits objets y a été mis, des taxes multiples, sur les véhicules, taxes d'écologie, et toujours des petites taxes de ce type qui, ensemble, arrivent à prévoir une économie. Mais vous savez bien, M. le Ministre de notre canton en charge des finances, qu'on ne pourra pas équilibrer le ménage cantonal en augmentant uniquement le prix des colliers pour chien. Cela doit aller beaucoup plus loin et il doit y avoir des éléments plus importants.

Notre motion est un moyen. Encore une fois, libre au Conseil d'Etat de prévoir les calculs pour faire en sorte que cet impôt soit juste, avec ces quelques lignes au bas du barème simplement. D'autres moyens existent encore. Je pense notamment à vos déclarations de lundi dernier, sauf erreur, sur la réforme III de la fiscalité des entreprises où vous avez annoncé un taux en tout cas inférieur à 15%. Eh bien, ce taux – et vous le savez parfaitement – devra aussi être analysé pour que le canton puisse après effectuer une opération neutre et que d'autres éléments puissent être pris en compte! Il ne faut pas agir sans vision, comme c'est le cas parfois pour certains bâtiments qu'on construit et qui sont déjà remplis lorsque la construction est terminée et qu'on doit construire un deuxième, mais prévoir un tout petit peu plus loin en laissant

¹ Déposée le 8 octobre 2013, développée le 14 novembre 2013, BGC p. 2505; réponse du Conseil d'Etat le 27 mai 2014, BGC juin 2014 pp. 1453 ss.

peut-être une marge supplémentaire pour que cela puisse faire fonctionner le ménage cantonal avec d'autres mesures d'accompagnement qui devront encore être là.

Symétrie des sacrifices et juste égalité devant la Constitution, voilà les deux mots que j'emploierai en résumé pour vous inciter à accepter cette motion.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je vais donc continuer les propos de mon comotionnaire. Lorsque nous avons analysé les mesures structurelles et d'économies, nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'équilibre entre les économies et les recettes. De plus, il n'y avait pas, contrairement à ce qu'on nous faisait croire, de symétrie des sacrifices entre les hauts et bas revenus puisque les différentes taxes introduites par les mesures structurelles et d'économies touchent bien sûr en particulier une catégorie de personnes qui a des revenus bas. Ces mesures touchent également tous les employés de l'Etat, ce que nous avons toujours trouvé injuste. C'est pourquoi, aujourd'hui, nous avons proposé cet impôt de solidarité sur les hauts revenus qui, soudain, s'arrêtent à 204 000 francs dans la progression de l'échelle. Nous demandons donc aussi à ces personnes de participer à l'effort. Il s'agit d'équité. Nous sommes tous dans le même bateau. Nous sommes tous dans la même galère. Or, dans une période difficile, lorsqu'on est en galère et que seul un côté rame, on remarque que le bateau tourne en rond.

Au sujet de la réponse donnée par le Conseil d'Etat à notre demande, nous avons les commentaires suivants. Vous avez parlé de 10 millions, chiffre que nous n'avons jamais articulé. Nous ne chiffrons pas notre demande, mais nous vous rappelons aussi que les mesures structurelles et d'économies II (deuxième paquet) n'apportent que 2 millions d'économies. Donc, on ne peut pas qualifier ces 10 millions de cacahuètes. Vous parlez aussi de l'exode des contribuables en cas d'introduction de cet impôt. Je pense que là vous avez une piètre image des hauts revenus. Tous ne sont pas des oncles Pic-sou. Je suis persuadé que la qualité de vie offerte par notre canton compte tout autant que le taux d'impôts, par ailleurs encore et toujours très différent d'une commune à une autre. Vous parlez aussi des coûts informatiques très élevés pour l'introduction d'un tel système, mais vous n'avez pas parlé de ces coûts lorsqu'il fallait se décider sur la contribution de solidarité. Enfin, vous parlez de l'examen approfondi qu'il a fallu pour pouvoir définir ces mesures structurelles et d'économies. Or, nous vous proposons aujourd'hui une mesure simple qui vous permet d'atténuer les effets de ces mesures.

La solidarité ne doit pas concerner qu'une partie de la population. Nous devons tous contribuer à l'effort qui nous permettra de sortir de ce mauvais pas. Soutenons donc cette motion!

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). La symétrie des sacrifices, n'est-ce pas une belle image, une expression magnifique! La symétrie des sacrifices est quelque peu le couvercle qu'on a mis sur la soupe à la grimace des mesures structurelles et d'économies, qui nous est servie dans ce Parlement depuis quelque temps déjà, indispensable pour un régime de gestion en adéquation avec les bases légales qui doivent aboutir à la présentation d'un budget équilibré! Il est bien entendu que

chacune et chacun d'entre nous, selon ses sensibilités politiques, y ajoutera des ingrédients indispensables.

Nous avons donc sous nos yeux une motion qui semblerait mettre à contribution, avec plus d'équité, les contribuables à fort revenu. La réponse du Conseil d'Etat est d'une grande précision. Elle nous annonce que de nombreuses décisions ont déjà été prises dans ce sens-là. Les statistiques nous montrent que cet impôt de solidarité concerne environ 600 contribuables, ce qui est infime. Malgré cela, le Conseil d'Etat ne souhaiterait pas, cependant, que ces derniers fassent leurs valises pour rejoindre des régions aux charges fiscales plus légères. Lorsqu'on nous annonce que ces quelque 600 contribuables amènent à peu près 10% des recettes de l'impôt sur le revenu et près de 30% de l'impôt sur la fortune, cela donne à réfléchir, évidemment. La «menace» de voir ces contribuables quitter notre beau canton n'a pas suffi à convaincre le groupe Alliance centre gauche pour refuser cette motion. Dans sa majorité, notre groupe soutiendra nos collègues Mauron et Piller.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Je ne veux surprendre personne, le groupe de l'Union démocratique du centre dira non à cette motion. En effet, nous nous opposons à toute mesure qui vise à pénaliser la position fiscale du canton de Fribourg.

En comparaison suisse, le canton de Fribourg est déjà mal placé globalement et il ne fait aucun doute que l'instauration d'un impôt de solidarité, tel que proposé par le groupe socialiste, péjorerait encore de manière significative cette position. Le tableau présenté à la page 4 de la réponse le démontre bien. Dans la plupart des scénarios présentés, le canton de Fribourg se retrouverait dernier ou avant-dernier du classement suisse pour ce type de contribuables. Les mesures structurelles et d'économies touchent tout le monde et d'autant plus les contribuables qui pourraient être concernés par cette motion, qu'il s'agisse par exemple des propriétaires, avec l'actualisation des valeurs locatives, ou les indépendants avec le renforcement de l'investigation fiscale. En outre, ces contribuables qui ne sont plus touchés par la progressivité de l'impôt sont en général beaucoup plus mobiles géographiquement parlant et il n'est pas exclu qu'un certain nombre d'entre eux décident de résider hors du canton de Fribourg dans le cas où cette motion devait passer. En effet, sur les 172 000 contribuables que compte le canton de Fribourg, on parle ici d'à peine 600 contribuables, soit le 0,35%. De plus, ces 600 contribuables alimentent la caisse cantonale pour près de 10% des recettes de l'impôt sur le revenu et près de 30% des recettes de l'impôt sur la fortune.

Pour tenter de ressortir environ 10 millions de recettes fiscales supplémentaires pour le canton, il faudrait alors faire supporter en moyenne pour chacun d'entre eux environ 17 000 francs d'impôt cantonal supplémentaire. Si on tient compte également de l'impôt communal, on arriverait aisément à une moyenne de 30 000 francs d'impôts supplémentaires par contribuable. On le voit bien, un tel tarif inciterait certainement un certain nombre d'entre eux à trouver des solutions pour y échapper, soit en résidant dans un autre canton, soit en procédant à des achats LPP pour compenser l'effet insidieux de cette motion.

Au final, le canton de Fribourg aurait tout à perdre. Les cantons voisins, probablement aussi les banques et les assurances, auraient eux tout à gagner. Est-ce vraiment cela que veulent nos collègues socialistes? Les mesures structurelles et d'économies ont été élaborées dans un souci de symétrie des sacrifices. Les hauts revenus y contribueront pleinement avec les mesures déjà citées. Cette motion, si elle devait être acceptée, ne servirait finalement qu'à desservir le canton de Fribourg en termes d'attractivité fiscale et probablement aussi en termes de recettes au final. Avec ces considérations, je vous invite à la refuser.

Brodard Claude (PLR/FDP, SC). La motion de nos collègues Mauron et Piller relève d'une action socialiste irréfléchie, aveugle et trompeuse. Motion irréfléchie car, contrairement à ce qu'affirment les deux motionnaires, les mesures d'économies frappent tous nos citoyens, sans exception. Irréfléchie, car notre Etat souffre de difficultés d'ordre structurel que cette motion ne résoudra pas. C'est bien la trop forte progression des charges ces dernières années qui est à l'origine des difficultés financières cantonales et non une fiscalité trop faible. Nous sommes presque les derniers de classe en la matière, cela a été dit et chacun de nous le sait. Motion aveugle, car l'impact d'une telle mesure est totalement sous-estimée. Les contribuables sont mobiles, la concurrence fiscale est importante et soutenue. On peut certes le regretter mais c'est un fait dont on doit tenir compte. Accepter une telle motion, même pour une durée limitée, c'est prendre le risque de se priver de personnes qui contribuent au bien-être de notre canton et de ses habitants, de se priver de personnes qui gagnent bien leur vie et dont on devrait être fier. Enfin motion trompeuse déjà dans son titre, MM. Mauron et Piller, l'impôt n'est ainsi pas solidaire! Ce n'est pas vrai, et vous le savez, l'impôt est progressif et donc solidaire en fonction des revenus. 600 contribuables de notre canton paient près de 10% de l'impôt total sur le revenu. Pas mal, tout de même! Avec les autres impôts directs, ils paient déjà 39 francs par 100 francs gagnés. Il leur faut travailler près de 5 mois pour payer leur dû. Avec votre motion, cela passerait à près de 45%, taux confiscatoire qui se heurte aux notions du travail et de l'esprit d'entreprise notamment. On serait, cette fois-ci, bien dans la voiture balai en la matière. MM. les Motionnaires, est-ce bien votre vision de la place de notre canton en la matière? Ce n'est pas la mienne en tout cas. A vouloir vider encore davantage les bourses de nos citoyens à haut revenu, nous serons contraints de poireauter encore longtemps pour faire venir de riches contribuables dans notre canton et Dieu sait qu'ils seraient les bienvenus!

Jeu de mots mis à part, cette motion irréfléchie, aveugle et trompeuse est, pour le groupe libéral-radical, dangereuse et contre-productive. Elle sera naturellement rejetée, unanimement rejetée par notre groupe.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Die Fraktion der Christlich-demokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei wird diese Motion ablehnen. Es wurde von der Sozialdemokratischen Fraktion gesagt, dass die Opfer-symmetrie im Sparprogramm nicht berücksichtigt werde oder nicht stattgefunden habe. Das ist unserer Ansicht nach

falsch. Beim Vorschlag dieser sogenannten Solidaritätssteuer können wir gerade diese Symmetrie vermissen, weil nur ein ganz kleiner Teil der Steuerzahler von dieser Massnahme betroffen sein wird, aber mit einem – unserer Auffassung nach – grossen Effekt.

Der Kanton Freiburg ist heute schon relativ wenig attraktiv für hohe Einkommen und würde damit zusätzlich unattraktiver werden. Wir halten das Risiko von Abwanderungen wichtiger Steuerkapitel für relativ manifest. Wir verlieren an Attraktivität, vor allem bei Neuzuzüglern, die in dieser Steuerkategorie sind. Diese Leute sind relativ mobil. Das ist bei einer solchen Massnahme zu berücksichtigen.

Rein finanziell – da bin ich einverstanden – könnten diese Leute das vermutlich ertragen. Aber da wird auch gerechnet und wenn man sieht, dass bereits 10 Prozent der Einkommenssteuern aus dieser Kategorie stammen, die relativ klein ist, dann ist das doch ein sehr substanzieller Beitrag. Ich denke, auch hier ist das Wirtschaftlichkeitsprinzip gewährleistet.

Im Weiteren ist es so, dass im Zusammenhang mit der anstehenden Unternehmersteuerreform dieser Vorschlag nicht willkommen ist, weil wir dann im Gesamten überlegen müssen, was zu tun ist. Da ist es ein Herauspicken einer Massnahme, die wir so nicht unterstützen können.

Mauron Pierre (PS/SP, GR). Je vais être très bref pour répondre à deux arguments.

1. Irréfléchie, aveugle, trompeuse, je ne sais plus. M. Brodard, peut-être que vous avez la mémoire courte! Je ne sais pas si vous vous souvenez encore des baisses fiscales que vous et vos énarques du parti avez votées il n'y a pas si longtemps et que le Conseil d'Etat, M. Godel vous le précisera, n'a pas osé mettre en œuvre tellement le canton serait sur la paille s'il l'avait fait! Il y a dans le pipeline des motions de baisses fiscales que M. Godel a eu la sagesse de ne pas appliquer, en soi en violant crassement la loi, sans cela on allait absolument dans le mur! Avant de parler d'action irréfléchie, aveugle ou trompeuse, peut-être regardez bien les décisions que votre parti a prises avec la droite de ce Parlement pour mettre le canton à genoux.

2. Quand on nous dit, si on augmente l'impôt, les riches vont partir. Alors, soit vous êtes naïf, soit vous vous trompez, soit vous nous trompez! Vous lisez simplement la presse d'aujourd'hui – et ce n'est qu'un cas parmi des millions d'autres: vous avez entendu, l'entreprise EMS Chimie, de la famille Blocher, a son siège à Zurich, qui est quasiment dans les 2–3 meilleurs au niveau suisse par rapport à la fiscalité. Que fait la firme de M. Blocher? Elle passe via le Luxembourg avec certains stratagèmes pour ne pas payer d'impôts dans le canton où l'on paye le moins d'impôts de Suisse. Si les gens ne veulent pas payer d'impôts, ils ne vont pas attendre notre motion pour partir, je vous l'assure. Ils l'ont déjà fait d'une autre manière. Ceux qui veulent partir partent quelle que soit la solution. Nous avons eu un cas à Bulle, quelqu'un qui a été s'établir à Monaco. Il y a d'autres éléments avec une fiscalité absolument actuelle. Le fait de monter à 13,6, à 13,7 ou

à 13,3% et de dire que la progressivité va jusqu'à 450 000 ou 500 000 francs au lieu de 408 000, cela n'a rien d'aberrant, cela n'a rien de trompeur. C'est simplement juste et logique. Il faut juste avoir le courage de la mettre en œuvre et, respectivement, d'arrêter de couper une fois pour ceux qui ont toujours le panier vide et prendre une fois chez ceux qui ont le panier plein.

Georges Godel, Directeur des finances. Tout d'abord, permettez-moi de remercier l'ensemble des députés qui sont intervenus, soit en faveur des motionnaires, soit en faveur du Conseil d'Etat. Cela fait évidemment partie du débat démocratique.

Prendre l'argent où il est, eh bien, vous avez raison! Mais il faut se dépêcher de le prendre pendant qu'il y en a encore de l'argent à ces quelques riches qui nous restent. (*Ohooo!*) Mais c'est une réalité puisqu'on parle de 597 contribuables par rapport à la motion sur 177 000 contribuables. D'ailleurs, d'autres pays l'ont fait, vous connaissez le résultat.

Il faut peut-être se poser une question. Pourquoi on n'en a pas plus par rapport aux cantons qui nous entourent? Pourquoi n'a-t-on pas plus de ces hauts revenus chez nous? Ça, c'est une question qui mériterait d'être débattue pour peut-être trouver une réponse.

Je ne vais pas revenir sur les comparaisons intercantionales qu'a citées le député Peiry. Je crois qu'elles sont claires comme les montants de ces quelque 600 contribuables qui amènent – cela représente 0,35% des contribuables – le 10% des revenus et le 30% de la fortune.

M. le Député Mauron, qui est un parfait débatteur, a dit tout à l'heure que le Conseil d'Etat n'avait pas compris avec la progressivité. Je lui rétorque simplement qu'il l'a certainement lu avec l'effet de seuil. Evidemment, l'effet de seuil peut être atténué par les exemples qu'il a donnés pour un taux d'impôt de solidarité progressif; c'est écrit dans la réponse du Conseil d'Etat. Mais, évidemment, si vous faites enlever cet effet de seuil, pour arriver à un montant tout de même honorable pour compenser des mesures structurelles, plus vous montez dans l'échelle, plus encore ces riches devront payer. A un moment donné, il faut savoir ce qu'on veut. Je crois qu'il faut avoir une certaine crédibilité.

Ensuite, M. le Député Mauron, vous avez dit que le Conseil d'Etat s'était trompé avec les impôts conjoncturels, enfin avec tout ce que vous avez articulé au niveau de la fiscalité. J'aimerais juste vous rappeler que nous avons des problèmes structurels et pas conjoncturels, heureusement! Vous le savez, je l'ai cité dans cette enceinte lors du bouclage des comptes 2013 où on est presque, à 900 000 francs près, arrivé à l'équilibre. Les compensations de toutes les dépenses qui ont été faites dans différents secteurs l'ont été grâce aux impôts conjoncturels pour plus de 20 millions. Pour plus de 20 millions! C'est une chance qu'on a et j'espère que cela dure parce que les discussions, respectivement les décisions prises dans cette enceinte avec la non-bascule fiscale vont compliquer le problème. A un moment donné, il faut aussi voir la réalité. Evidemment, avec ces mesures, ce n'est pas en augmentant

le prix du collier des chiens qu'on va résoudre les problèmes, M. le Député Mauron!

Vous avez parlé des baisses de la fiscalité. J'ai déjà eu l'occasion de le dire au sujet de ces baisses. Je vous rappelle que l'augmentation de ce qui rentre dans le canton de Fribourg est plus élevée que la moyenne suisse, malgré ces baisses, qui étaient nécessaires, la grande majorité pour le splitting quand même. Je vous rappelle que pour les entreprises, puisque qu'on a cité aussi l'annonce qui a été faite où j'ai dit au nom du gouvernement que ça doit être en dessous de 15%, cela relève de la responsabilité du gouvernement. Je peux déjà vous dire que je ferai une information à tous les groupes politiques de ce canton; cela me paraît nécessaire et indispensable. Des mesures ont déjà été prises par nos collègues. Si les gouvernements ne rassurent pas ces entreprises, la catastrophe va venir. Aujourd'hui les entreprises veulent un peu connaître la stratégie et la ligne du canton, du gouvernement, afin de savoir les investissements qu'elles vont réaliser. Je peux vous dire, avec le Directeur de l'économie, que je rencontre ces entreprises à statuts fiscaux spéciaux. Elles, veulent savoir. Elles planifient aujourd'hui les investissements de 2020 et davantage. Donc, si on ne va pas progressivement l'annoncer – d'ailleurs, je ne l'ai pas seulement annoncé l'autre soir, pour ceux qui lisent *Le Temps*, respectivement les *Freiburger Nachrichten*, j'ai déjà donné ces éléments pendant les vacances, au mois de juillet. Encore une fois, on devra y aller mais les baisses qu'il y a eu pour les personnes morales, qui ont été de 35% entre 2000 et 2011 – j'espère que ça se répète – ont amené en moyenne 45 millions de plus par année dans les caisses de l'Etat. On doit quand même dynamiser cette économie pour que l'Etat puisse assumer les tâches qu'il doit assumer, qui sont décidées dans cette enceinte.

En définitive, j'insiste pour que vous refusiez cette motion parce que je crois qu'avec les éléments qu'on a démontrés, elle peut être plus néfaste que positive même si on démontre qu'on peut amener de l'argent. Je crois qu'il faut faire attention à ce qu'on fait.

Au nom du Conseil d'Etat, je vous demande de refuser. Si au cas où cette motion était refusée, ceux qui le souhaiteraient, ceux qui se sentiraient concernés – M. Mauron – pourront toujours faire un don à l'Etat! (*rires!*)

- > Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 60 voix contre 29. Il n'y a pas d'abstention.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Burger Woeffray (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminboeuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Grivet (VE, PS/SP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schnewly A. (SE, ACG/MLB), Schnyder (SC, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Wassmer (SC, PS/SP).
Total: 29.

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schöpfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thalman-Bolz (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 60.*

**Postulat 2013-GC-80 Christian Ducotterd/
Romain Castella
(étude de restructuration et de simplification
des tâches de l'Etat)¹**

et

**Postulat 2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel
Waeber
(examen des tâches et des structures
cantonales et analyse de l'effectif du
personnel au sein de l'administration
centrale)²**

Prise en considération commune

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). Par ce postulat, nous invitons le Conseil d'Etat à présenter au Grand Conseil un rapport détaillé sur l'examen des tâches et structures cantonales. De plus et parallèlement à cela, le Gouvernement est appelé à montrer comment il pense réduire l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale. Au vu des sombres prévisions de notre canton concernant la politique financière, à moyen et à long termes, telles qu'elles ressortent du programme gouvernemental 2012 à 2016, nous demandons au

Conseil d'Etat qu'il soumette les tâches et structures cantonales à un examen approfondi. L'analyse doit montrer ce qu'il en est de la puissance économique de Fribourg, en comparaison d'autres cantons, et à quel niveau se situent, comparativement, les dépenses destinées à financer l'offre de prestations étatiques. Il doit en ressortir comment le déficit structurel évoluera à l'avenir.

Sur la base de ces données, nous invitons le Conseil d'Etat à revoir systématiquement son offre en matière de tâches et structures, dans le but de présenter aussi rapidement que possible des finances durablement équilibrées. A cet égard, il s'agit de comparer systématiquement toutes les tâches du canton de Fribourg avec les niveaux d'offres d'autres cantons et, en ce qui concerne les options d'actions, d'évaluer une éventuelle diminution des prestations étatiques et, par conséquent, les réductions de coûts qui y seraient liées. Nous renonçons à vous répéter l'évolution des dépenses en comparaison avec les revenus du canton et faire la comparaison avec l'augmentation du nombre d'EPT, surtout au sein de l'administration cantonale centrale. Vous les connaissez mieux que nous. Nous précisons qu'il s'agit uniquement de la demande des postes de l'administration centrale.

Notre Constitution précise, dans son article 82, concernant la gestion financière, je cite: l'Etat vérifie «périodiquement que les tâches qu'il accomplit et les subventions qu'il octroie sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement.»

De plus, nous rappelons que dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013–2016, nous avons plus ou moins uniquement parlé des mesures d'économies et il nous manquait les mesures structurelles. Vous venez de le confirmer il y a quelques minutes, M. le Commissaire.

Sie erwähnen in Ihrer Antwort das Postulat unseres ehemaligen Ratskollegen Hans Stocker selig. Er hatte schon damals Handlungsbedarf festgestellt. Nur wehrte sich der Vor-Vorgänger in Ihrer Direktion wie die Katze am Draht, einen ausführlichen Bericht zu verfassen, dies im Wissen, dass das Resultat wohl zu strukturellen Umsetzungsmassnahmen geführt hätte.

Wir bezweifeln in keiner Art und Weise, dass unsere Verwaltung effizient und kompetent arbeitet. Es geht hier nicht um die Qualität der Arbeit, sondern um eine Evaluation der Tätigkeiten beziehungsweise der staatlichen Leistungen. Bei der Analyse von Verwaltungseinheiten muss es darum gehen, dass der Staatsrat seine Führungsfunktion einnimmt und klare Vorgaben macht. So ist uns bekannt, dass es im Rahmen der letzten Analyse innerhalb der Verwaltungseinheiten zu wahren Kuhhändeln gekommen ist.

Aus diesem Grunde, meine werten Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte, laden wir Sie ein, dieses Postulat sowie das Postulat unserer beiden Kollegen zu unterstützen.

Castella Romain (PLR/FDP, GR). J'interviens ici en tant que postulant. A ce titre, j'ai pris connaissance de la réponse du Gouvernement avec attention et je remercie le Conseil d'Etat

¹ Déposé et développé le 10 octobre 2013, BGC p. 2064; réponse du Conseil d'Etat le 11 mars 2014, BGC mars 2014 pp. 705 ss.

² Déposé et développé le 10 octobre 2013, BGC novembre 2013 p. 2300; réponse du Conseil d'Etat le 11 mars 2014, BGC mars 2014 pp. 705 ss.

pour avoir étudié notre requête. Je dirais malheureusement, qu'à la suite de cette courte lecture – on a pu résumer la situation finalement sur deux ou trois pages – j'ai eu le sentiment que la conclusion aurait pu s'intituler, en caricature un petit peu: «Circulez, il n'y a rien à voir».

En préambule, je tiens à souligner encore une fois que notre demande ne porte pas directement sur la qualité du personnel de l'Etat ou sur la quantité d'EPT, mais bien de savoir s'ils sont encore à l'heure actuelle à la bonne place et s'il n'en manque pas à d'autres places, sur les structures que l'on a et sur l'analyse approfondie de l'opérationnel, mais pas forcément sur la quantité. Donc, merci d'avance à mes collègues de ne pas faire une fixation sur le personnel et le nombre de postes dans les interventions qui vont suivre. Elles ne seraient pas vraiment en lien avec la demande que nous voulons formuler dans ce postulat. Non! Il s'agit bien d'analyser nos structures et de proposer de nouveaux moyens, de meilleurs processus aux différents services et institutions de l'Etat, afin d'améliorer la qualité de leur travail et d'éviter les problèmes, notamment de santé, au sein du personnel. Il nous semble en effet que l'analyse doit être faite à présent pour éviter le mur plus tard, car si nous voulons suivre le plan d'économie du Conseil d'Etat et par ce fait limiter à 10 EPT par an les nouveaux engagements, il apparaît évident qu'il faudra trouver les moyens pour permettre à nos Directions d'effectuer leurs tâches dans des conditions raisonnables. Nous donnons d'ailleurs des exemples dans la demande et dans notre postulat, qui ne sont peut-être pas des meilleurs et assez approfondis, mais ils donnent aussi des pistes pour permettre, avec de nouveaux investissements dans des nouveaux moyens informatiques, et je parle bien d'investissements, de limiter les charges de fonctionnement par la suite, ou en confiant des services à des tiers, à des entreprises privées etc. pour éviter des coûts de fonctionnement supplémentaires à charge de l'Etat, et qui ont peut-être évolué avec le temps.

J'ai aussi de la peine à comprendre que l'on affirme que de nouvelles études seraient chronophages et onéreuses. En effet, si vous lisez la réponse du Conseil d'Etat, c'est en 2004 que le Gouvernement décidait d'admettre qu'il était nécessaire d'entamer une étude. Ces différents points qui ont été soumis, je ne veux pas dire de bêtise et donner de faux chiffres, mais sur 652 propositions, il y en a 520 qui ont pu être retenues dans le plan de mesures d'économies l'année passée par le Conseil d'Etat. Nous sommes maintenant en 2014, depuis 2004, il a fallu 10 ans pour arriver à ce résultat et pour que le Gouvernement, nos services, puissent enfin en profiter l'année passée pour nous proposer un budget équilibré pour 2014. Chronophages peut-être, mais avec l'évolution démographique de notre canton, avec l'évolution des différentes lois, du point de vue national ou cantonal, il semble que nous serons toujours dans des mesures chronophages. Le canton de Fribourg ne peut-il pas se permettre tous les 10 ans d'investir dans une analyse? Surtout quand on voit que grâce à ces analyses, nous avons pu économiser 10 millions sur le budget de cette année et 70 EPT. Dans ce sens-là, je ne comprends pas cette réflexion sur ces études chronophages et onéreuses et j'ai vraiment de la peine avec ça.

M. Godel, j'aime bien utiliser vos adages parce que je trouve qu'ils sont tout à fait en lien avec le pragmatisme que vous dégagez. Notamment: gouverner c'est prévoir. Vous l'aimez bien hein? Dans ce sens-là, je suis sûr qu'on peut prévoir, si on parle des 10 années à venir, parce que c'est le temps qu'il nous faudra pour arriver à des résultats. Alors, cher Gouvernement, s'il vous plaît, prévoyez!

Enfin, je reste dans les adages de M. Godel – il aime bien: il faut semer pour récolter. On est toujours d'accord aussi et ici, si on ne va pas semer par des augmentations d'impôts ces prochaines années, c'est certainement ce que nous ne voulons pas, on en a assez parlé dans le sujet précédent, eh bien il faudra semer dans de nouveaux processus et dans l'analyse que nous faisons à l'interne.

Enfin, nous constatons que différentes Directions essaient de trouver de nouveaux moyens et modes de fonctionnement ou d'améliorer ceux existants. C'est une très bonne chose et cette analyse est toujours faite à l'interne. Nous en remercions le Gouvernement. Nous pensons bien que vous n'allez pas sur un bateau qui n'a pas de pilote, c'est de loin pas ce que nous voulons dire, mais certaines fois peut-être que d'investir pour avoir une analyse externe pourrait permettre de sortir la tête de l'eau et d'avoir une appréciation externe de ce que l'on fait. Beaucoup d'entreprises du canton le font aussi lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes, notamment financiers. Le coaching et les analyses internes sont de très bonnes choses, comme je l'ai dit, pour le suivi courant des tâches et le suivi des services. Par contre, l'œil externe permettra d'être beaucoup plus pertinent et apportera très souvent des solutions innovantes et agréables. D'ailleurs, c'est par ces moyens-là aussi que nous pourrions trouver de nouvelles solutions et envisager l'avenir, sous un meilleur ordre. C'est vraiment dans ce sens-là, c'est pour l'avenir et surtout pas pour pointer du doigt aujourd'hui. Je tiens à répéter que les directeurs, directrices, chefs de service, directeurs d'institutions, ne doivent pas voir le diable derrière la muraille et ne doivent pas sentir ici une pression supplémentaire pour dire qu'ils font faux.

Je termine par la dernière question pour M. Godel: avon-nous des problèmes structurels ou conjoncturels?

Ganioz Xavier (PS/SP, FV). Je tiens à indiquer tout d'abord mon lien d'intérêt avec l'Union syndicale fribourgeoise. Viser l'excellence, chercher l'efficacité, traquer les doublons et les charges inutiles, vouloir la simplification des processus et le gain de temps dans l'accomplissement des tâches, ce sont là des intentions légitimes, des objectifs à saluer lorsqu'on les adresse à une administration publique de laquelle on attend qu'elle fournisse les meilleures prestations à l'intention de la population. De ces bonnes intentions, les deux postulats en sont pavés. Elles cachent mal cependant le but premier qui sous-tend les deux objets: réduire les postes au sein de l'Etat et baisser considérablement leurs moyens d'action, n'en déplaise au collègue Castella.

Le premier postulat, celui des députés Ducotterd et Castella, propose de rationaliser le travail au sein des Directions et institutions de l'Etat, de restructurer les tâches. Même s'il s'en

défend, il propose de mettre un contrôleur derrière chaque collaborateur pour que soit faite la preuve de son efficacité. Avec le défi démographique bien connu qui attend notre canton, ce postulat ne propose rien d'autre que d'étudier comment faire plus sans renforcer la dotation en personnel. C'est un non-sens en soi.

Quant au postulat Waeber/Zosso, il est tout aussi incongru. Il a au moins, s'il l'est, le mérite d'être clair: comment réduire l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale? Nous sommes donc en face de deux propositions qui n'ont qu'une visée: casser du fonctionnaire. C'est une optique bien maigre et surtout sans fondement, sans fondement tout d'abord parce que les demandes de rapports faites par les postulants s'inscrivent dans une suite de sollicitations préalables et comparables, qui ont déjà reçu leur réponse. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat indique pas moins de deux postulats, une analyse détaillée des prestations, deux rapports et messages du Gouvernement et plus d'une soixantaine de projets d'organisation et de coaching, tous traitant déjà les préoccupations des postulants. A quoi bon réitérer l'exercice s'il a déjà été fait? Pourquoi vouloir de nouvelles études sur les tâches de l'Etat si elles ne servent à rien et de fait coûteront cher? N'y a-t-il pas eu, à la session de juin, de sévères voix reprochant les coûts décriés comme exorbitants au sujet de la CEP Poya? Je les invite à la cohérence car nous sommes, avec ces postulats, face à une volonté démontrée de jeter l'argent par les fenêtres. Sans fondement, ces postulats le sont aussi car ils ne tiennent absolument pas compte de la réalité qui est celle de notre administration publique et des missions qu'elle doit accomplir.

Comment envisager une baisse des effectifs? Comment imaginer de nouvelles restructurations des tâches, alors que les services d'Etat croulent sous la demande? Les tribunaux sont engorgés, la justice de paix suffoque, le SEJ est en surchauffe, l'administration centrale fait face à un pic de sollicitations jamais connu, ce n'est pas le moment de saper leurs moyens déjà trop faibles.

De l'aveu de chefs de service qui ne sont pas de fervents militants de gauche, je vous le garantis, la gestion de leurs unités devient de plus en plus difficile. Le SPO les contraint à cumuler les engagements en contrats de durée déterminée, les compétences avérées ne peuvent plus être revalorisées par le salaire, les tâches augmentent, la pression s'accélère, le tournus du personnel grimpe en flèche. C'est l'attractivité même de l'Etat comme employeur qui est remise en question.

Se déterminer en faveur d'une analyse visant à obtenir de nouvelles coupes dans le personnel de l'Etat est une erreur; c'est même une aberration en termes de stratégie et de management d'entreprises. Pour garantir un niveau de prestations qui soit digne de notre population, ce sont des moyens à la hausse et non à la baisse qu'il faut envisager. Les postulats présentés vont donc dans le sens contraire et nous vous proposons de les refuser.

Aebischer Susanne (PDC/CVP, LA). Ich stelle fest, dass wir heute hier im Saale eigentlich das gleiche Ziel verfolgen. In der vorherigen Motion ging es darum, dass wir in unserem

Staat, in einer Zeit, wo wir merken, dass es immer ein wenig enger wird, Lösungen finden.

Wenn ich die zwei Postulate lese, sehe ich, dass es darum geht, dass wir Lösungen finden. Wir streiten jedoch darum, wie wir diesen Weg beschreiten wollen.

Als ich letztes Jahr mit Kolleginnen und Kollegen vom Grossen Rat gesprochen habe, waren wir uns einig darin, dass wir die Strategie Mikado von unserem Sparprogramm nicht weiter betreiben möchten. Was meine ich mit der Strategie Mikado? Jeder musste ein paar Stecken bringen. Dann hat der Staatsrat diese geworfen und niemand konnte an einem Stecken ziehen, weil sonst alles zusammengefallen wäre.

Nein, ich glaube, dass wir dies anders angehen sollten. Deshalb – ich spreche im Namen der Fraktion der Christlich-demokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei – noch meine Interessenbindungen: Ich bin Organisationsberaterin und beschäftige mich intensiv mit der Frage, wie sich Organisationen verändern, wobei es in der heutigen Zeit eigentlich immer darum geht, wie eine Organisation effizient, wirtschaftlich usw. operieren kann, um sinnvoll die Leistungen zu erbringen, die erfordert werden. Und ja, die Leistungen unseres Staates sind komplex und wir beeinflussen diese mit unseren Entscheiden, wie wir sie diese Woche getroffen haben – 20 Millionen Franken, die der Staat zusammenkratzen muss, viel Glück George! Es werden dem Staat von heute auf morgen neue Aufgaben überwältzt.

Wenn ich die zwei Postulate analysiere, dann sehe ich, dass es in einem Postulat darum geht, eine Struktur- und Aufgabenüberprüfung zu machen, jedoch mit dem Ziel, Personal zu reduzieren. Beim Postulat von den Kollegen Castella und Ducotterd geht es um die Rationalisierung der Prozesse und darum, zu vereinfachen und zu restrukturieren. Ich möchte ein Beispiel nennen, das für mich illustriert, dass es dringend ist, dass wir Prozesse vereinfachen. Ich habe ein Beispiel von unserer Gemeindepräsidentin in Kerzers erhalten. Es ging um die Ortsplanung, die zur ersten Überprüfung an das entsprechende Amt geschickt wurde. Es kamen Rückmeldungen und anhand dieser Rückmeldungen wurde die Ortsplanung überarbeitet und erneut eingesandt. Meiner Meinung nach wäre es hier logisch gewesen, nur diejenigen Dinge zu überprüfen, die beanstandet worden waren. Nein, es wurde alles noch einmal überprüft. Es gab inzwischen Personalwechsel und es wurden Dinge beanstandet, die bei der ersten Prüfung durchgegangen waren. Diese ineffiziente Behandlung der Dossiers hat zu einer erhöhten Dauer der Prüfung geführt. Wir hätten diese Prozesse aber straffer und effizienter gestalten können. In unserer Fraktion wurde besprochen,

M. Godel, on n'aimerait pas faire une usine à gaz. Je suis d'accord avec vous, en tant que conseillère en organisation, il y a des tendances où cela peut justement arriver en faisant des analyses sur des analyses sur des analyses. Une réponse consiste à analyser des processus et ce n'est pas forcément avec un consultant extérieur que vous allez arriver à trouver la réponse, mais en posant des questions à vos collaborateurs et collaboratrices. Il faut avoir l'intention de vouloir changer et, en premier, il faut que les conseillers d'Etat soient

convaincus. C'est seulement à ce moment-là, que vous pouvez chercher tout ce qui empêche l'efficacité et l'efficacité. Il faut analyser les processus de A à Z. Il faut aller là où les choses se passent. Donc, vous ne pouvez pas le déléguer à quelqu'un d'externe, mais il faut parler avec les gens. C'est pourquoi, si vous le faites avec le but de réduire le personnel, vous allez perdre. C'est pour ceci que notre groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique va refuser le postulat Waerber/Zosso, car vous avez besoin du personnel, de vous soutenir, pour changer quelque chose dans l'entreprise. Et à ce moment-là c'est l'Etat.

Donc on vous prie de donner un signal politique et de soutenir le postulat Ducotterd/Castella et de refuser le postulat Waerber/Zosso.

Fasel-Roggo Bruno (*ACG/MLB, SE*). Unsere Fraktion hat sich mit den vorliegenden Postulaten auseinandergesetzt und ist einstimmig für die Ablehnung der beiden Postulate mit folgender Begründung.

Grundsätzlich haben die Postulate im Staatsrat eine Denkstudie bewirkt. Wenn man die Antworten des Staatsrates aber genau studiert, sind die beiden Postulate überflüssig. Wie in der Antwort des Staatsrates klar zum Ausdruck kommt, hat er bereits die nötigen Analysen vorgenommen und dieses Bewusstsein im Regierungsprogramm 2012–2016 als Herausforderung festgehalten.

Der Staatsrat hält in seiner Antwort weiter fest: Beschränkung der Stellenzahl, keine Lohnerhöhung und Auszahlung der Gehaltsstufenbeiträge erst ab 1. Juli, dies für die Jahre 2014, 2015 und 2016.

Im Weiteren verabschiedete der Staatsrat im Februar 2014 – also dieses Jahr – Richtlinien zur Finanzpolitik für die Jahre 2015–2018. Darin hält er fest, dass die neuen Stellen – ohne das Unterrichtswesen – in den Jahren 2016, 2017 und 2018 auf je 100 VZÄ begrenzt sind.

Aus diesen Gründen ist unsere Fraktion der Meinung, dass der Staatsrat seine Aufgaben wahrnimmt und somit genügend Anstrengungen im Bereich Restaurierung und Strukturüberprüfung wahrnimmt. Somit sind unserer Meinung nach die Postulate überflüssig und können ohne Bedenken abgelehnt werden, denn bei einer Annahme würden keine neuen Aspekte und Analysen dazukommen, ausser zusätzlichen Kosten.

Hunziker Yvan (*PLR/FDP, VE*). Une partie du groupe libéral-radical est surprise de la réponse que fait le Conseil d'Etat sur les postulats Waerber/Zosso et Ducotterd/Castella. On les a étudiés ensemble et nos considérations sont valables pour ces deux postulats. En effet, déjà à la lecture des comptes, le groupe libéral-radical a activé la sonnette d'alarme concernant les structures de fonctionnement de notre administration cantonale et qu'il y avait des choses à améliorer et des pistes à explorer.

On l'a entendu lors du débat sur le rapport de la CEP Poya: des manques en personnel se font sentir dans certains départements. Une analyse approfondie des besoins en ressources

humaines doit se faire. On remarque aussi que certains services sont surdotés et d'autres sont en manque. L'analyse doit aussi permettre d'étudier si des postes doivent être maintenus, voire déplacés dans d'autres services, car depuis que je suis à l'écoute de la population en tant que député, je constate que certains membres de l'administration font tellement de choses à côté, souvent des responsabilités nommées par le Conseil d'Etat, que de deux choses l'une: soit leur poste n'a pas assez de travail et cela ne justifie par leur engagement, soit on crée des doublons et la structure n'est pas bonne.

Le groupe libéral-radical s'étonne que le Conseil d'Etat ne veuille pas faire cette étude. Des mesures adéquates doivent être prises et le Conseil d'Etat l'a certainement déjà envisagé. Faire un rapport va permettre de clarifier les choses afin que nos structures s'améliorent. C'est avec ces considérations qu'une grande majorité du groupe libéral-radical va accepter ces deux postulats.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Ces derniers mois, nous avons beaucoup parlé de mesures d'économies, mais finalement très peu de mesures structurelles. Or, les mesures structurelles sont le troisième volet du message sur les mesures structurelles et d'économies adoptées par le Grand Conseil l'automne passé. Le Conseil d'Etat rejette ces deux postulats, mais c'est faire fausse route car ces postulats doivent au contraire aider le Conseil d'Etat à définir et à mettre en place des mesures véritablement structurelles. Le groupe de l'Union démocratique du centre a toujours considéré les mesures d'économies comme insuffisantes et on peut craindre que l'avenir nous donne raison, à savoir que les finances cantonales soient confrontées à une crise structurelle. Des défis importants sont devant nous en matière de finances publiques, qu'il s'agisse de la réduction de la pré-liquidation des ressources ou de la réforme III de l'impôt sur les sociétés, avec les conséquences qui en découlent en termes de recettes. Vous ne pouvez pas faire l'impasse de ces mesures structurelles et il serait sans doute plus habile de se servir de ces postulats pour faire le travail, plutôt que de les combattre.

Le Conseil d'Etat se réfère à l'analyse des prestations de l'Etat effectuée dans les années 2005 à 2010, en prétendant qu'il n'est pas utile de refaire l'exercice. Ces analyses ont déjà 10 ans et vous savez ô combien les prestations de l'Etat n'ont cessé de croître ces dix dernières années, grâce aux excellents résultats comptables qui ont suscité l'appétit de tous les secteurs subventionnés. Et je ne parle pas ici des projets lancés à tous vents, sans se préoccuper le moins du monde de leurs coûts. Alors, il ne s'agit pas de faire appel à des consultants externes, toujours onéreux et souvent très au fait des contraintes auxquelles l'administration publique est confrontée. Dans ce sens, je rejoins la position de M^{me} Aebischer: vous devez responsabiliser vos chefs de service et vos cadres dans la recherche de solutions. Ce sont eux, les chefs de service, qui sont au front et qui sont le plus à même de réévaluer les tâches de leur service, voire de le restructurer. Cela doit faire partie de leur cahier des charges dans la gestion quotidienne de leur service. Je suis le premier à en convenir, il existe des services manifestement sous-dotés en termes de ressources et qui travaillent sous une forte pression. Mais vous conviendrez aussi

avec moi qu'il existe aussi des services surdotés, survivance d'une situation historique qui perdure malgré l'évolution des prestations et des technologies. Dans certains services, des actions peuvent être entreprises rapidement, encore faut-il en avoir le courage politique.

Il est temps que le Conseil d'Etat prenne conscience de la nécessité de réexaminer le catalogue des tâches de l'Etat, le cas échéant de prendre les mesures qui s'imposent pour moderniser l'appareil étatique et le rendre plus efficient. Ces examens doivent venir de l'intérieur et le Gouvernement doit montrer le cap, fixer les objectifs et le tempo.

Maintenant, il faut un minimum de cohérence M^me Aebischer: on ne peut pas accepter un postulat et refuser l'autre, du moment que les deux postulats, peu ou prou, proposent la même chose.

Avec ces considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra la transmission des deux postulats.

Zosso Markus (UDC/SVP, SE). Als Mitunterzeichner des Postulats schliesse ich mich den Äusserungen meines Kollegen Emanuel Waeber an und möchte noch folgende Ergänzungen hinzufügen.

In der Antwort des Staatsrates werden Berichte und Vorstösse zitiert, die ins Jahre 2004 zurückgehen. Zu dieser Zeit konnte noch mit der grossen Schaufel angerichtet werden. Ich stelle fest, dass dies eine andere Zeit war und Sparmassnahmen noch kein Thema waren. Vermutlich wäre es schon damals wichtig und angebracht gewesen, die Führungsfunktionen wahrzunehmen und nicht ungebremst den Personalbestand sukzessive zu erhöhen. Ich rufe in Erinnerung, dass das Sprichwort «Spare in der Zeit, so hast du in der Not» schon etwas auf sich hat.

Herr Staatsrat, Sie haben uns vor zwei Jahren gesagt, dass ein Personalstopp kommen müsse. Ich stelle aber fest, dass die Schaffung neuer Stellen in den Direktionen und in der Zentralverwaltung munter weiter geht. Dies hat absolut nichts mit Struktur- und Sparmassnahmen zu tun.

Ich bin auch ein ehemaliger Landwirt wie Sie, und ein bisschen Bauernschläue ist auch bei mir hängen geblieben. Wir sind heute im Jahre 2014 und Sie schreiben in der Antwort, dass gegenwärtig 12 vom Amt für Personal und Organisation geleitete Organisations- und Coachingprojekte bei verschiedenen Direktionen, Dienststellen und Anstalten im Gange sind. Sie schreiben in Ihrem Fazit, dass der Staatsrat Wert auf eine effiziente Verwaltung und bedarfsgerechte Personalressourcen legt. Da unterstütze ich Sie voll und ganz, mit Betonung auf «bedarfsgerecht».

Zur Bemerkung von Kollege Ganioz: Ich habe eben gesagt, das Personal solle bedarfsgerecht eingesetzt werden. Das heisst nicht, dass ich unbedingt für einen Stellenabbau bin. Zur Bemerkung von Frau Kollegin Aebischer: Sie unterstellen uns, dass wir einen Stellenabbau beantragen und machen wollen und Sie brüsten sich, dass Sie in Personalfragen auch beruflich engagiert sind. Sie sagen, Sie hätten mit vielen Grossräten gesprochen. Es wäre aber vermutlich angebracht

gewesen, wenn Sie das Gespräch auch einmal mit den Postulanten gesucht hätten.

Mit den bereits ausgeführten und laufenden Abklärungen ist es nicht unbedingt nötig, neue Studien zu machen. Was hindert Sie daran, Herr Staatsrat, dem Parlament einen Bericht vorzulegen? Ich bin der Meinung und stelle fest, dass die Vorarbeit bereits zu grossen Teilen geleistet ist und dass die laufenden Projekte bis zu einem von Ihnen zu bestimmenden Stichtag noch einbezogen werden können.

Aus diesen genannten Gründen, werte Kolleginnen und Kollegen, bitte ich Sie, unser Postulat zu unterstützen.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Je m'insurge contre les propos de M. Ganioz, qui pense à ma place. M. Ganioz, je connais les personnes qui travaillent à l'Etat. Elles viennent vers moi, elles disent les problèmes qu'elles ont. Je sais qu'il y a des burn-out, je sais qu'il y a des gens qui ont des problèmes de santé parce qu'ils ont trop de travail. Ces gens-là viennent chez moi et ils me disent que leurs tâches augmentent beaucoup trop. On a beaucoup trop de tâches, on n'arrive plus à faire notre travail. C'est pour ça qu'on a déposé notre postulat et je m'insurge que vous puissiez penser que je veux diminuer le personnel de l'Etat. Ce n'est pas mon vœu et je ne veux pas que vous pensiez à ma place, que ce soit clair!

Lors de la présentation des mesures structurelles et lors de nombreuses séances du Grand Conseil, vous êtes nombreux à avoir demandé de restructurer et simplifier les tâches de l'Etat. Le plan de mesures structurelles empêche d'engager du personnel. L'augmentation de la démographie entraîne une augmentation des tâches. J'ai trop souvent entendu dire «Il suffit de diminuer le personnel et ils feront avec. Ils simplifieront les tâches eux-mêmes.» Non! nous devons aider le personnel en simplifiant les tâches qui sont souvent mises en place par les députés et le gouvernement.

Il y a 18 ans que je suis au conseil communal. J'ai vu les tâches qui se sont agrandies démesurément. Le personnel communal a augmenté et il devient impossible de travailler dans une commune. Comme les tâches augmentent encore, dans dix ans, je ne sais pas comment on fera. Une similitude peut être faite avec le personnel de l'Etat. C'est exactement la même chose étant donné qu'on s'occupe des mêmes tâches à résoudre.

Nous devons revoir certains règlements, certaines lois, certains simples moyens de faire les choses. On a compliqué les choses. Certaines tâches, ce sont les services eux-mêmes qui les ont compliquées, mais sans se rendre compte qu'ils augmentaient en faisant certaines choses et en demandant de faire certaines choses soit à des individus, soit à des requérants. Il est nécessaire de nommer une personne qui suit tout le processus, ceci jusqu'à sa mise en place si l'on veut éviter de faire le travail pour rien. Vous savez qu'on peut inventorier tout ce qu'on veut mais si on n'a pas une personne qui suit tout le processus, qui va dans les services et qui dit: on fait un inventaire, on les énumère et après on applique. On suit jusqu'à ce que l'application soit faite, si rien n'est fait, là oui, on va faire une usine à gaz!

L'analyse des prestations de l'Etat (APE) n'avait rien à voir avec ce que nous demandons étant donné qu'elle visait à diminuer les tâches de l'Etat. Elle ne visait pas à simplifier la manière de faire, elle visait à diminuer les tâches de l'Etat. Si vous lisez la réponse du gouvernement, l'APE parle de postes. On parle de diminution de postes quand on parle de l'APE. L'APE visait à diminuer les tâches, à diminuer les postes, c'est écrit dans la réponse, vous pouvez le lire.

Si on parle aujourd'hui de l'APE, c'est uniquement pour que le postulat ne soit pas accepté. Combien de fois avez-vous entendu parler de l'APE avant que le postulat soit déposé? Avez-vous vu souvent, dans les réponses du Conseil d'Etat, dans différentes interventions, dans différents rapports depuis 2004, ou entendu parler de l'APE? On n'en a quasiment jamais entendu parler. Pourquoi le ressort-on aujourd'hui lorsqu'il y a le postulat? On peut quand même se poser la question de savoir si ce n'est pas uniquement pour que le postulat ne soit pas accepté.

Certaines tâches sont rendues difficiles par des lois, règlements et ordonnances qui n'ont pas été mis en place au bon moment. Elles ont été mises en place à des moments différents l'une de l'autre. On a fait des lois, des règlements et ces tâches sont aujourd'hui comme un puzzle. On a un puzzle qui a été fait avec des pièces qui n'ont pas été faites au même moment, on a des doublons, des choses qui sont faites à double, différentes personnes qui font la même chose. Aujourd'hui, on doit restructurer, trouver de nouvelles solutions par rapport à ça.

Je vous propose d'accepter notre postulat, que vous demandez depuis longtemps parce vous êtes nombreux à l'avoir demandé. Si je vais chercher dans les propositions qui se trouvaient dans les remarques, je pense que même les députés de gauche l'ont aussi demandé. J'aimerais bien rechercher dans les différentes interventions. Vous avez demandé souvent de revoir les tâches de l'Etat, de les simplifier.

Aujourd'hui, je pense que c'est le bon moment pour l'accepter! Je vous remercie d'accepter ce postulat.

Georges Godel, Directeur des finances. Merci à l'ensemble des députés qui se sont exprimés sur ces deux postulats. J'aimerais rappeler qu'effectivement, M. le Député Castella, «gouverner, c'est prévoir» Vous avez parfaitement raison. Je maintiens et pense que tout le monde sera d'accord, raison pour laquelle je vous rappelle que le Conseil d'Etat travaille en permanence dans le but d'améliorer l'efficacité des services de l'Etat. Nous ne sommes pas en train de dire «Circulez, y'a rien à voir». Bien au contraire, je pense que tout ce que vous avez dit, M^{mes} et MM. les Député-e-s, nous en sommes conscients. J'ai beaucoup aimé celles et ceux qui se sont exprimés en disant, notamment M^{me} la Députée Aebischer, qu'il ne faut pas faire une usine à gaz, mais je reviendrai sur ce qui est demandé dans le postulat; c'est ça le problème.

J'aimerais rappeler que le Conseil d'Etat a lancé une analyse des prestations (APE). M. le Député Ducotterd dit: «ils la ressortent». J'ai eu l'occasion de lui expliquer en aparté le travail qui est réalisé dans ce domaine. Cela permet de sub-

venir aux besoins nouveaux. L'APE permet de subvenir aux besoins nouveaux décidés par le Conseil d'Etat ou par ce Grand Conseil, liés à la démographie aussi, il faut le répéter. D'ailleurs, dans le cadre des mesures structurelles et d'économies acceptées par le Grand Conseil, vous avez pu lire, à la page 32 du document – c'est mon bestseller quand mes collègues me demandent des postes – que «Pour faire face à leurs besoins complémentaires en postes de travail, les Directions exploitent les résultats de l'inventaire découlant de l'analyse des prestations. Le Conseil d'Etat peut également décider de donner un mandat interne ou externe d'analyse des prestations d'une unité dans la mesure où aucune mesure compensatoire n'est trouvée au sein de la Direction qui sollicite des postes supplémentaires». En outre, nous avons donné plus de souplesse à chaque Direction.

Je vais vous donner maintenant quelques exemples précis du travail réalisé. Notre collègue, Directeur de la sécurité et de la justice, avait des problèmes avec les prisons. Tout le monde connaît ces problèmes, il fallait plusieurs postes. Par rapport à notre situation financière, on a dit clairement que c'était possible de donner de nouveaux postes pour autant que l'on trouve des compensations à l'intérieur des Directions. C'est ça le travail de fond que nous faisons actuellement. Le Directeur de la sécurité a trouvé 2,6 postes en faisant une analyse sur un service, le Service de la protection de la population et des affaires militaires. Il a le mandat de trouver le solde jusqu'à la fin 2016.

Je cite un deuxième service, le SeCA, dont on a tellement parlé. Le Directeur a exigé 4 EPT. Le Conseil d'Etat a donné suite à cette requête en demandant de compenser. Le Directeur a aussi mandaté une étude qui avait déjà été initiée à l'époque par le Service du personnel. On a trouvé des solutions.

Je vous donne un troisième exemple. Tout le monde préconise qu'il faut donner des postes supplémentaires dans les justices de paix. J'ai déjà eu l'occasion de dire dans cette enceinte que quand il y a un problème dans un service, que ce soit les justices de paix, que ce soit au SeCA ou ailleurs, ça ne sert à rien de donner des postes si on ne sait pas s'il y a des problèmes d'organisation et de structures. Le Directeur de la sécurité et de la justice a mandaté la maison Experia pour faire une analyse, qui a été faite avec la collaboration du personnel. Toutes les justices de paix ont été consultées dans le sens préconisée par la députée Aebischer. Un travail de fond a été fait. A la fin, on a constaté qu'il existait effectivement des problèmes de personnel, mais qu'il existe autant de problèmes structurels et d'organisation. Ça c'est le travail du gouvernement qui doit être fait sans cesse. C'est dans cet esprit aussi qu'ont parlé M^{me} la Députée Aebischer et M. le Député Peiry. Je pense que ceci se fait en permanence. Nous n'avons pas attendu les postulats.

Je reviens sur le fond du postulat et je peux vous dire que cela continue. On a modifié les structures pour simplifier les déclarations fiscales. Je vais venir prochainement avec une adaptation de la loi pour pouvoir transmettre les déclarations fiscales en ligne à partir de l'année prochaine. Donc, vous serez saisis incessamment d'un projet de loi qui met encore en œuvre la décision que vous avez prise pour mon-

ter à 9000 francs la déduction fiscale pour les pompiers. C'est aussi une mesure structurelle.

Maintenant, ce qui est demandé dans le postulat, ce n'est pas ce dont ont parlé M^{me} la Députée Aebischer et M. le Député Peiry. Le postulat Ducotterd/Castella demande de définir «les tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient; les modifications à apporter ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises en vigueur; la liste de la législation, des règlements et ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation, l'effet estimé de la mesure; la liste des tâches de moyenne et grande importance qui ne dépendent nullement d'une base légale mais de la simple pratique». Mais Messieurs et Mesdames les Députés, s'il faut faire ce travail-là, vous n'avez pas avancé d'un iota. Il faut mieux faire le travail de fond, tel que l'ont décrit M^{me} la Députée Aebischer et M. le Député Peiry. C'est ce que nous faisons actuellement et j'ai donné trois exemples que j'ai cités au nom du gouvernement.

J'en viens au dernier élément. Dans un des deux postulats, on nous demande de réduire le personnel. Tout le monde connaît l'évolution démographique de ce canton. Je peux déjà vous dire qu'on a fait un travail de fond pour essayer d'équilibrer le budget 2015. Nous vous proposerons 64 postes pour l'enseignement. Quand il y a une évolution démographique, vous ne pouvez pas diminuer le personnel, il faut être logique! Encore une fois, sur le fond de tout ce que j'ai entendu, je pense qu'on est d'accord, mais les postulats ne vont pas dans ce sens-là. Moi, je suis acquis à la méthode que l'on suit actuellement avec les collaboratrices et les collaborateurs de l'Etat. C'est ce que nous avons fait avec les justices de paix. C'est ça que nous devons faire. Si vous répondez oui au postulat, on va utiliser des ressources pour vous dire voilà ce qu'il faudrait changer, comme le demande M. le Député Ducotterd et ce n'est pas ça qu'il faut. Gérer, c'est prévoir mais ce n'est pas écrire des rapports, c'est faire le travail.

Avec ces considérations, je vous demande de refuser ces postulats en admettant que j'ai bien compris votre objectif: il faut faire ce travail. Gérer, c'est prévoir et nous aurons bien besoin de prévoir pour les années à venir sachant les décisions que vous avez prises ces derniers jours.

- > Au vote, la prise en considération du postulat 2013-GC-87 Zosso/Waeber est refusée par 49 voix contre 27. Il n'y a pas d'abstention.
- > Cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Bertschi (GL, UDC/SVP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Waeber (SE, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 27.*

Ont voté non:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganiot (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Thomet (SC, PS/SP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 49.*

- > Au vote, la prise en considération du postulat 2013-GC-80 Ducotterd/Castella obtient 37 oui et 37 non; il y a 1 abstention. La présidente tranche en faveur de la prise en considération du postulat.
- > Cet objet est ainsi transmis au CE pour élaboration d'un rapport dans le délai d'une année.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Gamba (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schopfer (LA, PLR/FDP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Wüthrich (BR, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 37.*

Ont voté non:

Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Mesot (VE, UDC/SVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schneuwly P. (SE, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP). *Total: 37.*

S'est abstenu:

Peiry (FV, UDC/SVP). Total: 1.

—

**Motion 2013-GC-70 Emanuel Waeber/
Stéphane Peiry
(modification de la loi du 12 mai 2011 sur la
Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat)¹**

Retrait

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE). En mon nom et au nom de mon collègue cosignataire de la motion, le député Stéphane Peiry, je vous informe que nous allons retirer la motion concernant la modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Les raisons suivront lors du débat de la révision de cette loi.

> Cette motion est ainsi rayée du rôle.

—

Communications

La Présidente. J'ai encore une communication importante, je vous prie d'y prêter attention, s'il vous plaît.

Zur ersten Mitteilung: Sie haben auf Ihren Pulten nun den Text der Resolution in Deutsch und Französisch erhalten, für die Beratung morgen Freitag.

Zweite Mitteilung: Heute müssen wir uns von einem Parlamentarier verabschieden, der erst seit etwas mehr als einem Jahr im Rat sitzt. Patrick Schneuwly hat aus beruflichen Gründen sein Mandat als Grossrat per Ende Septembersession 2014 niedergelegt. Heute ist leider sein letzter Tag hier im Rat. Herr Schneuwly war Mitglied der Sozialdemokratischen Fraktion und der Petitionskommission.

Lieber Patrick, im Namen des Freiburger Parlaments danke ich Dir für dein Engagement zu Gunsten der Freiburger Bevölkerung. Die allgemeine Schulbildung und das Wohl der Kinder lagen Dir am Herzen. Ich wünsche Dir im Namen des Grossen Rates für die Zukunft nur das Beste.

Danke vielmals für dein Engagement. (*Applaus.*)

—

- La séance est levée à 12 h 15.

La Présidente:

Katharina THALMANN-BOLZ

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Marie-Claude CLERC, secrétaire parlementaire

—

¹ Déposée et développée le 23 septembre 2013, BGC p. 2061; réponse du Conseil d'Etat le 29 avril 2014, BGC mars 2014 pp. 1112 ss.

Quatrième séance, vendredi 12 septembre 2014

Présidence de M^{me} Katharina Thalmann-Bolz, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une cohésion nationale); prise en considération. – Postulat 2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux proches aidants); prise en considération. – Postulat 2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des personnes âgées); prise en considération. – Postulat 2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des personnes âgées); prise en considération. – Projet de décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2014 et suivantes; entrée en matière, lecture des articles, vote final. – Rapport 2013-DAEC-43 sur le postulat 2012-GC-43 (P2019.12) Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATEC] depuis son entrée en vigueur); discussion. – Mandat 2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andréa Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (remplaçant de François Bosson) (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'aire multifonctionnelle de la Joux-des-Ponts); prise en considération. – Rapport 2013-DAEC-37 sur le postulat 2011-GC-17 (P2088.11) Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs du covoiturage); discussion. – Clôture de la session.

La séance est ouverte à 08 h 30.

Présence de 94 députés; absents: 16.

Sont absents avec justifications: M^{mes} et MM. Pierre-Alain Clément, Eric Collomb, Marc-Antoine Gamba, Pascal Grivet, Chantal Pythoud-Gaillard, Gilberte Schär, Ralph Alexander Schmid, Patrick Schneuwly, Christian Schopfer, Edgar Schorderet, Yvonne Stempfel-Horner, Laurent Thévoz, Peter Wüthrich, Markus Zosso.

M^{me} et MM. Marie Garnier, Georges Godel, Erwin Jutzet, Jean-Pierre Siggen et Beat Vonlanthen, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

La Présidente. J'ai le plaisir de vous informer que M. le Député Laurent Dietrich fête aujourd'hui son anniversaire. Joyeux anniversaire! (*Applaudissements!*)

Je vous rappelle que le comité du Club des questions familiales se réunit ce matin pendant la pause à la salle de séances du 2^e étage de l'Hôtel cantonal.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une cohésion nationale)¹

Prise en considération

Burgener Woeffray Andrea (*PS/SP, SC*). Die Entscheide des Thurgauer Parlaments und der Nidwaldner Regierung, das Frühfranzösisch aus der Primarschule zu streichen, haben den politischen Herbst eingeläutet und den Angriff auf ein wichtiges Merkmal unseres nationalen Zusammenhalts eröffnet. In verschiedenen Kantonen zielen Initiativen in die gleiche Richtung.

Es geht nicht allein um die Streichung einer zweiten Landessprache aus dem Lehrplan der Primarschule. Es geht um mehr. Es geht darum, dass die Vielfalt der Kulturen in der Schweiz hochgehalten werden soll. Es geht auch darum, dass alles daran gesetzt werden soll, damit sich Menschen aus den verschiedenen Landesteilen auch in Zukunft noch verstehen können. Es geht um die gegenseitige Beachtung über die Sprachgrenzen hinweg. Sie ist der eigentliche Kitt unseres Landes.

Warum diese Resolution? Weil wir es als unsere Aufgabe betrachten, voranzugehen. Der Kanton Freiburg kann vorweisen und lebt, was andere noch lernen müssen, als Chance zu betrachten. Die Bevölkerung des Kantons Freiburg hat Abstimmungen in der Vergangenheit immer unterstützt,

¹ Déposée et développée le 10 septembre 2014, BGC septembre 2014 pp. 1984ss.

bei denen es um eine nationale Annäherung von Bildungsstrukturen ging. In den Schulen des Kantons Freiburg wird die Zweisprachigkeit gelebt, wenn auch noch nicht immer optimal. Täglich üben sich unser Kanton, dessen Institutionen und die Bevölkerung im Grossen und im Kleinen mit der Zweisprachigkeit und alle wissen, es ist ein Trumpf.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, werte Kolleginnen und Kollegen, die Resolution zu unterstützen. Sie richtet sich erst einmal an den Bundesrat und bezweckt, ihn in seinen Bemühungen um den kulturellen Austausch und den nationalen Zusammenhalt zu unterstützen. Die Resolution richtet sich dann auch an die Erziehungsdirektorenkonferenz. Sie muss alles daran geben, dass die Umsetzung des Unterrichts in der zweiten Landessprache in den Kantonen zum Erfolg wird, durch eine gute, angemessene Lehrerbildung, mit Lehrmitteln, die zur Verfügung stehen, mit Vorschlägen, wie man auch Pierre und Mia das Lernen der zweiten Landessprache ermöglicht. Und schliesslich fordert die Resolution auch das Büro auf, sich an die Kantonsparlamente anderer Kantone zu wenden und sich ihnen als Partner des Dialogs anzubieten, en français oder auf Deutsch.

Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE). Unsere Fraktion unterstützt einstimmig die vorgelegte Resolution von Kollegin Burgener und Kollege Lambelet, mit folgender Begründung.

Seit der Gründung unseres Bundesstaates besteht in unserem Land eine Vielfalt von Kulturen und Sprachen. In der Bundesverfassung steht: Die Schweiz hat vier Landessprachen. Wir fordern den Staatsrat eindringlich auf, in Bern zu intervenieren, damit jedes Kind schon in der Primarschule eine zweite Landessprache lernt. Es darf nicht sein, dass jeder Kanton ein eigenes Züglein fährt, wie jetzt die Kantone Thurgau, Nidwalden und Luzern, die das Frühfranzösisch aus dem Lehrplan der Primarschule streichen.

Unsere Fraktion stellt sich die Frage, wo das hinführt, wenn wir nichts unternehmen. Mit diesen Bemerkungen bitte ich Sie, werte Kolleginnen und Kollegen, mit einer heutigen Unterstützung in Bern ein klares Zeichen unseres zweisprachigen Kantons zu deponieren.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Bien que nous défendons l'autonomie des cantons qui nous est chère, on peut donner un soutien à cette résolution.

Vivre dans un pays avec une culture de plusieurs langues et religions, cela demande un effort particulier. C'est pour cette raison-là que l'on demande aux cantons de Suisse alémanique de donner un signal fort déjà à l'école primaire en mettant une deuxième langue nationale sur le plan scolaire. Un article d'un journal alémanique démontre également la volonté des jeunes et des enfants et le plaisir qu'ils ont d'apprendre une deuxième langue nationale.

Diese Resolution gibt mir aber auch die Gelegenheit, auf die Situation im Kanton Freiburg aufmerksam zu machen. Ich bin nicht ganz so enthusiastisch wie unsere Kollegin Andrea Burgener.

Haben wir wirklich auch die gleiche Selbstverständlichkeit in diesem Kanton, Deutsch und Französisch zu brauchen und zu leben? Ist es für die Deutschsprachigen in diesem Kanton wirklich genau gleich einfach, sich überall durchzusetzen und verständlich zu machen? Besteht der Wille, beide Sprachen gleichberechtigt zu behandeln? Und vergessen wir nicht: Für uns Deutschschweizer ist Deutsch die erste Fremdsprache, da wir nicht als Deutschsprechende zur Welt kommen, sondern wir haben unseren eigenen Dialekt. Sozusagen ist das Französisch, das wir sehr gerne lernen, bereits unsere zweite Fremdsprache.

Wir sind aber bereit und ich hoffe, dass auch die Deutschschweizer Kantone merken, dass es wirklich eine Chance ist, zwei Landessprachen zu kennen. Ich hoffe, dass Sie diese Resolution annehmen und diesen Effort leisten.

Lambelet Albert (PDC/CVP, SC). En préambule, je tiens à ce que vous apportiez une modification à la résolution pour la partie française. Il y a eu une petite mauvaise interprétation de «zu bitten» qui veut dire prier ou supplier si on le prend au sens strict; mais on ne va pas supplier la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) de faire quelque chose. Donc je demande de tracer le terme «supplier» et de le remplacer par «demander à» la CDIP.

Suite à cette petite modification, la résolution qui a été déposée sous le titre «Pour une cohésion nationale» et cosignée par tous les chefs de groupes du Grand Conseil n'a pas pour but de stigmatiser quelques cantons amis qui ont décidé de reléguer en cinquième ligue l'apprentissage d'une deuxième langue nationale, promouvant et faisant la part belle à l'apprentissage de la langue de Shakespeare.

«To be or not to be swiss, that is the question». Depuis cette fameuse guerre du Sonderbund et la Diète fédérale de 1847, notre pays s'est constitué en mettant en exergue et en respectant la diversité culturelle, linguistique et religieuse. Cet état d'esprit, cette compréhension mutuelle ont permis à notre pays de se développer et d'être un modèle cité souvent en référence. Ce modèle implique le respect de l'autre et la solidarité nationale. Force est de constater que le choix thurgovien, nidwaldien ou lucernois met en péril cette cohésion. Ne vous y trompez pas: apprendre en deuxième langue l'anglais est certes séduisant, car elle est la langue du monde de l'économie, mais elle est également la solution de facilité. Car l'apprentissage d'une deuxième langue nationale va au-delà de l'apprentissage d'un simple moyen de communiquer, tel un sms envoyé furtivement, mais fait appel à l'apprentissage de l'autre, de sa culture, de sa différence débouchant sur une meilleure compréhension et surtout au respect de l'autre.

Osez-vous imaginer que dans ce canton, le Grand Conseil de 2016 fasse de l'anglais la langue des débats? Je n'en dirai pas plus, à voir les sourires qui émanent sur vos visages. Notre résolution invite le Conseil d'Etat à s'adresser au Conseil Fédéral et aux autres organes influents afin de promouvoir davantage la connaissance et la compréhension mutuelles entre les cultures nationales, à promouvoir les échanges et l'apprentissage d'une deuxième langue nationale à l'école primaire.

Nous parlons allemand, italien, romanche et français; what else?

Je vous prie d'adhérer à notre point de vue et de voter favorablement à cette résolution.

Waeber Emanuel (*UDC/SVP, SE*). Avec peu d'enthousiasme, notre groupe va soutenir cette résolution pour les raisons suivantes: d'abord, vous le savez mieux que moi, l'apprentissage et la formation concernant les langues sont d'abord une affaire cantonale. Ce sont les cantons qui sont responsables d'établir le programme, également celui pour les langues. Nous défendons ce système fédéral de la Suisse, comme votre chef de groupe l'a mentionné hier pendant le débat concernant les cercles électoraux, et nous soutenons cette résolution avec peu d'enthousiasme.

La deuxième raison de notre soutien est que si vous faites aujourd'hui des séances avec des leaders, des responsables, des managers d'entreprises suisses ou internationales, que vous êtes ensemble à Zürich et que vous avez un responsable de Genève et un responsable de St-Gall, eh bien, c'est l'anglais qui est utilisé. Nous défendons qu'au moins une personne puisse comprendre le français ou l'allemand en Suisse. Ce sera important pour la cohésion comme la résolution le demande.

Ce sont les raisons pour lesquelles nous allons, avec peu d'enthousiasme, soutenir cette résolution.

Suter Olivier (*ACG/MLB, SC*). Vous connaissez mon engagement pour le bilinguisme, vous connaissez surtout mon engagement pour le rapport entre les cultures; et c'est bien sûr avec enthousiasme que je vais voter cette résolution et que j'en remercie les auteurs. Bien sûr, la question des langues est dans l'air depuis assez longtemps. La question de la cohésion nationale aussi, mais je voudrais encore relever un autre élément: la richesse culturelle de notre pays et la particularité de notre pays à travers les différentes cultures et les différentes langues qui s'y côtoient et qui s'y complètent. Je crois que cette richesse-là ne peut pas être simplement bannie du jour au lendemain pour des questions de commodités, pour des questions aussi de globalisation. Et de ce côté-là, bien sûr, je voudrais encore une fois la souligner.

C'est assez drôle, cette question, parce que j'ai entrepris, il y a à peu près une année et demie, un projet pour lequel j'ai demandé au conseiller fédéral Alain Berset d'écrire un texte justement sur le plurilinguisme et le multilinguisme, un texte que j'ai ensuite fait traduire successivement sur le principe du téléphone arabe et dans les vingt-cinq langues les plus parlées du pays. Donc, la première personne avait le texte du conseiller fédéral Alain Berset; la deuxième l'a traduit en allemand; la troisième, depuis l'allemand, l'a traduit en italien, etc. Et c'est allé jusqu'au roumain, qui est la vingt-cinquième langue la plus parlée du pays. Si je vous dis ça, c'est d'une part pour vous citer simplement le début du texte du conseiller fédéral Alain Berset: «La Suisse, pays plurilingue au carrefour de trois grands espaces culturels européens est un Etat singulier. Le multilinguisme et la diversité culturelle sont les caractéristiques de la Suisse; ce sont peut-être même

les caractéristiques qui la distinguent de ses pays voisins. Il n'en a pas toujours été ainsi; la situation actuelle est l'aboutissement de siècles d'engagements et de combats constants». C'est le début du texte et ce texte a donc été traduit et sera diffusé prochainement en Suisse avec ses vingt-cinq traductions. Ce qui est étonnant, c'est que la première phrase «La Suisse, pays plurilingue au carrefour de trois grands espaces culturels européens, est un Etat singulier» est traduite par le premier traducteur en allemand, un Fribourgeois, élève des classes bilingues de St-Michel, de la manière suivante: «Die Schweiz ist ein Mehrsprache des Land im Zentrum Europa.»

Vous voyez déjà la perte qu'on a simplement sur une première traduction; on a déjà perdu «au carrefour de trois grands espaces culturels européens». Ceci pour vous dire encore qu'il est vraiment nécessaire que l'on poursuive l'apprentissage de la langue partenaire, mais aussi que l'on dialogue. Autre coïncidence du calendrier, nous avons préparé cette semaine, sans savoir qu'une résolution serait posée sur un sujet similaire, un projet pour positionner le canton de Fribourg de manière encore plus centrale sur cette question en suggérant, avec ma collègue Susanne Aebischer – nous allons déposer cette intervention parlementaire – de créer ici un bureau du bilinguisme qui pourrait aider et servir encore plus de pont entre les régions de notre pays.

Schneuwly André (*ACG/MLB, SE*). Zuerst möchte ich den beiden Initianten ganz herzlich danken für die Lancierung der Resolution.

Mit der Änderung des Artikels 12 im Schulgesetz, die Schülerinnen und Schüler unsers Kantons bereits im ersten Schuljahr für die zweite Sprache in unserem Kanton zu sensibilisieren, haben wir einen ganz starken Akzent gesetzt.

Es geht nun darum, dass wir als «canton bilingue» voraus gehen und neue Ideen aufzeigen. Auch wir können aus unserem Rohstoff Zweisprachigkeit mehr herausholen. Gehen wir voraus und geben auch Möglichkeiten, dass diese Zweisprachigkeit über die Kantonsgrenze hinaus gelebt wird. Umso mehr müssen wir diese Resolution unterstützen.

Hänni-Fischer Bernadette (*PS/SP, LA*). Ich möchte nur noch einen kleinen Satz hinzufügen, indem die EDK darauf aufmerksam gemacht werden soll, dass die Lehrpersonen noch besser ausgebildet werden müssen.

Es ist wirklich die Lehrperson selber, die die Kinder für eine Fremdsprache begeistern kann. Wenn die Lehrperson hingegen selber der Sprache nicht mächtig ist, wird sie den Schülern keinen Geist und kein Feuer für die andere Sprache und auch kein Verständnis für die andere Kultur mitgeben können. Wenn im Kanton Nidwalden jetzt die Schüler auf der Oberstufe Austausch machen sollen, werden wir schauen, ob die auch genügend Familien finden, die solche Schülerinnen und Schüler aufnehmen. Es wäre ganz wichtig, dass Lehrpersonen, die nachher die Fremdsprache – Französisch oder Deutsch – unterrichten, Austausch machen müssen und nachher auch fähig sind, ihren Schülerinnen und Schülern die Fremdsprache zu vermitteln.

- > Au vote, la prise en considération de cette résolution est acceptée par 87 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.
- > Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Dutzaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 87.*

—

Postulat 2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux proches aidants)¹

Prise en considération

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). Je remercie le Conseil d'Etat pour l'acceptation de notre postulat, mais je ne peux cacher une certaine déception quant au contenu de la réponse.

Il est vrai que Fribourg a été, il y a plus d'une vingtaine d'années, pionnier dans le domaine du soutien aux proches aidants en introduisant l'indemnité forfaitaire. Mais force est de constater que nous devons utiliser les termes «a été» et

que depuis ce temps, un certain retard a été pris au niveau de notre canton. Le travail des proches aidants est d'une importance fondamentale. Il représente plus de 12 milliards de francs de valeur de travail au niveau de la Suisse. En faisant un petit calcul, ça voudrait dire que dans le canton de Fribourg, cela représente 500 millions de francs. Au vu des discussions que nous avons eues hier sur les budgets, je crois que nous devons avoir de la reconnaissance pour l'importance de ce travail gratuit.

Il y a une augmentation des tâches des proches aidants. S'il est vrai que dans le courant du siècle passé, la solidarité familiale était la règle, avec l'introduction bienvenue des assurances sociales et des infrastructures, cette solidarité a été quelque peu moins mise à contribution. Et que se passe-t-il aujourd'hui? Il y a le développement de nouvelles politiques intégratives qui sont extrêmement bienvenues. Mais ces politiques intégratives ont des conséquences. Je ne parlerai que de la diminution des hospitalisations – nous en avons parlé avant-hier lors de la lecture du rapport de l'HFR – et cela signifie que les gens, s'ils sont moins longtemps à l'hôpital, sont plus souvent à la maison et ont besoin de soutien. Il y a les reports d'entrées en home pour personnes âgées, où les personnes arrivent toujours plus tard. Il y a l'intégration sociale des personnes en situation de handicap qui nécessite le développement du soutien à domicile. Il y a l'intégration scolaire des enfants dans les classes qui met beaucoup plus à contribution les parents pour les accompagner, pour les conduire chez le médecin, alors que dans les institutions spécialisées, l'institution s'occupait de ceci. Cela signifie que le rôle des proches aidants est de plus en plus sollicité. Mais au-delà de cet aspect qualitatif et économique, il y a un aspect humain. Une étude faite dans le canton de Vaud par le professeur Antonio Da Cunha a démontré les risques d'isolement, de surmenage, de découragement, de dépression de ces personnes engagées 24h/24. Il est donc important de prendre la peine de placer la focale sur la personne qui est le soutien dans l'ombre d'une personne handicapée, d'une personne âgée ou d'une personne malade.

C'est la raison pour laquelle nous avons demandé la mise en œuvre d'une politique active concertée pour mutualiser les forces existantes et concrétiser les perspectives d'une politique cantonale. C'est là la raison de ma déception. Le Conseil d'Etat nous renvoie à Senior+ qui, il est vrai, apporte de nouveaux soutiens bienvenus, mais ciblés sur les seules personnes âgées. Quant à la future loi sur la personne en situation de handicap, nous n'en connaissons pas encore l'entrée en vigueur.

Il y a de nombreuses initiatives qui se développent pour soutenir ces proches aidants. Il y a d'excellentes idées qui se développent dans d'autres cantons et qui ne sont pas nécessairement génératrices de nouvelles charges importantes, mais qui nécessitent une coordination. Je ne citerai à ce sujet que le projet de plate-forme de proches aidants qui se développe actuellement dans le canton de Vaud et qui, par tout un système de soutien – sms, interactivité avec les proches, lutte contre l'isolement – leur donne des possibilités de rencontre, de soutien et leur signifie que nous sommes là, à leurs côtés.

¹ Déposé et développé le 19 février 2014, BGC mars 2014 pp. 715ss; réponse du Conseil d'Etat le 30 juin 2014, BGC septembre 2014 pp. 1980ss.

Je sais bien que la Direction de la santé et des affaires sociales est extrêmement chargée par les nombreuses questions liées à la santé, à la politique hospitalière, mais je souhaite qu'elle trouve le temps de réunir les acteurs de ce soutien pour améliorer le développement de synergies.

C'est avec ces considérations que je peux accepter la proposition du Conseil d'Etat et que je vous demande de soutenir massivement, comme nous venons d'ailleurs déjà de le faire, ce postulat, afin de donner un signal fort à ces milliers de personnes de l'ombre qui nous donnent un magnifique exemple de responsabilité sociale et de qualité de relations humaines.

Mesot Roland (*UDC/SVP, VE*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a analysé ce postulat avec attention. La mise en œuvre de ce projet est ambitieuse et les mesures sont importantes. Pour nous, toute personne qui s'occupe d'un proche mérite respect et soutien. Le maintien des personnes en difficultés, que ce soit pour des raisons d'âge ou de problèmes physiques, dans leur environnement social et dans leur cadre familial le plus longtemps possible doit être activement soutenu.

Le groupe s'interroge malgré tout sur la façon dont est traité ce postulat et surtout sur la réponse, car on constate que tout est inséré dans l'immensité du futur catalogue Senior+. En effet, nous craignons que Senior+ – on le voit dans d'autres réponses – soit un fourre-tout. Nous craignons également que Senior+ soit une bible administrative plutôt qu'une réponse concrète aux problèmes que nous souhaitons résoudre pour ces personnes qui sont en difficultés et qui méritent et qui doivent avoir une aide de leurs proches.

Nous attendrons les messages pour apprécier de manière plus précise les éléments qui seront dans ce projet.

Ce que je voudrais encore ajouter, c'est que nous avons parlé, il y a une année ou plus, de la défiscalisation des montants que reçoivent ces personnes qui aident les proches. Il avait été dit par le commissaire de l'époque, M. Godel, que dès que la suite favorable serait donnée par les Chambres fédérales, notre Gouvernement interviendrait pour rendre déductibles les vingt-cinq francs par jour que reçoivent les proches aidants. Nous allons être attentifs à que ceci, si ça se passe bien aux Chambres fédérales, soit mis en œuvre.

C'est avec unanimité que notre groupe soutient ce postulat.

Meyer Loetscher Anne (*PDC/CVP, BR*). C'est avec beaucoup d'intérêt que le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique s'est penché sur le sujet qui nous occupe. Les proches aidants sont un pilier du maintien à domicile et le renforcement du maintien à domicile est fondamental dans la future politique des seniors du canton de Fribourg. Or, le projet Senior+ présente des mesures sans aborder une réflexion profonde sur les besoins des proches aidants. Si certaines mesures évoquées dans ce rapport nous ont laissés perplexes, nous saluons la mise en place d'une prestation d'accueil de nuit et soutenons l'attribution de mandats à des organismes tels que Pro Senectute et l'association Alzheimer par exemple. Par l'instauration d'indemnités forfaitaires, nous avons été un canton précurseur. Aujourd'hui, plusieurs cantons sont

en réflexion et dessinent une politique du proche aidant, comme le fait par exemple le canton du Jura, en prenant en compte tous les impacts de cette tâche sur sa santé, sa vie familiale, sociale et professionnelle. Si ces cantons regrettent de naviguer à vue, le canton de Fribourg a, lui, des références bien précises sur les bénéficiaires de l'indemnité forfaitaire par le biais des demandes d'octroi. Dans votre réponse, les seuls éléments de référence sont les coûts engendrés par les indemnités forfaitaires et le nombre de bénéficiaires. Ces éléments ne reflètent qu'une part de la situation et ne nous permettent pas de déterminer les besoins du proche aidant et, par là, des mesures qu'il faudrait soutenir prioritairement. Quels aspects rendent la tâche difficile? Un besoin financier, un besoin de répit, une aide par des professionnels pour les tâches quotidiennes? Qui sont ces proches aidants? Quel âge ont-ils? Quel est leur niveau social? Quels liens les unissent au malade? Aujourd'hui, il nous semble difficile de savoir où mettre les forces sans connaître davantage le profil et les besoins des proches aidants.

Ainsi, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique vous demande si les mesures proposées sont basées sur une analyse des formulaires déposés dans les districts lors de la demande d'octroi d'une indemnité forfaitaire et si oui, pourriez-vous nous donner quelques éléments d'analyse supplémentaires?

Pour terminer, nous accepterons ce postulat, qui existera quoi qu'il en soit par le biais du message relatif au projet de loi en lien avec Senior+. Néanmoins, nous sommes déçus que le renvoi au message du concept Senior+ soit la réponse systématique à toutes les questions liées à la personne âgée.

Burgener Woeffray Andrea (*PS/SP, SC*). Auch ich danke dem Staatsrat für seine Antwort, aus der durchaus hervorgeht, dass der von Kollege Rey und mir vorgebrachte Handlungsbedarf erkannt ist. Die konkreten Vorschläge hingegen sind dürftig, wie die Unterstützung für betreuende Angehörige von Menschen – seien sie krank, behindert, alt oder am Ende ihres Lebens – über das bereits Existierende hinaus koordiniert werden könnte.

Ich will die Argumente von Benoît Rey nicht wiederholen, den Staatsrat aber einladen, bei all den verschiedenen Konzepten zur Betreuung von unterstützungsbedürftigen Menschen die Angehörigen weiterhin nicht zu vergessen. Wie dies im Rahmen von Senior+, wenn dieses dann auch umgesetzt wird, geschehen könnte, konnten wir aus der Antwort des Staatsrates lesen. Nichts Konkretes ist in der Antwort für den Fall eines kranken Menschen oder eines Menschen mit einer Behinderung zu lesen. So fällt es nicht leicht, die Antwort des Staatsrates vorbehaltlos anzunehmen. Es scheint fast so, als wären im Text des Postulates bereits mehr Antworten drinnen als in der Antwort des Staatsrates. Kollege Rey und ich hatten auf den persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Nutzen der betreuenden Angehörigen hingewiesen aber auch darauf, dass deren Kräfte auch erschöpft sein können und deshalb Unterstützung nötig wird.

Wir haben uns im Text zum Postulat vorerst einmal eine kostenneutrale Auslegeordnung bestehender Angebote und

des Handlungsbedarfs auf verschiedenen Ebenen vorgestellt und dabei als positives Beispiel den Kanton Waadt vor Augen gehabt. Gerade mit Blick auf diesen Nachbarkanton wäre ein Bericht, für den man sich auch hätte Zeit nehmen können, nicht überflüssig gewesen. Auch mit oder besser gesagt, trotz der Antwort des Staatsrates wird es möglich sein, das Anliegen in die weiteren Bemühungen des Staatsrates zugunsten der Unterstützung für betreuende Angehörige einfließen zu lassen und alles daran zu setzen, dass die verschiedenen Akteure, Vereinigungen, Organisationen, kantonale und private Dienste ihre Kräfte bündeln und ihre Angebote koordinieren.

So wird die Sozialdemokratische Fraktion – unzufrieden zwar – das Postulat erheblich erklären und darauf zählen, dass der Staatsrat durchaus gewillt ist, im Sinne von uns Postulanten zu handeln.

Duc Louis (ACG/MLB, BR). Je me permets de vous interpeller, M^{me} la Commissaire du Gouvernement. Il y a une vingtaine d'années, je faisais partie de la commission qui avait mis en place l'aide et soins à domicile avec l'indemnité forfaitaire. Cela fait une vingtaine d'années qu'à plus ou moins chaque session, on revient sur cette aide forfaitaire versée à ces personnes qui s'occupent de personnes dépendantes. Vingt-cinq francs par jour, M^{me} la Commissaire. Vous me l'avez répété plusieurs fois: «Oui, c'est vrai, vous avez raison, M. Duc, il faut revoir cette situation, etc.» J'ai été interpellé l'autre jour par une personne qui avait sa maman dans un home et qui m'a dit: «Ecoute, on a reçu la facture, etc.» Je ne conteste pas le travail qui se fait dans les homes; c'est un travail magnifique que font toutes les personnes qui s'occupent de ces gens-là – j'ai eu ma maman, je peux en parler –, c'est quelque chose d'extraordinaire. Mais cette personne me disait: «Vous savez, quand vous avez une personne qui, à midi, arrive à la table, mange un petit yogurt et ne le finit même pas, on lui calcule le montant d'un repas.» Et puis on lésine après pour ces vingt-cinq francs par jour. J'avais demandé à l'époque à M^{me} Ruth Lüthi, qui était commissaire, de porter ça à trente-cinq francs par jour. Dans la commission, on avait voté et bien sûr que cela avait été battu. Mais je me demande, M^{me} la Commissaire du Gouvernement, si on va une fois débloquent ce problème. Vingt-cinq francs par jour. Vous achetez à peine un crayon de couleur. Alors je me pose quand même des questions. Allez dans un kebab ou sortez de la Ville de Fribourg et allez acheter un sandwich dans un restoroute, vous allez voir combien vous le payez. Vous allez penser que c'est un coup de gueule, mais ces gens qui s'occupent de toutes ces personnes dépendantes, ces handicapés, ces gens malades, ils attendent finalement quelque chose.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a examiné avec attention les réponses apportées par le Conseil d'Etat au postulat Burgener/Rey. Il se réjouit d'apprendre que le développement de l'accueil en foyer de jour et de nuit va encore se renforcer. Ces structures ont pour but de soulager les proches aidants, tout en favorisant le maintien à domicile de nos aînés, principe défendu dans le rapport Senior+. Aujourd'hui, le canton a besoin de structures d'appoint pour renforcer le maintien à domicile, lequel appa-

raît plus que jamais comme une réponse pertinente au vieillissement de la population. Ces structures permettent aussi d'appivoiser l'entrée dans un home en s'y rendant une fois ou deux durant la semaine pour des activités qui renforcent les liens sociaux indispensables à l'équilibre de nos personnes âgées. De plus, elles ne permettent de rentrer dans un home que lorsque le moment ultime est arrivé. Il est indispensable, pour des raisons organisationnelles, mais aussi d'ordre économique, que ces structures soient proches des homes.

Je terminerai en disant que ces structures d'appoint changent les idées aux aînés qui souffrent souvent de solitude et soulagent grandement les proches aidants.

Avec ces constats, le groupe libéral-radical soutiendra unanimement ce postulat et vous invite à faire de même.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. Je remercie tous les députés qui soutiennent la cause des proches aidants, cause qui est extrêmement importante. J'aimerais profiter de l'occasion qui m'est offerte ce matin pour remercier, au nom du Conseil d'Etat, l'ensemble des proches aidants qui s'engagent auprès de leurs proches pour les soutenir. C'est vrai que dans ce canton, je ne sais pas ce que l'on ferait sans les proches aidants, et ce dans tous les différents domaines. Ils apportent une aide et un réconfort très important.

En ce qui concerne Senior+, ce n'est pas un fourre-tout, c'est un large projet que nous avons mené avec l'ensemble des partenaires concernés. C'est une plate-forme de plus de cent-vingt personnes qui a été constituée pour justement traiter les points des trois postulats qui sont sur votre table aujourd'hui. Ces éléments, nous les avons analysés avec les acteurs concernés, pour apporter une vraie réponse aux besoins des personnes âgées, pour avoir dans ce canton une politique de la personne âgée qui soit cohérente et qui permette surtout de ne pas seulement voir la personne âgée comme une personne forcément malade, mais comme une personne qui apporte beaucoup, qui est un plus pour notre société. La personne âgée peut avoir effectivement ensuite des besoins en termes de soins, mais elle a aussi des besoins en termes sociaux; et c'est cet élément-là que nous avons voulu intégrer dans Senior+.

Senior+ a été mis en consultation et vous avez tous pu vous prononcer sur ce projet. Dans le calendrier que nous avons, nous devrions être, dans le premier semestre 2015, devant le Grand Conseil pour pouvoir prendre des décisions dans le cadre de Senior+. En parallèle, nous travaillons sur un plan de mesures pour concrétiser clairement ce que Senior+ veut, pour pouvoir avoir une vue d'ensemble et mettre un peu plus de réalité sur Senior+.

Dans ce projet Senior+, la problématique des proches aidants est extrêmement importante, mais pas seulement dans le projet Senior+, il faut le dire. Il est important de rappeler que nous travaillons très clairement sur cette problématique dans d'autres projets, concernant les personnes en situation de handicap, les personnes en fin de vie et les personnes en situation de souffrance psychique. Et là, c'est important qu'on ait aussi une concertation sur ces thèmes-là. C'est pour ça

que nous proposons de répondre favorablement à ce postulat, parce que c'est ce que nous faisons.

J'ai déjà écrit une lettre en mars 2014 à l'ensemble des partenaires concernés par la problématique des proches aidants, pour leur dire que nous allions organiser une journée des proches aidants l'année prochaine pour réunir les acteurs et faire une coordination de cette offre-là. Ensuite, dans le cadre des différentes réponses que nous avons, parce qu'il y a des projets qui sont communs à l'ensemble des projets que j'ai cités, nous aurons des informations, un site informatique, une plate-forme et tous ces éléments seront repris. Il y aura donc une coordination sur l'ensemble des éléments. Je crois que c'est important de le rappeler. Ce sera aussi le cas sur d'autres thématiques. On voit bien qu'il y a dans ce canton un besoin de coordination dans plusieurs domaines et celui des proches aidants est important.

Vous m'avez demandé si on avait une étude. Je rappelle que les indemnités forfaitaires sont de la compétence des communes. La seule information que nous avons, ce sont les montants que les communes versent et je pense que là, les communes doivent aussi se poser la question de savoir quels sont les besoins de leur population. Cela me permet de répondre à M. le Député Louis Duc. Cela fait maintenant au moins trois ans que chaque fois que le Conseil d'Etat rencontre les préfets, je leur demande d'analyser la situation. Je ne peux proposer une augmentation de l'indemnité forfaitaire qu'avec l'accord des communes. Donc, les préfets sont en train d'analyser cela et il semble que ce n'est pas si simple dans la discussion avec les communes. J'attends donc une réponse des préfets sur cette question-là. S'il y a un accord des communes, je serai la première à soutenir une augmentation de cette indemnité forfaitaire et je suis persuadée que le Conseil d'Etat aussi. Je l'ai toujours dit, c'est un geste, une reconnaissance et évidemment pas un salaire. Il y a des étapes qui ont été franchies, notamment avec la défiscalisation, mais concernant la question de l'augmentation, j'ai lancé le débat et j'attends maintenant la décision des préfets et des communes. Certains districts sont, semble-t-il, partagés sur la réponse à donner à cette question.

Vous avez dit que Fribourg a été pionnier et qu'il ne l'est plus. Moi, je dis que Fribourg est toujours pionnier et il me paraît important de le dire. C'est le seul canton en Suisse qui a des indemnités forfaitaires. Les autres cantons viennent voir ce que nous faisons pour éventuellement reprendre cette réflexion-là dans leur canton. Au niveau fédéral, on a aussi des parlementaires fédéraux qui nous ont contactés. Nous restons pionniers sur ce thème-là et nous sommes aussi pionniers, avec Senior+, avec cette vision globale, sociale et médicale, de politique globale de la personne âgée. Fribourg est cité en exemple par la Société de gérontologie suisse en donnant Fribourg comme modèle de ce qui se fait actuellement comme innovant dans la politique de la personne âgée.

C'est avec ces remarques que je vous demande d'accepter ce postulat.

- > Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 91 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

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

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mäder-Brülhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). Total: 91.

Postulat 2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des personnes âgées)¹

Prise en considération

Baechler Marie-Christine (PS/SP, GR). Nous avons lu avec attention la réponse du Conseil d'Etat à notre postulat. Nous constatons que les premiers résultats de l'unité d'accueil temporaire se révèlent positifs, puisqu'ils ont permis à un tiers des personnes de retourner à leur domicile et que le taux d'occupation reflété par une liste d'attente montre bien un réel besoin.

¹ Déposé et développé le 18 février 2014, BGC mars 2014 p. 714; réponse du Conseil d'Etat le 30 juin 2014, BGC septembre 2014 pp. 1977ss.

Nous avons pu constater, lors de sa consultation, que le projet Senior+ va dans le sens d'une coordination médico-sociale de l'accompagnement et de la prise en soins des personnes âgées par district. Cette coordination permettra d'accompagner les bonnes personnes au bon endroit.

Nous tenons à relever l'importance du choix de l'instrument d'évaluation des besoins en santé et en accompagnement qui sera commun à tous les acteurs du réseau. Nous souhaitons qu'il reflète de manière objective non seulement les problèmes physiques, mais aussi ceux liés à la santé mentale. Actuellement, les patients souffrant de problèmes psychiques sont fort mal cotés dans les EMS et nous craignons une discrimination de ces patients, directement en lien avec l'évaluation RAI (Resident Assessment Instrument – instrument d'évaluation des résidents). Nous avons hâte de découvrir également les critères d'entrée dans les appartements protégés prévus dans le projet Senior+, car il est urgent de profiler des lieux de vie pour des personnes souffrant de problématiques sociales ou de troubles psychiques. Tous les patients, quelle que soit leur pathologie, doivent pouvoir bénéficier des soins et de l'accompagnement requis, sans aucune discrimination. Nous demandons également au Conseil d'Etat d'ouvrir rapidement des unités spécialisées en psychogériatrie afin que les patients plus lourdement atteints aient eux aussi le droit de vivre dans des lieux de vie adaptés, accompagnés par des équipes spécialisées, correctement dotées. Nous relevons également que les patients psy sont exclus des unités d'accueil temporaire et d'orientation (UATO).

Nous remercions le Conseil d'Etat pour sa réponse et nous acceptons la proposition qui nous est faite de considérer comme rapport à notre postulat le message qui fera office de projet de loi en lien avec Senior+, lequel retiendra toute notre attention.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis président du Réseau santé du Lac, fortement touché aussi par toutes ces problématiques.

Le groupe libéral-radical partage l'avis du Conseil d'Etat que les thématiques des deux postulats qu'on traite maintenant sont importantes et sont reprises aussi dans le projet Senior+. C'est aussi pour cela que je vais prendre uniquement cette fois la parole et pas pour le deuxième postulat, du fait qu'on va soutenir les deux.

Le projet Senior+, actuellement en consultation, va, comme l'a dit M^{me} la Conseillère d'Etat, encore nous amener un débat nourri ces prochains mois. Le groupe libéral-radical va donc amener ses réflexions dans ces discussions-là.

Erlauben Sie mir noch einige persönliche Bemerkungen dazu. Ich denke, die ganze Problematik der Betreuung von älteren oder behinderten Personen ist mehrheitlich eine regionale Angelegenheit. Ich denke, es ist wichtig, dass wir diese Betroffenen regional, in der Nähe ihrer Familien betreuen und dass Entscheide auch regional getroffen werden können.

In diesem Zusammenhang bin ich sehr gespannt auf eine ehrliche, angeregte Diskussion über die Aufgabenteilung und

die Ansiedlung, auf welcher Ebene diese Thematiken besprochen werden, im Rahmen der Diskussion zu Senior+.

Mit diesen Bemerkungen nehmen wir beide Postulate, die zur Abstimmung gelangen, an.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). En lisant ces trois postulats, il faut constater que ceux-ci ont été déposés les 18 et 19 février 2014 et que nous avons eu, sur le plan communal et sur le plan cantonal, à nous prononcer en consultation sur Senior+ pratiquement un mois après. Dans un premier temps, je me suis posé la question suivante, à chaud: pourquoi traiter ce sujet maintenant, alors qu'on va débattre de Senior+ d'ici quelque temps? Je pense que ce sera de nouveau un débat qui reviendra sur les sujets qui sont signalés dans ces trois postulats. Toujours est-il que malgré ce préambule, le groupe de l'Union démocratique du centre a étudié – naturellement comme d'habitude – avec beaucoup d'attention ces objets. Je leur ai tellement bien expliqué les choses qu'ils ont voté à l'unanimité pour cet objet.

Hayoz Madeleine (PDC/CVP, LA). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique soutient le postulat de M^{mes} Baechler et Krattinger-Jutzet qui demande un rapport sur la prise en charge et la coordination médico-sociale dans le canton. Nous remercions le Conseil d'Etat pour sa réponse avec le projet Senior+, car il y a un besoin urgent de créer un réseau par district pour coordonner tous les fournisseurs de prestations mandatés. Nous demandons que ces réseaux soient mis en place dans les meilleurs délais, car c'est une urgente nécessité. Nous demandons aussi qu'il y ait un partage sur les différentes expériences de coordination dans les districts, au niveau du canton et, pourquoi pas, intercantonal, car c'est en travaillant ensemble et en partageant ses succès et ses échecs que l'on fait avancer la cause.

Schneuwly André (ACG/MLB, SE). Ich beziehe mich auf beide Postulate, da die beiden Postulate ein ähnliches Thema ansprechen. Sie zeigen auf, wie wichtig es ist, dass Senior+ so rasch wie möglich umgesetzt wird. Die Probleme sind schon lange erkannt und Mann, Frau ist sich einig, dass Handlungsbedarf besteht.

Der Weg der Umsetzung ist lange und wird sicher noch eine bestimmte Zeit in Anspruch nehmen. Ende des Halbjahres 2015, wie wir gehört haben, sollen die Gesetzesentwürfe im Grossen Rat behandelt werden, danach müssen noch die Ausführungsreglemente verabschiedet werden. Ich denke, ein Teil der Arbeiten könnte bereits in den Gemeindeverbänden ausgeführt werden.

Ich habe zwei Fragen an Frau Demierre: Wann werden die Gesetze umgesetzt, wann denkt man, dass es soweit ist? Und sind die Finanzierungen sichergestellt?

Das Mitte-Links-Bündnis wird beide Postulate unterstützen.

Krattinger-Jutzet Ursula (PS/SP, SE). Meine Interessenverbindungen sind: Ich bin Präsidentin der Stiftung St. Wolfgang.

Die demografische Entwicklung im Kanton Freiburg verlangt neue Betreuungsstrukturen in der Betagtenpflege. Auch können durch das neue Einstufungsmodell RAI in den Pflegeheimen keine sogenannten «leichten Fälle» mehr aufgenommen werden, weil sonst die Personaldotation und die finanzielle Beteiligung der Krankenkassen stark sinken. Oft treten aber Betagte nach einem Spitalaufenthalt oder aufgrund eines kurzzeitig schlechten physischen und psychischen Gesundheitszustands in ein Pflegeheim ein, weil sie nicht in der Lage sind, alleine in ihrem Zuhause zu leben. Es gibt wohl die Zwischenstruktur in der Providence. Diese bietet aber nicht genügend Plätze an und ist leider für die deutschsprachige Bevölkerung nicht sehr geeignet.

Viele Betagte können mit Unterstützung der Spitex auch zu Hause leben. Die Spitex garantiert die medizinische Betreuung und Haushaltführung. Aber leider haben die Spitex-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, auch wieder aus Kostengründen, zu wenig Zeit, sich auch der sozialen Probleme der Betagten anzunehmen. Immer mehr ältere Menschen leiden unter Depressionen, Vereinsamung, Verwahrlosung oder Suchtproblemen. Diese sozialen Probleme müssen unbedingt in Zusammenhang mit den medizinischen Problemen angegangen werden.

Ich danke Frau Staatsrätin Anne-Claude Demierre für die Antwort, wiederhole nicht, dass es etwas mager ist und wir gespannt sind auf das Programm Senior+. Ich bin sehr gespannt, welche Lösungsvorschläge das Programm Senior+ vorsieht und vor allem, was dann umgesetzt werden kann.

Ich bitte Sie, dieses Postulat anzunehmen.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. Je remercie tous les députés qui soutiennent ce postulat.

En ce qui concerne l'outil d'évaluation, c'est évidemment un outil qu'on construit avec les partenaires concernés et on ne prendra pas en compte seulement les besoins en soins, mais aussi l'aspect de maladie psychique. D'ailleurs, nous sommes déjà en train de réexaminer les RAI; durant l'année 2014, on a travaillé en parallèle avec la grille fribourgeoise et avec les RAI et on est train de faire un comparatif. On a tout de suite remarqué que des cas de démence qui ne demandent que relativement peu de soins proprement dits, mais beaucoup d'accompagnement, étaient classés en RAI 4 ou 5 sur une échelle de 12, alors que sur l'échelle fribourgeoise, c'étaient des cas D. Donc, on a fait un réajustement de ces questions-là pour le 1^{er} janvier 2015 pour davantage valoriser les soins pour les personnes qui souffrent de démence. C'était important, parce que cela créait vraiment un problème dans les différentes institutions.

En ce qui concerne les unités psychogériatriques, on va les mettre en place dès le 1^{er} janvier 2015 dans les EMS actuels avec une légère dotation supplémentaire pour les unités de psychogériatrie.

Pour la coordination, Senior+ prévoit justement que celle-ci soit une affaire des districts. Nous sommes convaincus que c'est une affaire de proximité et que c'est dans les districts

qu'on peut faire cette coordination-là, entre l'aide et les soins à domicile, les EMS, les structures qui existent, peut-être les repas de jour et avec tout ce qui s'est mis en place. D'ailleurs, il y a des districts qui font déjà ça extrêmement bien et qui peuvent servir de modèle à d'autres districts.

Je prends volontiers rendez-vous avec le député Zadory pour lui expliquer Senior+. S'il comprend bien ce projet, j'aurais peut-être un large soutien de l'Union démocratique du centre.

En ce qui concerne la question des délais d'entrée en vigueur, la loi Senior+ – qui donne les compétences à l'Etat de soutenir des projets –, si tout se passe bien en commission parlementaire et au Grand Conseil évidemment, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Et puis, pour la loi sur la coordination des prestations médicales, ce sera le 1^{er} janvier 2018; là, il y a besoin de temps pour les districts pour mettre en place les réseaux. On ne peut pas simplement demander aux districts de s'organiser différemment en peu de temps. Donc, c'est le calendrier en l'état qu'on a prévu. Mais bien sûr, il y a encore toutes les discussions qui suivront.

C'est avec ces remarques que je vous invite à accepter le postulat.

- > Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 72 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.
- > Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Garghenti Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry (FV, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schuwey (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). Total: 72.

Postulat 2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des personnes âgées)¹

Prise en considération

Bourguet Gabrielle (*PDC/CVP, VE*). Je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse, même si, comme cela a déjà été relevé pour les postulats précédents, elle apparaît quelque peu lapidaire, pour ne pas dire plus. Si le Conseil d'Etat fait état d'une certaine ouverture par rapport au problème du placement d'urgence des personnes âgées, il ne va clairement pas au bout de ma demande. Je m'explique au moyen d'un cas concret: vos parents, nonante ans tous les deux, vivent à domicile. Votre maman souffre de la maladie d'Alzheimer, votre papa s'occupe d'elle avec l'aide des soins à domicile, à l'entière satisfaction de tous. Un beau jour, son médecin lui annonce qu'il doit être hospitalisé dans un délai relativement court. Commence alors pour vous le parcours du combattant pour trouver une solution de prise en charge pour votre maman, qui ne peut rester seule plus d'une demi-heure. Pour corser un petit peu l'affaire, vous travaillez à 100% et vous n'habitez pas dans le canton de Fribourg. C'est un cas que je n'ai pas vécu personnellement, mais que j'ai vu. Aujourd'hui, vous recevez une liste des institutions et associations. Vous les appelez une à une, souvent sans succès, pour trouver une place de court séjour pour votre maman. Si vous ne trouvez vraiment pas de solution, vous allez peut-être faire appel à une association ou à une société privée, si vous avez la chance d'en connaître une et que vous avez les moyens de l'engager. Au pire, vous allez devoir faire hospitaliser votre maman avec votre papa. Je vous laisse imaginer le coût de l'opération.

Les outils proposés par le Conseil d'Etat et cités dans sa réponse sont avant tout des outils d'information. Ils répondent en cela à la première partie de mon postulat. Ce qu'il manque, si l'on compare ces outils au Brio vaudois (Bureau régional d'information et d'orientation), c'est toute l'assistance aux familles dans la recherche d'une solution. Si je reprends le cas que je viens de citer, cela vous est certes très utile de connaître les prestations disponibles, de savoir que les fournisseurs de prestations travaillent en réseau, mais ce dont vous avez le plus besoin ce jour-là, c'est d'une personne qui connaît exactement les besoins d'une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer et qui vous dise: «Je suis là pour vous aider à trouver une solution.» C'est en cela que ne répond pas le Conseil d'Etat avec le projet qu'il décrit dans sa réponse. On ne sent pas directement la volonté de créer un véritable équivalent du Brio vaudois. J'aimerais entendre M^{me} la Commissaire du Gouvernement à ce sujet.

Je vous prie tout de même d'accepter le postulat qui vous est soumis, car il va dans le sens d'une meilleure coordination. Mais je demande à M^{me} la Commissaire du Gouvernement de nous apporter dans le projet Senior+ une solution qui aille

plus loin que celle préconisée dans la réponse du Conseil d'Etat.

Aebischer Susanne (*PDC/CVP, LA*). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique va soutenir le postulat quasi à l'unanimité. Les arguments ont déjà été donnés précédemment, je ne voudrais donc pas prolonger mon intervention pour en rajouter. J'aimerais soutenir notre collègue Gabrielle Bourguet dans le sens que la réponse qui nous est donnée – ça serait traité dans le projet Senior+ – ne va justement pas assez loin. J'aimerais souligner que, par exemple, nos collègues de la Broye fribourgeoise et vaudoise offrent déjà un service comme ceci. Est-ce que vous ne voudriez pas voir ce qui est déjà offert dans la Broye? Et pourquoi ne pourrait-on pas prendre exemple de la coordination qui est faite dans mon organisation kibelac – accueil familial et extra-familial – et où on répond au besoin des parents pour placer des enfants dans toutes les institutions (crèches, accueil extrascolaire et accueil familial)? Donc, je pense qu'on a des institutions dans le canton qui font un travail – pas pour le même secteur de personnes –, mais on pourrait les prendre en exemple en ce qui concerne les personnes âgées.

Zadory Michel (*UDC/SVP, BR*). Pour ce postulat, j'ai été un peu moins performant que pour le précédent, mais j'ai quand même eu une bonne majorité. Ceci pour vous dire que le groupe de l'Union démocratique du centre va soutenir ce postulat. Comme je l'ai dit tout à l'heure, on va rediscuter en profondeur de Senior+. Ceci étant, j'aimerais quand même souligner ce qu'a dit M^{me} Bourguet ou M^{me} Baechler, concernant le Brio. J'ai eu l'occasion, dans ma fonction de patron d'orthopédie, d'utiliser le Brio vaudois. Nous étions très contents de l'avoir; ça nous enlevait une grosse épine du pied pour pouvoir placer les gens. Malheureusement, le samedi et le dimanche, on n'avait personne. Donc, jusqu'à vendredi 17 heures, on devait se dépêcher de régler le problème avec le Brio, parce que sinon, la porte était fermée et on n'avait plus accès au Brio. Mais toujours est-il que le système est bon. On a réfléchi dans la Broye fribourgeoise à cette façon de procéder, mais pour le moment, on a estimé que c'est un système qui est relativement onéreux. Il faut donc qu'on trouve, nous, une solution qui soit fribourgeoise et moins coûteuse que le Brio. Mais je ne remets pas en question le Brio; c'est quelque chose qui est bien, mais trop onéreux.

Thomet René (*PS/SP, SC*). Je déclare mes intérêts: je suis directeur d'un EMS qui offre notamment des possibilités de court séjour et je suis aussi président de l'association faîtière des institutions pour personnes âgées de ce canton.

Le postulat de notre collègue Gabrielle Bourguet pose un problème bien réel. La situation qu'elle a décrite est une situation courante et pour avoir eu, moi aussi, l'occasion de me trouver de l'autre côté de la barrière de mon domaine professionnel, j'ai pu aussi mesurer concrètement la difficulté, pour ne pas dire l'angoisse, que peut représenter la recherche d'une solution urgente pour un parent empêché subitement de pouvoir rester à domicile ou de pouvoir y retourner.

Professionnellement, je peux aussi mesurer le problème économique de cette situation parfois dramatique. Le manque

¹ Déposé et développé le 19 février 2014, BGC mars 2014 p. 714; réponse du Conseil d'Etat le 30 juin 2014, BGC septembre 2014 pp. 1982ss.

de coordination et de solutions provoque notamment, et M^{me} Bourguet l'a dit, des journées d'hospitalisation inappropriées et coûteuses, engorge les services d'urgence et met les personnes âgées et les familles dans des situations critiques.

Senior+ donne la possibilité d'améliorer cette situation. Il prévoit la coordination et prévoit aussi que des missions par région soient définies pour permettre aux régions de mesurer les besoins et de désigner les missions qui seront accordées, notamment dans le domaine des courts séjours, pour répondre audits besoins.

On ne peut donc que souhaiter que ce projet attendu depuis longtemps obtienne non seulement le soutien de ce Parlement, mais aussi les moyens de mettre en œuvre, comme l'a dit M^{me} la Commissaire du Gouvernement, les mesures qui sont d'ores et déjà prévues dans ce concept global. Celles-ci sont intéressantes et nécessaires. Si l'on n'investit pas des deniers pour organiser les prestations, pour attribuer des missions, notamment des possibilités d'accueil pour de courts séjours, on va payer beaucoup plus cher les conséquences du manque que nous connaissons aujourd'hui. Le report des charges dans le domaine de la santé sur un autre domaine augmente les coûts, car les personnes âgées qui nécessitent une solution d'urgence ne peuvent pas être mises en attente. Dans le domaine de la personne âgée, Senior+ est un concept global nécessaire; le groupe socialiste admet donc la proposition du Conseil d'Etat et ne peut que vous inciter à regarder, dans ce concept, l'intérêt des personnes concernées avant la perpétuelle guéguerre entre canton et communes ou régions.

Posons-nous également la question suivante: que se passera-t-il si nous ne faisons rien? Apporterons-nous une réponse, une attention et un espoir pour les personnes âgées fragilisées? Certes, dans les projets politiques avancés dans les perspectives des échéances électorales des prochaines années, l'attractivité fiscale et le développement économique seront pour certains des thèmes porteurs. L'attention et des solutions pour les personnes âgées le seront peut-être moins. Pourtant, c'est dans la manière de prendre soin de nos aînés, qui ont contribué à construire la prospérité que nous connaissons aujourd'hui, que nous mesurerons la qualité humaine de notre société.

Avec ces considérations, le groupe socialiste vous propose d'accepter ce postulat.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE). J'interviens ici, car pour moi, dans ce postulat, il manque un volet qui n'est pas traité dans la réponse et c'est le volet des structures intermédiaires. Pour ce Brio, il serait quand même nécessaire d'avoir les moyens de faire quelque chose et les moyens de travailler de manière correcte, les moyens qui rendent service.

Je suis un peu déçu de ne pas avoir eu la réponse au postulat de nos collègues Thomet et Krattinger-Jutzet qui avait été développé et accepté il y a deux ans et pour lequel nous avons refusé au Conseil d'Etat un délai de prolongation, avec le soutien de l'Union démocratique du centre. Nous avons demandé au Conseil d'Etat de répondre dans le délai d'une année et nous n'avons apparemment toujours pas reçu de

réponse, si je n'ai rien manqué. Donc, pour moi, c'est un élément qui manque quand même là-dedans et qu'il aurait été intéressant de connaître.

Je vais soutenir ce postulat à titre personnel, bien sûr.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. Je remercie tous les députés qui acceptent d'entrer en matière sur ce postulat. Effectivement, la coordination est l'élément central de Senior+ et de la prise en charge des personnes âgées qui ont besoin de soins médicaux. Justement, c'est ce que nous mettons en place, puisque nous proposons qu'il y ait une coordination par district, avec l'engagement d'une personne, d'une infirmière, coordinatrice de l'ensemble de la prise en charge. Donc, cette personne répondra parfaitement à la famille qui se trouve dans la situation que M^{me} la Députée Bourguet a évoquée, parce que justement, c'est ce qui manque aujourd'hui dans notre canton. Pour ma part, je suis vraiment enchantée d'avoir entendu presque tous les députés qui se sont exprimés saluer cette coordination. C'est le point de tension qu'on a dans la consultation, notamment avec l'Association des communes, d'obliger les districts ou les régions à s'organiser en réseau. Et là, on nous dit qu'il faut mettre du potestatif et qu'il y a vraiment un besoin que que les régions s'organisent, pour qu'on puisse répondre aux besoins des personnes âgées, qu'on puisse répondre aux familles et ne pas les laisser devoir se démener dans un milieu qu'elles ne connaissent pas du tout, avec peu d'informations. Il y a un besoin de cet espace d'informations et là, je pense que c'est important qu'on puisse trouver dans chaque région ces lieux de coordination, avec une obligation de se mettre en réseau. On pourra encore discuter de la manière de se mettre en réseau, mais c'est important qu'on puisse le faire. Evidemment, après, il y a aussi des conséquences financières et là, il faudra qu'on trouve les solutions entre l'Etat et les communes pour répondre à ce besoin. Mais ce qui est proposé aujourd'hui, en tout cas dans Senior+, répond à la demande du postulat tel quel. L'information est aussi importante et c'est bien qu'on puisse avoir des brochures. Il y a «Fribourg pour tous» qui est à disposition des personnes âgées pour les aider, les écouter, les accompagner et leur donner des renseignements. Donc, il n'y a pas qu'une seule réponse à la question, mais tel un puzzle, il y a une multitude de pièces qui répondent aux besoins en tant que tels.

En ce qui concerne les structures intermédiaires, on ne les a pas évoquées ici, mais Senior+ prévoit justement de pouvoir reconnaître les soins dans les structures intermédiaires, pour qu'elles soient gérées à proximité des EMS et là, ça permettra aussi une réponse aux besoins de structures intermédiaires dans le canton. On va répondre au postulat du député René Thomet. Le Service de la prévoyance est un petit service et on a des gros dossiers avec Senior+, avec la loi sur la personne en situation de handicap et je fais avec le personnel que j'ai à disposition. Là aussi, c'est extrêmement tendu, j'essaie de pouvoir manager le tout et ce n'est pas toujours aussi simple que ça. Les priorités sont clairement sur Senior+ et sur la personne en situation de handicap. La demande du postulat était qu'on donne des normes et on est en train, en parallèle, de regarder un peu ce qui se fait ailleurs. On va essayer, car je

crois que c'est inutile de réinventer la roue, de reprendre un peu ce qui se fait ailleurs. Dans les structures intermédiaires, on est vraiment dans un marché aussi du privé. Il y a des privés qui construisent; et est-ce que c'est vraiment à l'Etat de dire qu'il faut des chambres de tant de m²? Ce qui est important pour nous, c'est qu'il y ait des structures intermédiaires à disposition, que les loyers puissent rentrer dans les PC (prestations complémentaires), cela pour que ces structures soient accessibles à toute la population fribourgeoise. Maintenant, la question de la grandeur, pour nous, ce n'est pas quelque chose de vraiment essentiel. Par contre, on aimerait vraiment travailler sur des bonnes pratiques, c'est-à-dire qu'il y ait des détails dans ces structures intermédiaires. En effet, il faut peut-être mettre des fours à hauteur des personnes et pas en bas, parce que c'est difficile pour les personnes âgées de se baisser, des tiroirs qui se tirent, etc. Il y a une multitude de petites choses qui ont l'air de rien, mais qui font que ça rend la vie plus facile aux personnes qui occupent les structures intermédiaires. Donc, on y arrive, mais merci de votre compréhension.

C'est avec ces remarques que je vous invite à accepter ce postulat.

- > Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 77 voix contre 10. Il y a 1 abstention.
- > Cet objet est ainsi transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Gasser (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP). *Total: 77.*

Ont voté non:

Frossard (GR, UDC/SVP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Page (GL, UDC/SVP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Waeber (SE, UDC/SVP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 10.*

S'est abstenu:

Schuwey (GR, UDC/SVP). *Total: 1.*

—

**Projet de décret 2014-DAEC-29
relatif au subventionnement de la
construction, de la transformation ou
de l'agrandissement d'écoles du cycle
d'orientation durant les années 2014 et
suivantes¹**

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

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

Entrée en matière

Le Rapporteur. Ce message est la septième demande de subvention pour les cycles d'orientation. Ce n'est pas un crédit pour la construction, mais un subventionnement du centre scolaire du Jura dont le maître d'ouvrage est la Ville de Fribourg.

Les investissements totaux sur le site dépassent 50 millions de francs. La part à subventionner par le canton est de 11 137 000 francs, dont 300 000 francs pour la fourniture d'autres CO. C'est le premier CO en Ville de Fribourg qui touchera des subventions depuis le début du processus commencé en 1997. Tous les districts auront, dorénavant, été concernés. Le montant subventionnable de cet objet correspond aux règles édictées par l'Etat. Ces constructions s'inscrivent dans le cadre du Plan directeur des écoles de la Ville de Fribourg. Les élèves concernés sont de langue maternelle allemande.

Concernant la description du projet, le magnifique parc qui entoure l'école du Jura abrite déjà une école primaire de quartier. Par la construction de deux nouveaux bâtiments en béton, elle accueillera vingt-quatre salles de classe, douze salles spéciales, trois salles de sport et des locaux communs tels que l'aula, le réfectoire et la bibliothèque. Ainsi ces nouvelles constructions libéreront les dix-huit salles de classe à Jolimont, cinq salles de classes à l'avenue du Moléson et des locaux dans des pavillons provisoires qui seront probablement démontés. L'école sera dirigée par deux directeurs différents, un pour le primaire et l'autre pour le CO.

Au niveau technique, cette école sera construite selon le standard Minergie, soit avec une ventilation à double flux contrôlé. Le chauffage sera assuré par le chauffage à distance JURACAD de Groupe E de 4,5 MW, qui desservira aussi la

¹ Message pp. 1629ss.

piscine du Levant et une partie du quartier. Des panneaux solaires thermiques produiront l'eau chaude sanitaire.

Quelques remarques relevées en commission: le sixième message de subventionnement date de 2011 et touchait les CO de Planfayon, Romont, Chiètres et Bulle et la Veveyse. L'un des bâtiments du CO du Jura est déjà sorti de terre et les travaux vont bon train. Du point de vue de la commission, il aurait été souhaitable que ce message arrive au Grand Conseil avant le début du chantier.

Pour les aménagements extérieurs, l'Etat participe, non pas au coup par coup, mais par des forfaits pour des places de sport sèches telles que les pistes de 100 m, l'aire de récréation, etc.

En conclusion, la commission a obtenu toutes les réponses de détail voulues. L'entrée en matière n'a pas été combattue. A l'unanimité, cette commission vous propose d'en faire autant et d'accepter ce mandat dans sa version initiale.

Le Commissaire. Je tiens tout d'abord à remercier la commission pour l'examen de ce projet, ainsi que le rapporteur pour les explications complètes qu'il vient de nous fournir.

La question du besoin pour la construction de ce CO de langue allemande a été analysée tout d'abord par la Direction des écoles de la Ville de Fribourg, puis, naturellement, par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Le Conseil d'Etat a accepté en 2010 le programme des locaux et, le 20 septembre 2011, le subventionnement de la troisième salle de sport. Ce programme des locaux fait l'objet d'un subventionnement qui correspond aux dispositions réglementaires applicables. L'autorisation préalable de commencer les travaux a fait l'objet d'une décision en bonne et due forme du Conseil d'Etat, vu l'urgence du projet. Je précise que le Conseil d'Etat n'a pas appliqué les nouveaux forfaits qui ont été introduits par les mesures structurelles au 1^{er} janvier 2014, car toutes les décisions relatives au subventionnement de ce projet sont antérieures à cette date. On l'a dit, ce projet de construction est connu du Conseil d'Etat. Il s'inscrit dans le cadre du Plan directeur des écoles de la Ville de Fribourg. Les locaux, propriétés de la Ville, qui seront laissés vacants après la construction, seront utilisés pour les besoins du CO de Jolimont.

Je tiens à vous rappeler que ce projet a fait l'objet d'un concours d'architecture en 2008 déjà et que, dans un premier temps, le Conseil général avait accepté un crédit d'études de 4 200 000 francs. Puis, en août 2013, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a sollicité auprès du Conseil général un montant de plus de 50 millions de francs destiné à la réalisation du projet.

Le message et ce projet de décret prévoient également un montant pour les interventions diverses. Ce montant permet au Conseil d'Etat de répondre rapidement aux attentes d'associations de communes pour des transformations de minime importance, comme par exemple l'aménagement d'une salle de classe dans un bâtiment existant.

Avec ces remarques, je vous invite à entrer en matière.

Losey Michel (UDC/SVP, BR). Ce projet de décret a été analysé sous l'angle financier par les membres de la Commission des finances et de gestion. Compte tenu du fait que ce projet de décret dépend d'une loi-cadre spécifiant les subventionnements de ce genre de constructions, c'est à l'unanimité des membres présents que la Commission des finances et de gestion vous recommande de soutenir ce projet de décret.

Bertschi Jean (UDC/SVP, GL). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec intérêt du message 2014-DAEC-29 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 2014 et suivantes.

Le nouveau crédit d'engagement de 11 137 000 francs proposé au Grand Conseil concerne la construction d'un complexe scolaire pour le CO de langue allemande de la Ville de Fribourg. Le nouveau bâtiment scolaire se situe dans le quartier du Jura, qui accueille déjà plusieurs bâtiments d'école primaire.

La construction 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 de nouvelles méthodes pédagogiques.

Le groupe de l'Union démocratique du centre vous invite à suivre les propos du Conseil d'Etat et d'adopter le présent projet de décret dans son ensemble.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). Le Conseil d'Etat nous soumet à ce jour un message dont le fond ne nous est pas étranger, étant donné que nous achevons bientôt la dix-septième année de programme concernant la planification des constructions et agrandissements des cycles d'orientation de notre canton.

Il est incontestable que la démographie fribourgeoise galopante a un prix et nous le constatons pleinement à la lecture de ce message. Le groupe Alliance centre gauche acceptera bien entendu, à l'unanimité, les futurs investissements qui nous sont proposés.

A titre personnel, je me pose cependant la question de savoir si la façon que nous avons de gérer les cycles d'orientation fribourgeois est toujours en adéquation avec la réalité du terrain. Si le canton a opté pour une certaine perméabilité, notamment au niveau du secondaire 2 – l'exemple du gymnase de Payerne est une solution réussie –, il n'en est pas de même au niveau des CO. A cet égard, je cautionne de moins en moins les concentrations d'élèves que nous sommes en train de faire, notamment au niveau du chef-lieu gruérien et également de la Ville de Romont. Les milliers d'élèves concernés méritent de la part des politiciens que nous sommes une réflexion en profondeur, compte tenu de la réalité.

J'ai sous les yeux le bulletin annuel 2013–2014 du cycle d'orientation de la Glâne, Romont. Eh bien, chers collègues, savez-vous que, durant la journée, un cinquième de la population de Romont est représenté par les élèves du CO

de la Glâne, qui dénombre environ 1000 élèves et quarante-trois classes? Le conseiller d'Etat-Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport va certainement m'avancer le nombre d'élèves en dessous duquel on n'envisage pas la création d'un nouveau CO. Les informations que j'ai pu obtenir m'indiquent que c'est à 600 élèves que ce quota serait fixé pour diverses raisons, notamment financières, et on peut le comprendre dans ces périodes de restrictions budgétaires. Mais avant d'en arriver dans des situations comme celle du CO glânois, n'y a-t-il pas lieu de réfléchir actuellement autrement? Exemple: les communes de Villorsonnens dans la Glâne et de Pont-en-Ogoz en Gruyère sont à dix minutes du CO de Farvagny qui, évidemment, est en Sarine – mais elle est bonne, l'école secondaire de Farvagny. Evidemment, ce CO a un effectif humainement plus acceptable. Je sais très bien que je marche ici sur le pré carré de certains préfets qui pourraient voir ces communes quitter le giron des payeurs; ce qui démontre que le système actuel pourrait être réfléchi autrement, avec plus de perméabilité. Hier, dans ce Plénum, dans le cadre du débat relatif à l'analyse des postulats de nos collègues Castilla et Ducotterd, le conseiller d'Etat Godel a utilisé le terme d'usine à gaz. Eh bien, dans la situation qui nous préoccupe en ce moment, essayons d'éviter les usines à gosses.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR). Tout ayant été dit sur ce projet, je ne vais pas rallonger. Je vais simplement vous rapporter la prise de position du groupe libéral-radical, qui consiste en un soutien unanime à ce projet de décret.

Jendly Bruno (PDC/CVP, SE). Die Fraktion der Christlich-demokratischen Volkspartei und der Bürgerlich-Demokratischen Partei wird die Botschaft zum Dekretsentwurf über Beiträge an den Bau, den Umbau sowie die Erweiterung der Orientierungsschulen im Jahre 2014 und den folgenden Jahren unterstützen. Das Vorhaben wurde in der Fraktion einstimmig beschlossen.

Das Bedürfnis an Räumlichkeiten der deutschsprachigen Orientierungsschule der Stadt Freiburg ist unbestritten. Gegenwärtig zählt die DOSF 18 Klassenzimmer, wovon 13 im Gebäude an der Rue des Ecoles 11 sind sowie fünf im Gebäude der Freien Öffentlichen Schulen Freiburg, an der Avenue du Moléson 10. Im Weiteren mietet die Schule zwei Pavillons an der Avenue du Moléson 10 für das Textile Gestalten. Für den neuen Standort fiel die Wahl rasch auf die Schule im Juraquartier. Das Baukonzept des Neubaus entspricht der verdichteten Bauweise und berücksichtigt den bestehenden Baumbestand des Parks.

Mit dem vorliegenden Projekt wird den grösseren Schülerbeständen und den Bedürfnissen in Zusammenhang mit den neuen pädagogischen Methoden Rechnung getragen.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie, dem Dekretsentwurf, wie er vorliegt, zuzustimmen.

Berset Solange (PS/SP, SC). Le groupe socialiste entre en matière et soutient unanimement ce projet de décret relatif au subventionnement de la construction, de la transforma-

tion ou de l'agrandissement d'écoles du CO pour les années 2014 et suivantes.

Il tient à relever l'importance de ces subventions qui allègent les coûts à charge des communes ou des associations de communes qui ont la responsabilité de mettre à disposition des locaux adéquats pour l'enseignement.

Nous avons pris connaissance des projets futurs en Gruyère, ainsi que l'agrandissement ou la transformation du CO de la Veveyse. La question a été posée de savoir si oui ou non, il serait judicieux que le canton, lorsqu'il octroie une subvention, devrait avoir plus d'exigences, par exemple concernant le choix du chauffage, de l'énergie ou des matériaux de construction. Ce message est terminé comme suit: «Cette construction prévue permettra de faire face à l'augmentation des effectifs, d'une part, et, d'autre part, de répondre aux besoins des nouvelles méthodes pédagogiques.» Je saisis l'occasion de cet octroi de subventions pour savoir si le canton envisage à futur d'intervenir afin que les exigences des nouvelles méthodes pédagogiques puissent être à disposition de chaque CO de notre canton, car il y a de grandes différences entre les écoles. J'ai, en effet, été interpellée par le fait que le CO de Jolimont, dans lequel se rendent les élèves des communes de Sarine Nord et du Haut Lac français n'est malheureusement pas mentionné dans les demandes de subventions prévues dans ce décret pour les années futures. En effet, pour celles et ceux qui ont eu l'occasion de visiter ce CO, il a grand besoin d'une rénovation.

Je termine en ajoutant que le fait que le Conseil d'Etat a réduit ces subventions pour le futur va encore pénaliser les communes qui ont besoin de construire des infrastructures.

Le Rapporteur. Je constate que l'ensemble des groupes se prononce favorablement à l'entrée en matière et à ce subventionnement.

Concernant les deux remarques émises, je constate qu'elles concernent, bien entendu, notre commissaire, mais surtout le Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je suis persuadé que notre commissaire transmettra à M. Siggen les remarques qui ont été faites, en particulier concernant la répartition régionale ou de districts pour les élèves d'un CO et concernant les méthodes pédagogiques qui pourraient s'avérer différentes d'un CO à l'autre.

Je transmets donc le message au commissaire.

Le Commissaire. Je remercie les représentants des différents groupes qui ont confirmé l'entrée en matière sur ce projet.

Par rapport aux deux remarques qui ont été émises, je relève, pour M. Claude Chassot, que des réflexions sont en cours dans plusieurs districts sur l'aménagement futur des locaux. C'est le cas en Gruyère avec la réalisation prochaine du CO de Riaz. Des réflexions sont en cours à Romont, en Veveyse en particulier. La réorganisation – je dirais – des régions, respectivement des bassins amenant les élèves dans ces différents cycles d'orientation incombe naturellement aux associations de communes en premier lieu, qui peuvent collabo-

rer naturellement avec la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

S'agissant de la remarque de M^{me} la Députée Berset, naturellement, tout projet fait l'objet d'une validation au niveau cantonal, via le Service des bâtiments sur l'aspect constructif et via la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport elle-même. Les exigences pédagogiques pour l'avenir doivent naturellement être examinées et coordonnées au niveau de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je pars de l'idée que ce sera le cas.

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

Lecture des articles

ART. 1

Le Rapporteur. L'article premier détaille en fait les deux positions relatives à ce décret, soit le montant à disposition du CO de langue allemande de pratiquement 10 800 000 francs et les 300 000 francs pour d'autres interventions sur d'autres CO.

- > Adopté.

ART. 2

- > Adopté.

ART. 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

- > Adoptés.
- > La lecture des articles est ainsi terminée. Comme il n'y a pas d'opposition, il est passé directement au vote final.

Vote final

- > Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 84 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Baechler (GR, PS/SP), Bapst (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Berset (SC, PS/SP), Bertschi (GL, UDC/SVP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Bourguet (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Brodard C. (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud E. (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hänni-Fischer (LA, PS/SP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly G. (GR, UDC/SVP),

Kolly N. (SC, UDC/SVP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Krattinger-Jutzet (SE, PS/SP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Mesot (VE, UDC/SVP), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Rauber (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rodriguez (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway (GR, UDC/SVP), Thalmann-Bolz (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 84.*

Rapport 2013-DAEC-43 sur le postulat 2012-GC-43 (P2019.12) Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATEC] depuis son entrée en vigueur)¹

Discussion

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). J'ai mal lu le programme: je croyais que c'était juste à l'apéritif que j'allais intervenir, mais je suis prêt. Je déclare tout d'abord mes liens d'intérêts: je dirige la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs dont les membres sont directement ou indirectement concernés par toutes les procédures en relation avec la LATEC.

Avant toute chose, j'aimerais remercier la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et ses collaborateurs pour le travail réalisé pour nous présenter ce rapport.

Pour mémoire, la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et des constructions avait pour objectif, entre autres, un aménagement du territoire plus qualitatif et moins dévoreur d'espaces agricoles, allant clairement dans le sens du développement durable. Il faudra probablement encore quelques années pour vérifier si cet objectif ambitieux est atteint. A la lecture du rapport, on constate que de nombreuses mesures ont été prises pour viser une meilleure efficacité dans le traitement des procédures. Les statistiques prouvent d'ailleurs que la majorité des dossiers sont traités dans des délais raisonnables. Pourtant, pourtant, le ressenti au sein des partenaires de la construction est au contraire très négatif. Eux qui sont souvent dans l'attente d'une décision pour démarrer des travaux estiment les procédures beaucoup trop longues, lourdes et compliquées; ce qui est confirmé visiblement par le nombre de coups de téléphone adressés chaque jour au SeCA. Source de dérangements pour les collaborateurs, tous ces appels sont probablement, dans de nombreux cas, du harcè-

¹ Rapport pp. 1663ss.

lement pour connaître l'état d'avancement de leurs dossiers. Il serait judicieux, pour éviter cette perte de temps, de disposer d'un outil informatique, à l'instar d'autres cantons, qui permettrait aux mandataires chargés de déposer les dossiers, mais aussi aux maîtres d'ouvrage, de pouvoir suivre en live l'évolution de la procédure.

A décharge du SeCA, il faut reconnaître que les dossiers ne sont pas toujours correctement ficelés par les mandataires et que toutes les communes n'ont pas les compétences pour traiter ces dossiers de manière professionnelle. J'ai été syndic d'une commune, j'ai vu les limites du système de milice.

Je souhaite encore relever un autre point qui pourrait, à terme, être problématique: les préfectures, suite aux nouvelles modalités pour les permis de construire, voient leur volume de travail augmenter sans qu'elles aient reçu forcément des forces de travail supplémentaires. Les préfectures ne dépendent pas de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, mais les critiques sur la durée d'obtention des permis de construire sont souvent adressées à cette Direction.

Enfin, mon inquiétude la plus importante est en relation avec la votation du 3 mars dernier concernant la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Tout le travail réalisé par les communes ces dernières années pour adapter leur PAL est mis à néant par les exigences de cette nouvelle loi. Lorsque nous aurons modifié nos bases légales cantonales pour les adapter au droit fédéral, un immense travail de révision des PAL devra se faire par les communes. Toutes les procédures d'approbation risquent d'être déposées au SeCA dans un laps de temps relativement court, ce qui créera inévitablement un engorgement et un rallongement des procédures.

Sur ces considérations, le groupe libéral-radical s'associe à mes remarques et prend acte de ce rapport. Il vous invite à en faire de même tout en souhaitant que l'amélioration et la simplification des procédures soient pour les Services de l'Etat un but permanent.

Piller Benoît (PS/SP, SC). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis syndic d'une commune dont le PAL est gelé dans la glace du moratoire.

Le groupe socialiste a pris connaissance du rapport très complet sur le bilan de l'application de la nouvelle LATeC et tient à en remercier ses auteurs. Deux points appellent cependant des commentaires.

Tout d'abord, la procédure du permis de construire: pour accompagner la mise en œuvre de cette nouvelle loi, la procédure a été revue et les rôles redistribués. On constate qu'il y a dans la chaîne, à un bout, les communes, au milieu, le SeCA et à l'autre bout, la préfecture. Pour les communes, de nombreux formulaires ont été ajoutés. Le travail a été augmenté, ce qui pose beaucoup de problèmes aux petites communes qui n'ont pas les services techniques adéquats. Le SeCA, lui, a reçu du personnel supplémentaire, mais ce qui est surprenant, c'est que les préfectures, malgré toutes les nouvelles tâches décrites en page 11 – et je rejoins ce qu'a dit M. Wicht – n'ont rien reçu en termes de personnel.

Que dire des outils informatiques? Mêmes remarques. Aujourd'hui, les services utilisent encore le DATEC, système complètement dépassé. Il est fait mention à maintes reprises dans le rapport des lacunes de ce système, mais on nous promet aussi un successeur: le HarmBat. On nous le promet pour 2016. Pourquoi, M. le Commissaire, faut-il si longtemps pour mettre sur pied un outil performant? Faut-il vraiment vouloir réinventer la roue ou alors a-t-on placé la barre beaucoup trop haut?

Le deuxième point qui amène nos commentaires est la votation sur la LAT, qui a évidemment des conséquences sur la LATeC, laquelle devra être adaptée. Nous saluons alors les démarches qui devraient nous doter de cette nouvelle LATeC en 2016. Mais le temps presse, car sans cette nouvelle mouture, le Plan directeur cantonal ne pourra pas être établi. Sans nouveau Plan directeur cantonal, aucune nouvelle surface ne pourra être mise en zone. Quand on sait qu'il faut entre sept et neuf ans pour terminer un Plan directeur cantonal, on peut légitimement avoir des craintes pour le développement de notre canton. Si nous ne réagissons pas, nous allons bloquer toute l'économie pour les quinze prochaines années. Mais, dans l'intervalle, il existe des pistes, des échanges de terrain en zone entre les communes. Mais pour ce faire, il nous faut des outils et des outils au niveau cantonal, car le marchandage qui a lieu actuellement, le souk au m² qui a commencé au mois de mai, est un vrai autogoal pour notre canton. Il nous faut, dans un plus bref délai, édicter des dispositions sur la plus-value, dispositions qui devront introduire également une péréquation financière contrôlée, car vous le savez, il est impossible de faire de l'aménagement sans péréquation.

Quant au Plan directeur cantonal, il faut vraiment maintenant tout mettre en œuvre pour le réviser le plus rapidement possible. Et pour le faire, il faut débloquer des ressources en personnel et des ressources financières. Les auteurs du rapport le mentionnent clairement. Ne restons pas sourds à ces demandes.

Avec ces considérations, le groupe socialiste prend acte du rapport.

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

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique remercie le Conseil d'Etat et ses services pour le rapport qu'ils nous transmettent. Le rapport rappelle dans les grandes lignes les procédures et les objectifs de la loi. Il souligne aussi les interrogations et problématiques futures liées à l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, ce qui n'est pas directement lié au bilan demandé, mais bien plus à des problématiques et adaptations futures de la loi. J'approuve ici naturellement les propos qui viennent d'être tenus. Le rapport confirme qu'au niveau des délais visés concernant l'application de la LATeC, tant aux niveaux des PAL, des PAD, des procédures de permis de construire ou des PGEE, ceux-ci paraissent corrects et devraient, à futur, être respectés. Les statistiques présentées le démontrent clairement – et le Conseil d'Etat le reconnaît – qu'il y a des problèmes importants à ce jour concernant la durée de traitement en général des examens de dossiers par

l'administration. Il précise même, sans les nommer – ce qui est peut-être dommage pour la transparence –, que huit services sur les seize consultés au sein de l'Administration cantonale ne respectent pas, en moyenne, les délais fixés par la LATeC.

Il faut le dire aussi, une nouvelle loi – comme il l'a été dit par le postulant – demande un travail important pour sa mise en œuvre, pour sa communication et pour la formation de l'ensemble des partenaires; et des éléments, tels que la nouvelle procédure de permis de construire, demandent aussi un certain temps d'adaptation, pour ne pas dire des adaptations certaines. Des efforts sont faits dans la bonne direction.

Mais ce rapport nous laisse un tout petit peu sur notre faim, principalement quant aux mesures proposées pour résoudre les problèmes. En effet, bien que les conclusions disent que «le présent rapport indique que les mesures concrètes sont prises pour le traitement des dossiers», j'ai dû le lire à plusieurs fois pour vraiment découvrir les mesures concrètes proposées et je constate que le rapport donne, hormis ce qui a été fait ou ce que vous avez déjà engagé, des pistes plus théoriques que pragmatiques.

Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique prend acte que la Direction a écrit aux huit services concernés qui, je cite, «en moyenne, ne respectent pas les délais d'ordre afin qu'ils veillent à améliorer la situation». Qu'ils veillent à améliorer la situation, est-ce suffisant?

Et le groupe prend acte que le SeCA va examiner avec les services les dossiers qui doivent être transmis et les aspects concrets à préavis; c'est très bien. Le rapport précise qu'en moyenne six services sont consultés. Pourquoi demande-t-on toujours aux requérants l'envoi de quatre dossiers? Ne pourrait-on pas établir un document qui, en fonction du type de procédure engagée, informe le requérant qu'il doit transmettre six, huit, dix, voire seize dossiers, ce qui permettrait de les ventiler en même temps dans chaque Service concerné et ainsi perdre le moins de temps possible?

N'est-il pas possible, à terme, d'envisager des dossiers électroniques qui pourraient être communiqués par les moyens modernes d'aujourd'hui?

Piste plus radicale peut-être, ou extrême si nécessaire, n'est-il pas pensable de fixer que si le Service, dans le délai d'un mois et dans la mesure où le dossier est complet et naturellement sans opposition, n'a pas répondu, son préavis est considéré automatiquement comme positif?

Enfin, attention, une rotation trop importante du personnel ne fait que compliquer non seulement l'efficacité du Service, mais également la confiance des partenaires publics et privés qui nous expriment leur incompréhension, et révolte même parfois, sur le traitement de certains dossiers.

Avec ces quelques remarques et en prenant acte de la volonté d'amélioration, le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique prend acte de ce rapport.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC). Le groupe Alliance centre gauche voudrait d'abord remercier le Conseil d'Etat et les Services de l'Administration cantonale du rapport très complet qui nous est remis aujourd'hui et qui donne des indications sur les difficultés, mais aussi sur les manières de les résoudre en ce qui concerne l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire.

Par rapport à cette loi – comme cela vient d'être mentionné aussi par notre collègue Doutaz –, une question se pose: le traitement électronique des dossiers. Il n'y a pas de commentaires là-dessus. Certains autres cantons le pratiquent. Est-ce que le canton de Fribourg veut introduire un système de ce type-là? Et sinon, pourquoi pas? Nous serions heureux d'entendre le commissaire du Gouvernement à ce sujet.

Pour le reste, quand nous avons lu le titre et – je dois avouer que nous n'avions pas encore pris connaissance du postulat «Bilan d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions» à ce moment-là; désolé, collègues Wicht et Bapst –, celui-ci était très alléchant, car nous pensions aussi qu'il allait traiter d'une certaine manière des conséquences de cette loi sur l'aménagement du territoire lui-même. Or, et je le comprends tout à fait puisque les questions, après avoir lu le postulat, allaient dans ce sens, il s'agissait plutôt de questions de procédure, de questions administratives, de questions juridiques à régler et pas tellement de l'aménagement du territoire lui-même.

Peut-être M. le Commissaire du Gouvernement trouvera-t-il que nous sommes hors sujet et nous accepterons volontiers s'il refuse de répondre à nos questions, mais nous aimerions avoir, au niveau de l'aménagement du territoire lui-même, son appréciation sur cette nouvelle loi. Qu'est-ce qu'elle amène de nouveau? Qu'est-ce qu'elle a permis de résoudre comme problèmes dans un canton qui connaît une forte croissance démographique? Est-ce que la répartition des tâches entre les communes et l'Etat, telle qu'elle a été voulue par le législatif, est convaincante? Est-ce qu'elle permet à l'Etat de jouer un rôle moteur et d'avoir un œil sur un aménagement cohérent, sur une préservation des terres agricoles, sur une préservation d'une qualité du bâti, de l'urbanisme? Donc, ce sont des questions ici qui nous touchent. Notre collègue Piller a aussi parlé tout à l'heure du fait que la nouvelle loi fédérale était entrée en vigueur, qu'elle appellerait inévitablement des changements dans la loi. Nous serions très heureux que l'on profite du toilettage nécessaire pour faire un bilan justement des choses qui fonctionnent ou qui ne fonctionnent pas et des choses qui peuvent être améliorées de manière à garantir dans le futur un aménagement du territoire aussi cohérent et aussi valable que possible et qui va dans le sens de ce que le Conseil d'Etat nous rappelle en préambule: «Dans l'optique de contribuer au développement durable, un des buts de l'Etat fixés par la Constitution du canton de Fribourg, la nouvelle loi doit poser les fondations d'un aménagement du territoire plus qualitatif et moins dévoreur d'espace agricole, sans pour autant renoncer etc.». Est-ce que vous pouvez nous donner quelques impressions générales sur ces différentes questions? Je vous remercie de votre attention.

Page Pierre-André (*UDC/SVP, GL*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a également pris connaissance de ce rapport sur le postulat Bapst/Wicht et nous remercions le Service pour les statistiques présentées et les informations données dans ce rapport. Je rejoins mes collègues précédents qui s'inquiètent également de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire au niveau cantonal. Je regrette, par contre, le peu d'informations qui sont données sur le fonctionnement et l'accélération des procédures de demande de permis.

M. le Conseiller d'Etat, suite aux divers contacts avec les communes, les architectes, la préfecture, je souhaite qu'il y ait plus d'informations qui sortent du Service pour régler également les problèmes de minime importance. Il n'est souvent pas nécessaire de retourner un dossier complet aux communes pour des incompréhensions ou une petite erreur de minime importance. On devrait régler ces problèmes rapidement, soit par téléphone, soit par une petite séance de coordination sur le terrain à la satisfaction des deux parties. On économiserait ainsi de nombreuses semaines. Il serait judicieux que les dossiers circulent dans tous les Services en parallèle pour économiser également des semaines précieuses. En cas de préavis négatif d'un Service, ne serait-il pas possible de donner l'information immédiatement au requérant pour traiter plus rapidement ces problèmes?

Je rejoins également les propos de mon collègue Doutaz qui disait qu'il serait éventuellement souhaitable d'avoir de nombreux dossiers qui circulent pour accélérer et, pourquoi pas également, sous forme informatique. Le Service a mis en place un système informatique DATEC, il y a quelques années. Le but était un meilleur suivi des dossiers, à l'image de ce qui fonctionne dans le canton de Vaud. A l'époque, on m'avait déjà répondu que c'était le but du Service de l'aménagement: plus de convivialité, meilleur suivi des dossiers, possibilité aux maîtres d'œuvre de suivre la progression de leurs dossiers. Aujourd'hui, force est de constater que l'objectif n'est pas atteint. Un nouveau programme de système informatique est apparu, HarmBat. Depuis, d'après certaines réponses que j'avais obtenues à l'époque, l'idée était que – si j'ai bien compris – DATEC évolue avec HarmBat. Il semblerait que les problèmes ne sont pas résolus et les objectifs pas atteints, alors que dans le canton de Vaud, cela continue à bien fonctionner. On sait que les systèmes informatiques et les informaticiens coûtent très cher, M. le Conseiller d'Etat. Quels sont les coûts engendrés par ces deux systèmes? Y a-t-il des doublons qui auraient pu être supprimés ou évités? Est-ce qu'on n'a pas fait deux fois le travail pour arriver à un résultat qui ne fonctionne toujours pas?

Avec ces quelques remarques, le groupe de l'Union démocratique du centre prend acte du rapport.

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

Je souhaite intervenir au nom de l'Association des communes fribourgeoises sur ce rapport dont nous avons pris connaissance avec pleine attention. Je tiens à remercier les postu-

lants pour leur initiative et la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions pour ce bilan très intéressant.

Je vous avoue que l'aménagement du territoire et les constructions sont des thèmes très chauds dans les communes. Si chauds qu'ils doivent faire pâlir d'envie l'été que nous venons de traverser. L'ACF est intervenue plusieurs fois auprès de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et lors des rencontres avec le Conseil d'Etat pour exposer les préoccupations liées à ce domaine et sur la base d'exemples concrets.

Vu le temps qui m'est imparti, voici un échantillon de ces préoccupations qui sont l'écho du côté des communes des double exigences en cours: l'adaptation des PAL à la LATeC et la mise en œuvre de la décision du peuple du 3 mars 2013. Avant de vous les exposer, je tiens, au nom du comité cantonal, à remercier la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et son Directeur, M. le Conseiller d'Etat Maurice Ropraz, pour leur écoute et les mesures déjà entreprises.

Nous regrettons que des ressources supplémentaires n'aient pas été injectées pour pouvoir traiter le maximum de dossiers avant l'entrée en vigueur de la modification de la LAT. Le canton de Berne s'est par exemple concentré sur cet aspect pour pouvoir tout traiter avant, même si l'entrée en vigueur n'était pas connue. Il est clair que l'on regrette aussi, tout autant que le canton, qu'il n'y ait pas de prolongation possible, étant donné que les communes fribourgeoises se trouvent toutes dans une phase de révision de leur PAL, due à la LATeC.

Même si les communes répondent aux remarques du SeCA, les dossiers ne sont pas nécessairement acceptés. En outre, les collaborateurs changent souvent et il leur est nécessaire d'avoir du temps supplémentaire pour s'imprégner des dossiers. Les changements de personnel font aussi que les avis des uns et des autres sur une même question ne sont pas nécessairement les mêmes. L'ACF espère une stabilisation de ce côté.

Les communes subissent et se trouvent face aux citoyens en ce qui concerne les conséquences sociales, économiques et financières liées au moratoire. Il en est de même pour l'application du redimensionnement. Ces politiques sont décidées par les autorités supérieures; il n'est pas acceptable que les communes doivent en supporter les effets collatéraux. Comment faire face à des dizaines de millions de francs de demandes d'indemnités tandis que le dimensionnement des zones à bâtir correspondait aux PAL en vigueur? Les communes n'ont aucun instrument pour pouvoir y faire face. L'art. 47 LATeC n'est pas applicable, la jurisprudence ne concerne pas toutes les situations et la loi sur la plus-value, attendue l'année suivant l'entrée en vigueur de la LATeC, est en cours d'élaboration.

L'ACF vient d'être auditionnée dans le cadre de l'évaluation du fonctionnement administratif des divers processus au sein de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. En ce qui concerne les permis de construire, une procédure a été mise en place dans un groupe tripartite

composé du SeCA, de la Conférence des préfets et de l'ACF. Les formulaires sont appliqués depuis le 1^{er} mai 2013 et leur fonctionnement est évalué. Je ne vous cacherai pas que cette nouvelle méthode, qui vise à améliorer la célérité de la procédure, n'a pas été et n'est pas sans engager beaucoup d'efforts au sein des administrations, des services techniques et auprès des élus. Car se les approprier demande énormément de temps supplémentaire par dossier, mais un résultat plus positif se fera certainement sentir après une certaine adaptation; nous l'espérons vivement.

J'espère vivement que ces interventions et les mesures esquissées auront des effets pratiques qui soulageront tout le monde et amélioreront le flux de traitement des dossiers d'aménagement et de construction. Il reste aussi indispensable, à nos yeux, d'attribuer les ressources nécessaires au SeCA pour pouvoir faire face à la mise en œuvre de ces nouvelles lois et du Plan directeur cantonal.

C'est avec ces considérations que je prends acte de ce rapport.

Je vous remercie de votre attention.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). Le 3 mars 2013, le peuple a accepté la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, comme l'a relevé notre collègue syndic d'Avry, M. Piller.

Vous savez qu'actuellement, nous avons un régime de compensation. Cela signifie que si nous voulons mettre un nouveau terrain en zone, nous devons compenser en dézonant une même surface dans notre propre commune ou bien, éventuellement, en trouvant une solution avec une autre commune qui doit dézoner une partie de son terrain.

Actuellement, ce qu'on remarque finalement, c'est que les nouveaux terrains qui seront mis en zone, si on ne change absolument rien, ne seront pas mis en fonction de la meilleure situation par rapport aux infrastructures, par rapport à la présence du train, par rapport à la densification, mais uniquement en fonction de critères financiers. Cela signifie qu'ils vont se construire où les propriétaires pourront mettre plus de moyens financiers pour obtenir des terrains en zone, pour pouvoir payer à un endroit où ils doivent dézoner; ou que la commune a plus de moyens pour donner à une autre commune qui doit dézoner une certaine surface.

Je pense que la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire doit être accompagnée. Aujourd'hui, elle nous bloque. Ce principe même, s'il n'est pas accompagné, va créer un certain marasme dans notre canton et peut-être une vraie catastrophe et il sera difficile de revenir en arrière plus tard. Une fois que les dégâts auront été faits, une fois qu'on aura construit aux mauvaises places, on ne pourra plus revenir en arrière et je pense qu'on doit trouver une solution. C'est pourquoi j'ai déposé, aujourd'hui même, une motion dans ce sens pour demander au Conseil d'Etat de trouver une solution par rapport à ça, de manière à ce que ce soit le canton qui le gère et pas les communes entre elles, car ceci ne va pas convenir à l'aménagement du territoire, qui doit répondre à des critères autres que des aspects financiers.

Roubaty François (PS/SP, SC). Je remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport très intéressant. Je suis le porte-parole de plusieurs syndics et responsables d'aménagement du territoire de petites communes. Pour poursuivre sur ce qui a été dit précédemment, je ferai la remarque suivante et je m'adresse directement au commissaire du Gouvernement.

Après la mise en application de la LATeC et de son règlement, les communes de ce canton ont eu l'obligation de revoir leur Plan d'aménagement local jusqu'au 31 décembre 2014. L'acceptation par le peuple de la LAT fédérale, le 3 mars 2013, et sa mise en application au 1^{er} mai 2014, se chevauchent et interagissent par conséquent sur les travaux en cours. Les exécutifs communaux de ce canton ont engagé, en tant que vrais miliciens et avec des moyens nécessaires à leur études, des montants considérables à l'élaboration de ces révisions. Depuis le 1^{er} mai dernier, on nous répond que tout ce qui a été fait jusqu'alors est quasiment à mettre – permettez-moi le terme – à la poubelle ou en tout cas complètement gelé. La majorité de ces dossiers ont été traités avec des délais dépassant tout entendement, de même, soit dit en passant, que la majorité des dossiers mis à l'enquête.

M. le Conseiller d'Etat, quelles mesures allez-vous mettre en place afin de répondre à la demande des communes et des citoyens de ce canton?

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Zuerst meine Interessenbindungen: Ich bin Mitinhaber eines Ingenieurbüros, welches auch Gesuche einreicht und Mitglied der kantonalen Kommission für Raumplanung.

Der Bericht als Antwort auf unser Postulat enthält einige interessante Statistiken und zeigt potentielle Massnahmen auf. Das Positive vorweg, mit persönlichem Dank an den Staatsrat und die Verwaltung.

Der Bericht anerkennt Mängel bei der Dokumentenlenkung und zeigt auf, dass die Vorgaben zur Einhaltung der Fristen nicht eingehalten sind. Allein dies ist der Rede wert, und es ist meines Wissens das erste Mal, dass diese Mängel auch öffentlich eingestanden werden. Soweit so gut.

Ich hätte mir gewünscht, dass zu einigen Punkten präziser informiert worden wäre und erlaube mir deshalb, noch einige Fragen zu stellen und Kommentare und Anregungen zu machen.

Zuerst zu den Fristen: Im Bericht ist erwähnt, dass im Schnitt 8 Dienststellen, also rund die Hälfte der konsultierten, die gesetzten Fristen nicht einhalten. Es hätte mich interessiert, welches diese sind und ob es dabei «chronische Täter» hat. Können Sie, sehr geehrter Herr Staatsrat, uns hierzu Näheres sagen?

Als Massnahme, um die Fristen besser einzuhalten, schlägt der Bericht vor: «Die Dienststellen müssen prüfen, wie sie ihre Arbeitsmethoden langfristig optimieren können.» Gleichzeitig wurden sie vom Staatsrat aufgefordert, Massnahmen zu treffen. Dies reicht meines Erachtens nicht aus. Den betroffenen Dienststellen sind im Sinne eines gelebten Leadership Ressourcen zur Verfügung zu stellen und Vor-

gaben zu machen, damit die Fristen eingehalten werden. Sie wissen wie ich, dass die Bauwirtschaft und die Gemeinden das Einhalten der Fristen als ein zentrales Anliegen betrachten. Die Warterei auf Bewilligungen ist übrigens auch der Hauptklagepunkt in den betroffenen Berufskreisen und in der Bevölkerung. Man könnte hier ein ganz einfaches Prinzip anwenden, nach alter englischer Manier: «No news, good news», übersetzt: Alle Gutachten, welche innerhalb der gesetzten Fristen nicht eintreffen, gelten als positiv. Dies würde die Dienststellen dazu zwingen, Prioritäten zu setzen und Wichtiges von Unwichtigem zu trennen.

Weiter erstaunt mich auch immer wieder die Papierflut im Kanton Freiburg. Bewilligung für ein Einkaufszentrum mit Wohnungen: in Freiburg rund 25 Seiten, im Kanton Basel-Land ein Antwortformular mit Bedingungen. Ich spreche hier von persönlich gemachten Erfahrungen. Hier könnte man meines Erachtens vieles vereinfachen und Zeit gewinnen. Für den Bewilligungsempfänger wäre dann auch klarer, welche Bedingungen jeweils einzuhalten sind.

Im Bericht ist mir weiter aufgefallen, dass viele Änderungen von Ortsplanungen verlangt werden. Diese Teilrevisionen – Änderungen sind nämlich Teilrevisionen – sind die Folge des Handlungsdrucks bei den Gemeinden. Die Gemeinden warten einerseits relativ lange oder sogar sehr lange auf Genehmigungen der Gesamtrevision – die Probleme wurden erwähnt –, wollen sich aber weiter entwickeln. Um dem täglichen Druck nachzukommen, werden somit Änderungen verlangt. Man kann sich schon die Frage stellen, ob Gesamtrevisionen, so wie sie heute verlangt sind, in Zukunft überhaupt noch Sinn machen. Zumindest die grossen Gemeinden müssen eine grössere Flexibilität haben. Frage: Wurde die Abschaffung der generellen Gesamtrevisionspflicht, so wie sie heute besteht, für die Gemeinden bereits einmal geprüft?

Zum letzten Punkt, welcher die Detailbebauungspläne betrifft. Ich bin nicht überzeugt, dass es primär eine Gesetzesänderung braucht, um die Probleme der Normierung in Detailbebauungsplänen zu lösen, so wie dies der Bericht vorschlägt. Vielmehr muss in der Praxis festgestellt werden, dass die Baureglemente der Gemeinden und die Konsequenz, die Detailbebauungspläne, mit Vorschriften überladen werden. Da gibt es viele «Schuldige», aber das scheint Fakt zu sein. Dies betrifft beispielsweise Vorschriften für den Lärmschutz, die Fliessgewässer und anderes mehr, die sehr detailliert oft in diese Reglemente überführt werden. Würde allseits mit mehr Pragmatismus und stufengerecht geplant, wären die halben Probleme meines Erachtens bereits gelöst.

Zum Schluss hoffe ich, dass die gewonnenen Erkenntnisse nicht schubladisiert werden, sondern dass mit einfachen Massnahmen schnell Verbesserungen erzielt werden.

Berset Solange (PS/SP, SC). Il y a une semaine exactement, vendredi matin passé, j'étais en séance avec d'autres collègues députés ici présents afin de discuter l'évolution du projet Givisiez-Belfaux-Pensier. Quelle ne fut ma surprise, mercredi, que d'apprendre que le chef du Service de la mobilité, d'un commun accord avec vous, M. le Commissaire du Gouvernement, quittait son poste. Dans le communiqué de

presse, il est mentionné que c'est la conséquence de divergences de vue entre les parties sur la conduite et la stratégie du Service de la mobilité.

M. le Commissaire, je saisis ce moment afin de vous demander si nous pouvons être rassurés sur le fait que le dossier Givisiez-Belfaux-Pensier va être suivi ou continuera d'être suivi selon la stratégie présentée il y a une semaine au groupe de travail ou si nous devons nous faire du souci suite au départ du chef du Service de la mobilité.

Ropraz Maurice, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Je remercie les différents intervenants sur cette problématique extrêmement importante pour notre canton. Vous l'avez bien compris, le rapport présente une vue d'ensemble des éléments liés à la mise en œuvre de la LATeC tout en apportant des réponses ciblées aux questions posées par les postulants. Il s'agissait de faire un bilan de la mise en œuvre de la nouvelle loi fribourgeoise (LATeC), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010, un bilan qui a porté sur trois ans. Il ne s'agissait pas ici de présenter la stratégie du canton sur la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

Le postulat Bapst/Wicht porte sur une question qui est éminemment sensible dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, à savoir la durée des procédures. Dans le contexte économique actuel, face aux pressions toujours plus importantes sur l'ensemble des partenaires, le canton se doit d'évaluer les instruments et les procédures sur la base de la pratique en portant un regard critique sur la situation et en prenant les mesures nécessaires pour atteindre une plus grande efficacité. Les attentes sont nombreuses en ce qui concerne l'efficacité à rechercher dans le traitement des dossiers, le conseil et l'information à apporter aux administrés, ainsi que sur les démarches de sensibilisation à entreprendre.

Pour ce qui concerne les travaux relatifs aux préavis, les dossiers doivent être examinés – il faut le savoir – de manière sérieuse et approfondie, car les préavis des Services de l'Etat, les autorisations délivrées engagent aussi la responsabilité de l'Etat. Le Conseil d'Etat tient également à souligner, à titre préalable, qu'un bilan de la mise en œuvre de la LATeC, dressé trois ans après son entrée en vigueur, ne saurait donner un bilan définitif. En effet, la transposition des bases légales nouvelles ou de planification prend du temps. A ce égard, on constate qu'à fin 2013, seules dix communes disposaient d'un Plan d'aménagement local totalement adapté au nouveau droit cantonal.

Il est important, et vous l'avez bien compris, de mentionner que depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le peuple a accepté, le 3 mars 2013, la modification partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ces nouvelles dispositions ont des conséquences importantes sur les PAL et indirectement sur les demandes de permis de construire puisque dès leur entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, un moratoire sur les zones à bâtir est instauré jusqu'à ce que le canton ait adapté son Plan directeur cantonal à satisfaction de l'autorité fédérale. Il est donc évidemment bien prématuré de vouloir tirer aujourd'hui un premier bilan de la loi fédérale sur

l'aménagement du territoire. C'est à travers la mise en œuvre de la législation cantonale d'application et du nouveau plan directeur cantonal que nous pourrions faire ce bilan, mais il faut bien avouer que le peuple suisse a voté, que le peuple fribourgeois a voté pour cette LAT et actuellement – je dirais – on ne peut pas y déroger. L'objectif recherché a été reconnu comme important par la population suisse et la population fribourgeoise, mais il est bien évident qu'en pratique, la mise en œuvre de cette LAT pose de gros soucis aux communes, au canton et à de nombreux particuliers. La modification partielle de la LAT impose également, on l'a dit, une adaptation de la LATeC avec l'introduction du régime de compensation – la fameuse taxe sur la plus-value – et nous devons adapter les dispositions légales pour améliorer la gestion de la zone à bâtir.

Le Conseil d'Etat a décidé de commencer les travaux de mise en œuvre de la LAT par l'adaptation du cadre légal cantonal, ce qui permettra d'établir ensuite un nouveau Plan directeur cantonal dans un contexte juridique clair. La consultation externe de l'avant-projet de modification de la LATeC, donc pour le régime des plus-values en particulier, est prévue fin 2014–début 2015; et l'entrée en vigueur de ses dispositions d'application devrait intervenir en 2016. Le Grand Conseil, naturellement, aura le dernier mot.

On rappelle que dans la mesure où le projet législatif fédéral n'était pas connu au moment de la révision de la LATeC, il n'en a pas été tenu compte dans le cadre des travaux législatifs. Je vous rappelle que ce Grand Conseil a adopté la nouvelle LATeC révisée en 2008, qui est entrée en vigueur en 2010. A l'époque, il n'était naturellement pas au courant des dispositions fédérales qui seraient prises ultérieurement. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il demeure possible d'effectuer des adaptations limitées de la LATeC pour se conformer aux exigences du nouveau droit fédéral. Il faut rappeler également que nous devons mettre en œuvre d'ici 2019 un nouveau Plan directeur. C'est un délai de cinq ans. C'est un délai extrêmement court, puisque, pour le dernier Plan directeur cantonal, le canton de Fribourg avait eu besoin de sept ans. Nous allons mettre en œuvre un comité de pilotage et les moyens nécessaires pour avancer dans cette mise en œuvre. Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions: une fois le moratoire levé, il ne sera plus possible d'envisager des mises en zone comme par le passé. Nous devons toujours avoir un bilan des zones équilibré au regard de la nouvelle législation fédérale.

En ce qui concerne le délai d'ordre précisément fixé à fin 2014 pour l'adaptation des PAL au niveau du droit cantonal, le Conseil d'Etat est d'avis que le travail doit être maintenu et poursuivi dans les communes. A fin 2013, plus d'une centaine de communes sont en train d'effectuer une révision totale de leur Plan d'aménagement local, alors que précisément ce moratoire est entré en vigueur le 1^{er} mai 2014. C'est ce qui a naturellement mis une pression très forte sur les communes. Je peux vous confirmer que la pression était aussi forte sur les Services de l'Etat, sur la DAEC en particulier, et nous avons fait un travail important pour valider dans toute la mesure du possible les révisions partielles ou totales qui étaient dispo-

nibles avant le 1^{er} mai 2014. Je vous l'ai déjà dit, entre janvier et avril 2014, un nombre record d'adaptations et de validations sont intervenues.

Néanmoins, je pense qu'il serait faux de stopper les réflexions au niveau communal. Les travaux communaux, au contraire, doivent se poursuivre et ceci pour les raisons suivantes: le moratoire sur les zones à bâtir n'empêche pas les communes d'entreprendre des changements d'affectation, des mesures de densification ou des négociations avec les propriétaires de terrains thésaurisés dans les zones à bâtir qui sont déjà légalisées. Les planifications locales doivent être récentes et adaptées aux bases légales fédérales et cantonales en vigueur afin d'éviter des contestations, des préavis défavorables ou des oppositions. Et, comme je l'ai dit, les mises en zone seront plus réduites à l'avenir, mais rien ne laisse présager à ce jour que tous les PAL devront être révisés à la suite du nouveau Plan directeur cantonal. Afin de pouvoir compenser les mises en zone indispensables durant la phase du moratoire (2014–2019), les travaux actuels de redimensionnement doivent se poursuivre sans attente.

Globalement, on se rend compte à la lecture de ce rapport que les modifications, pour tout ce qui est dans les Plans d'aménagement local, dans les Plans d'aménagement de détail, sont effectivement nombreuses tout au long de l'année. On l'a dit, les durées de traitement, tant pour les PAL que pour les PAD, sont trop longues. Néanmoins, il faut constater, selon les statistiques, que la situation s'est plutôt améliorée entre 2010 et 2013, notamment en ce qui concerne les PAD. Par exemple, en 2010, on pouvait valider treize PAD en examen préalable; en 2013, on en valide vingt-six. En 2010, on validait douze PAD en examen final; en 2013, vingt-et-un. C'est dire qu'on est plutôt dans une amélioration et une accélération, même si cela ne correspond peut-être pas toujours au ressenti ou aux informations subjectives qui circulent. Néanmoins, cette situation n'est encore pas satisfaisante; on l'a dit dans le rapport: huit Services consultés sur seize, en moyenne, ne respectent pas les délais d'ordre pour les PAL et les PAD, c'est selon en version française ou allemande. Ce ne sont d'ailleurs pas toujours les mêmes Services qui ont du retard. Par souci de transparence, je vous cite ces huit Services, puisque cela m'a été demandé à deux reprises. Il s'agit du Service de l'énergie, du Service des forêts et de la faune, de la Commission des dangers naturels, du Service des biens culturels, du Service des constructions, du Service de l'environnement, de la Section lacs et cours d'eau, du Service de la mobilité et du Service de la nature et du paysage.

Il s'agit donc de huit Services, qui sont répartis d'ailleurs dans trois Directions. Je suis intervenu auprès de ces Services, respectivement auprès de mes collègues conseillers d'Etat-Directeurs, pour leur demander de tout mettre en œuvre pour accélérer ces processus de décision.

S'agissant des dossiers de permis de construire, je rappelle enfin que de nouvelles méthodes de traitement sont appliquées depuis mai 2013 à la suite de réflexions menées avec l'Association des communes fribourgeoises, les préfets et l'Administration cantonale. Le premier bilan est plutôt posi-

tif, mais il s'agira de faire une nouvelle appréciation en fin d'année 2014.

Ce qui me paraît important de vous dire aujourd'hui, c'est que les mesures urgentes que j'ai proposées au Conseil d'Etat et qui ont été validées ne figurent pas dans le rapport. C'est sur la base de ce rapport que j'ai, il y a quelques semaines, pris cinq mesures urgentes, qu'il me paraît important de vous rappeler, ceci pour améliorer le fonctionnement de l'Administration cantonale. Tout d'abord, un mandat externe est en train d'évaluer les processus de traitement des Plans d'aménagement local, des Plans d'aménagement de détail et des demandes de permis de construire. Ce mandat va examiner, évaluer l'ensemble du processus au sein de l'Administration cantonale, donc tous les Services concernés, toutes les Directions concernées, ce qui représente environ un vingtaine de Services. On attend les premiers résultats pour la fin de l'année 2014.

S'agissant du personnel, je l'ai dit et je l'ai demandé, le SeCA est en train d'être renforcé actuellement par quatre nouveaux équivalents plein temps. Certains engagements sont déjà effectifs au 1^{er} septembre, d'autres sont imminents. Ces quatre postes sont compensés au sein de la DAEC. Ces personnes vont s'occuper du traitement courant des dossiers, mais aussi être impliquées dans la mise en œuvre de la LAT, du nouveau Plan directeur en particulier.

Effet collatéral pour les préfectures, les nouvelles dispositions impliquent une responsabilisation de l'autorité, que ce soit de l'autorité communale, mais aussi des préfets. Les préfets ont manifesté des attentes, effectivement, en termes de forces de travail. La Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a déjà répondu partiellement à ces attentes, en particulier pour la préfecture de la Sarine et pour la préfecture de la Gruyère.

Au niveau du SeCA, mesure suivante, une personne est dorénavant chargée de veiller au respect des délais d'ordre. Elle intervient si nécessaire auprès des Services consultés dans le cadre des procédures de planification ou de permis de construire. L'objectif est d'assurer un suivi plus efficace des dossiers, de faire en sorte que ces Services respectent le temps qui leur est imparti. C'est donc une personne qui assure le gardiennage du temps, si vous voulez. La DAEC a mis également en consultation externe une modification du ReLATEC, le règlement d'exécution sur la LATEC, pour améliorer les délais de traitement.

En l'occurrence, si les Services de l'Etat se rendent compte qu'ils ont un besoin de plus de temps pour rendre leur préavis, ils devront faire une demande motivée au SeCA, lequel pourra tout au plus accepter une prolongation de quinze jours. Cette demande de prolongation devra être justifiée et motivée en bonne et due forme. Si le Service n'a pas rendu son préavis dans le délai légal ou dans le délai prolongé, il sera considéré que ce Service renonce à émettre un préavis; le SeCA fera poursuivre la procédure. Il appartiendra aux autorités de décision de procéder à une appréciation de la situation. Il n'y aura donc plus à l'avenir de rappels à répétition auprès

des différents Services. J'ai l'espoir de mettre en œuvre cette modification du ReLATEC au 1^{er} janvier prochain.

Dernière mesure concernant DATEC – vous en avez parlé –, le programme informatique de suivi de permis de construire: il doit être remplacé, dès fin 2015, par une application spécifique pour la transmission et le suivi des dossiers pour les requérants. Vous l'avez bien compris, la DAEC, c'est un utilisateur du programme et j'attends effectivement que nous puissions disposer d'un programme qui soit performant, qui permette en particulier une consultation externe. Cela éviterait beaucoup de téléphones dans les services et au SeCA en particulier. Alors il n'y a pas de modèle miracle; on a parlé du canton de Vaud. Il semblerait maintenant que le canton de Vaud veuille même renoncer à son système actuel, mais moi, j'attends effectivement de pouvoir bénéficier d'un programme informatique qui soit approprié. La mise en œuvre de ce programme, naturellement, implique l'engagement du comité de pilotage HarmBat, à qui j'ai demandé de mettre sa priorité sur ce programme informatique. Il implique aussi l'engagement de plusieurs Directions.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime qu'il est difficile, maintenant, de faire un bilan définitif sur la mise en œuvre de la LATEC, mais nous avons joué en toute transparence, via des statistiques, pour indiquer ce qui s'est amélioré, ce qui doit encore l'être. Sachez que le Conseil d'Etat et ma Direction en particulier avons la volonté de mettre en œuvre toutes les mesures qu'il est possible pour concrétiser ces attentes. La révision de la LATEC n'a pas été une révolution à l'époque, mais plutôt une évolution. Il appartient maintenant à l'Administration cantonale, dans le cadre légal que vous avez défini, Mesdames et Messieurs les Députés, de jouer ce rôle de service public, je le dis toujours, de service au public.

Encore une chose, permettez-moi juste de répondre à une dernière question déposée par M^{me} la Députée Berset. Vous avez effectivement été informés du changement, cette semaine, intervenu au Service de mobilité. Avec son chef de service, nous nous sommes mis effectivement d'accord, dans le cadre d'une convention, pour un départ prématuré. Nous avons des divergences de vue sur la conduite du Service de mobilité, respectivement sur la stratégie défendue par le Service de mobilité. Vous n'êtes pas sans savoir qu'il y avait de fortes attentes, de fortes impatiences, voire de fortes critiques sur ce Service de la part de nombreux partenaires, des préfectures, des communes, des associations et au sein de l'Administration cantonale. Nous avons estimé qu'il était préférable de mettre un terme à ces rapports de service en toute transparence et aussi en toute compréhension. Je relève d'ailleurs les qualités humaines et les qualités techniques du chef de service, mais je crois qu'il était de mon devoir de veiller à ce que ce Service soit à l'avenir un Service amélioré. S'agissant du travail au quotidien, nous avons garanti le suivi puisque c'est M. Grégoire Cantin, coordinateur de l'Agglomération, qui assume ad interim la responsabilité de ce Service et qui reprend naturellement les dossiers en cours.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

**Mandat 2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/
Pierre-André Page/Andréa Wassmer/Gabriel
Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/
Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/
Nicolas Repond (remplaçant de François
Bosson)**
**(intervention du Conseil d'Etat auprès de
l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'aire
multifonctionnelle de la Joux-des-Ponts)¹**

Prise en considération

Lehner-Gigon Nicole (*PS/SP, GL*). S'il est un sujet qui fait régulièrement l'actualité, c'est bien le passage des gens du voyage dans nos régions. A chaque fois, le même scénario se répète: occupation illégale des terrains, discussion orageuse avec les autorités locales, puis levée de camps avec régulièrement des déprédations sur les terrains utilisés et l'incompréhension, voire l'hostilité de la population résidente. Cette situation a assez duré et comme indiqué dans le mandat, il est à craindre que la cohabitation entre les gens du voyage et les populations locales génèrent de regrettables violences. Il est temps que notre pays assume les engagements qu'il a pris en signant, à la fin des années 1990, la Convention européenne pour la protection des minorités. Sa signature l'engage à respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale – je rappelle ici que les Jenisch sont citoyens suisses –, mais également à créer des conditions propres qui lui permettent, à cette minorité, de développer et de préserver son identité. La solution passe par la mise à la disposition de ces populations nomades de places d'arrêt officielles sur lesquelles elles pourront s'installer lors de leurs étapes. Actuellement, on évalue le nombre de ces personnes qui se déplacent en convoi entre 3000 et 5000 personnes. Pour les accueillir, il faudrait huitante places de transit, alors que la Suisse leur en propose quarante-cinq. Dans leur majorité, les cantons de Suisse alémanique se sont mieux préparés à ces passages, en ouvrant des places d'arrêt en nombre suffisant. Le canton d'Argovie, par exemple, fait figure de bon élève, en intégrant un concept d'accueil des gens du voyage dans son Plan directeur cantonal. Ce canton a ouvert sur son territoire cinq aires de transit et une aire de séjour. Cette mesure a résolu les conflits entre les différentes populations, sédentaires et nomades, tout en favorisant leur bonne cohabitation. Zurich, St-Gall et les Grisons ont aussi fait le nécessaire. Berne et la Suisse romande doivent encore trouver des solutions, car avec trois places d'accueil officielles, à Versoix, Rennaz et Payerne, et deux places sur lesquelles les arrêts sont tolérés à la Vue-des-Alpes et à Bassecourt, nous sommes loin du compte. Sur le territoire fribourgeois, la place de La Joux-des-Ponts, bien que peu spacieuse, devrait constituer un début de solution. Mais pourquoi attendre 2016 pour l'ouvrir et risquer de futures installations sauvages? Dans sa réponse, le Conseil d'Etat décrit toutes les étapes nécessaires à la réa-

lisation de cette place, en bordure de l'autoroute Bulle-Vevey, un processus qu'il prévoit long et fastidieux entre les Offices fédéraux et cantonaux. La mise à l'enquête du projet figurant dans la Feuille officielle de ce jour et l'emplacement prévu déjà accessible et équipé, en plus du projet dévoilé au voisinage depuis plusieurs années, les auteurs du mandat restent persuadés que le Conseil d'Etat, en invoquant l'urgence, peut donner un caractère prioritaire à cette aire d'accueil auprès de l'Office fédéral des routes.

C'est dans ce but que je vous remercie, avec toute la députation socialiste, de voter oui à ce mandat.

Page Pierre-André (*UDC/SVP, GL*). Nous avons déposé ce mandat avec le soutien de nombreux députés de ce Parlement. Il existe un ras-le-bol de la région, suite aux déprédations causées par ces gens du voyage. Il y a plus de quinze ans que j'entends parler de cette problématique dans cette salle et la population fribourgeoise attend que celle-ci soit résolue. M^{me} la Députée Lehner vous a présenté la problématique d'une manière générale et la nouvelle aire de La Joux-des-Ponts, je n'y reviens donc pas. Le scandale de juillet 2013, à la montagne de Lussy, nous oblige à revenir en plénum avec cette problématique. Je vous présente uniquement l'aspect des coûts non couverts par les taxes prélevées par caravane aux gens du voyage, lesquelles taxes ne suffisent pas pour payer les déprédations causées par ces voyageurs particuliers. Le Conseil d'Etat répond, par un excès de juridisme, qu'il n'a pas les bases légales pour payer cette différence. Par exemple, le montant qui manque pour les dégâts causés à la montagne de Lussy en juillet 2013 est d'environ 3000 francs. Les frais des éboueurs, les dégâts aux cultures et les pertes de rendement n'ont pas pu être payés. Il n'est pas normal que des entrepreneurs et les personnes lésées ne soient pas remboursés. C'est pourquoi il est indispensable que le canton prenne en charge ces frais jusqu'à la réalisation de l'aire de La Joux-des-Ponts, car le canton est également responsable de cette lenteur. Ce n'est pas aux privés d'en assumer les coûts. Je rappelle aux membres du Conseil d'Etat que le Grand Conseil met chaque année à votre disposition 30 000 francs par conseiller d'Etat pour divers frais, sans que vous ayez à justifier ces dépenses devant notre Parlement. J'ai constaté dans les comptes que ce montant est rarement utilisé ou très peu. Je vous en félicite. C'est pourquoi je vous propose d'utiliser cette possibilité. Vous n'avez pas besoin de bases légales et vous réglez un problème avec du bon sens et sans excès de juridisme.

Mesdames et Messieurs les Députés, soutenez ce mandat pour résoudre un petit problème très très désagréable.

Doutaz Jean-Pierre (*PDC/CVP, GR*). Le groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique a lu attentivement la proposition de mandat exprimée par les députés glânois et la réponse du Conseil d'Etat sur le sujet qui nous concerne. Le groupe, à une faible majorité, a décidé d'appuyer ce mandat, exprimant ainsi une certaine lassitude de voir cette problématique que trop durer depuis des décennies. Certes, le canton n'est pas seul dans cette réalisation et nous avons pris note avec satisfaction que la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions précise qu'elle veillera à ce que les Services de l'Etat émettent leur préavis sur le pro-

¹ Déposé et développé le 21 février 2014, BGC mars 2014 pp. 716ss; réponse du Conseil d'Etat le 20 mai 2014, BGC juin 2014 pp. 1445ss.

jet le plus rapidement possible et qu'elle réitérera sa demande d'accélérer la procédure à la Confédération.

Concernant la demande de prise en charge des frais, si comme indiqué, une réglementation existe déjà, nous avons compris le message du Gouvernement. Mais nous proposons à M. le Conseiller d'Etat ou à son collègue de la Direction de la justice et police d'intervenir à la Conférence latine des chefs des départements de justice et police – qui édicte les recommandations, comme vous le dites, relatives au stationnement des gens du voyage et qui en fixe les modalités – et de proposer une modification de son art. 12 par une augmentation du prix fixé. Celui-ci, en l'état, s'élève à quinze francs par jour et par caravane et, comme mentionné, ne suffit quasiment jamais au dédommagement. C'est une piste possible qui pourrait être explorée dans la mesure où La Joux-des-Ponts n'est pas encore construite et que rien ne nous dit qu'après sa construction, il n'y ait jamais de gens du voyage ailleurs que sur cette aire. Les expériences vécues devraient pouvoir préciser le montant forfaitaire minimum à demander.

C'est avec ces quelques considérations qu'une majorité du groupe démocrate-chrétien – bourgeois-démocratique acceptera ce mandat.

Kolly René (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical a étudié bien sûr ce mandat avec attention. Nous relevons l'importance et l'urgence de la réalisation de l'aire multifonctionnelle de La Joux-des-Ponts par l'OFROU. Néanmoins, nous comprenons que les Services fédéraux doivent respecter les procédures en cours et nous avons pris connaissance du calendrier qui prévoit les travaux à partir du début 2016. Ce programme explique bien la volonté des Services cantonaux et fédéraux d'avancer dans la réalisation de cette aire d'arrêt de La Joux-des-Ponts. Concernant la prise en charge des frais occasionnés par les déchets et les déprédations causés par les gens du voyage, une réglementation existe déjà. De plus, sur le principe, il n'est pas possible, du point de vue de l'égalité de traitement, de traiter différemment les dommages causés par les gens du voyage de ceux causés par d'autres groupements ou dans d'autres situations. Si un projet est assumé par la Confédération, la machine est en route, les solutions concrètes et détaillées arrivent.

Avec ces quelques considérations, une majorité du groupe libéral-radical va rejeter ce mandat.

Duc Louis (ACG/MLB, BR). Je suis particulièrement heureux de pouvoir interpeller M. le Conseiller d'Etat Ropraz qui est mon ami, il le sait, sur le problème qu'a soulevé tout à l'heure le député Pierre-André Page, celui des indemnités pour les déprédations.

Dans la Broye, en 2013, septante caravanes ont été confinées sur un chemin de remaniement avec l'aide de la police et du préfet. Résultat? Cultures avoisinantes à détruire immédiatement après leur passage. J'ai interpellé le préfet de la Broye et celui-ci m'a répondu la chose suivante: «Ecoutez, M. Duc, je ne suis qu'une boîte aux lettres; interpellez le Conseil d'Etat.» J'interpelle M. le Conseiller d'Etat Ropraz, encore une fois mon ami. Il me dit la chose suivante: «Ecoute, Louis, tu

envoies une lettre au Conseil d'Etat et je tâcherai de pousser en cete direction.» J'envoie la lettre et j'apprends, au mois de mai, que pour la question des indemnités, l'affaire a été remise à M. Jutzet. J'aime bien M. Jutzet aussi, mais celui-ci me dit, suite à mon intervention: «Ecoutez, M. Duc, je veux vous dire une chose: les agriculteurs, s'ils veulent toucher une indemnité pour leurs cultures, doivent s'assurer à l'assurance contre la grêle». Alors Mesdames et Messieurs, ce sont les propos textuels de M. Jutzet. Je ne lui en veux pas du tout, mais je me dis quand même que si les agriculteurs doivent aujourd'hui souscrire à une assurance spéciale contre les gitans, je n'y comprends plus rien. Je vous le dis franchement, M. Ropraz, pour cette affaire d'indemnités dans la Broye, il y a 3000 francs à payer à un agriculteur qui a dû détruire sa récolte et je compte quand même que vous mettiez les bouchées doubles.

Repond Nicolas (PS/SP, GR). Tout d'abord, je remercie mes collègues Nicole Lehner et Pierre-André Page d'avoir déposé ce mandat en février dernier. En effet, cela fait beaucoup trop longtemps que notre canton vit chaque année la problématique des gens du voyage. Entendez par là non pas que les gens du voyage sont l'unique problème, mais bien que le Conseil d'Etat n'a pas pris ses responsabilités par rapport à cette problématique; les préfets du canton en savent quelque chose. Je dirais qu'il est enfin temps de mettre des structures en place pour ces personnes. Mais quelles structures? Quand on sait que le maître-mot des gens du voyage est «liberté», je me pose sérieusement la question de savoir s'ils viendront effectivement installer leurs caravanes sur l'aire onéreuse de La Joux-des-Ponts, lieu qui ressemblera plus à une prison ou à un camp pour réfugiés qu'à un endroit ouvert sur le monde. J'ai en effet pu lire dans les médias cantonaux de novembre 2013 que la surface de l'aire multifonctionnelle sera de 10 000 m² et qu'elle pourra accueillir 40 caravanes sur la zone herbeuse. D'où mes questions à M. le Conseiller d'Etat: sachant que les gens du voyage se déplacent en famille, comment cela se passera-t-il lorsque, comme en 2013 dans la Glâne, septante caravanes arriveront sur l'aire de La Joux-des-Ponts? Il y aura de la place pour quarante caravanes, ça c'est ok, mais comment la police va-t-elle gérer l'accueil des trente caravanes supplémentaires? Leurs occupants voudront certainement s'établir dans les champs voisins. D'où cette deuxième question: qui prendra en charge les éventuelles frais supplémentaires occasionnés par les gens du voyage dans les zones extérieures à l'aire multifonctionnelle? J'ai également pu lire dans la Liberté du 16 août dernier qu'une partie des gens du voyage, de nationalité suisse, c'est-à-dire les Jenisch, ne compte pas s'installer sur cette aire. De plus, après discussion avec un chauffeur poids lourd pratiquant régulièrement de longs transports, impliquant des haltes sur les aires d'autoroutes, ce dernier m'a confié que les chauffeurs ne viendront certainement plus sur l'aire de repos côté Alpes et proche de l'aire multifonctionnelle, ceci pour des raisons de sécurité de la marchandise qu'ils transporteront. Ainsi, si cela se trouve, la Confédération va dépenser 7 millions de francs et le canton 700 000 francs pour une aire qui pourrait bien devenir un no man's land dans le futur. Aussi, je pose encore cette question à M. le Conseiller d'Etat: ne vaudrait-il pas aussi dans l'immédiat, comme l'avaient préconisé certains préfets du canton,

trouver une solution de défraiement avec des agriculteurs d'accord d'accueillir les gens du voyage sur leurs terres? Il y a en effet plusieurs agriculteurs qui seraient favorables à cette solution, mais pour autant qu'ils soient sûrs d'être indemnisés en cas de dégâts non couverts. Cette solution aurait le gros avantage de pouvoir entrer en activité rapidement et surtout coûterait même à long terme bien moins cher que les 700 000 francs que le canton de Fribourg déboursa pour l'aire de La Joux-des-Ponts. En tous les cas, une chose est sûre: le Conseil d'Etat doit prendre ses responsabilités et je dirais enfin et rapidement, surtout en ce qui concerne la prise en charge des frais occasionnés par les déprédations et les déchets des gens du voyage, ceci tant qu'une vraie solution n'a pas été mise en place. Ce n'est en effet ni aux communes, ni aux privés de prendre en charge ces montants.

Je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses et vous remercie pour votre attention.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). J'ai juste une question au commissaire du Gouvernement concernant la place de La Joux-des-Ponts. Cette place est prévue avec entrée et sortie uniquement sur l'autoroute, ceci pour environ quarante caravanes. Quarante caravanes, ce sont quarante familles, des dizaines d'enfants et cela ne me paraît pas très judicieux du point de vue sécuritaire d'avoir une entrée uniquement sur l'autoroute. Je voudrais savoir si les utilisateurs, c'est-à-dire les gens du voyage, ont été consultés? Parce que ce sera quand même eux les utilisateurs et j'aimerais savoir s'ils ont été consultés et s'ils sont d'accord d'aller sur une aire de repos comme ça. Sinon, ce sera la croix et la bannière pour les y mettre.

Johner-Etter Ueli (UDC/SVP, LA). Ich werde das Mandat unterstützen und zwar, weil es ein Anfang ist. Persönlich glaube ich zwar nicht, dass dieser multifunktionale Platz den Fahrenden genehm sein wird. Zudem, auch wenn sie dort Station machen würden, bringt das unserer nördlichen Region an der A1, Region Kerzers-Murten, überhaupt nichts. Diese Fahrenden lassen sich nicht bevormunden und vorschreiben, wo sie Halt machen sollen. Wir haben letztes Jahr in unserer Region etwa fünf Wochen lang diese Equipe auf Besuch gehabt. Diesen Sommer sind sie auch wieder im Grossen Moos gewesen und haben dort Station gemacht. Es wurde dann zwar von einem tragischen Unfall überschattet.

Ich denke, wir sollten dieses Problem angehen mit Plätzen, die zur Verfügung gestellt werden. Ich habe es schon einmal gesagt und wiederhole mich: zum Beispiel Bellechasse oder sonstige Plätze. Ich denke nicht, dass dieser multifunktionale Platz das bringt, was wir von ihm erwarten.

Ropraz Maurice, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Le Conseil d'Etat est bien évidemment conscient de l'importance et de l'urgence de la réalisation de l'aire multifonctionnelle de La Joux-des-Ponts par l'Office fédérale des routes (OFROU). Je constate avec étonnement ce matin que certains remettraient presque en cause l'utilité et la nécessité de réaliser cette aire, alors même que c'est ce Grand Conseil qui a validé ce projet, vous vous en rappelez. A l'instar des projets menés par l'OFROU, je

vous rappelle également qu'il s'agit d'une procédure fédérale de loi sur les routes qui a pour objectif de valider les travaux nécessaires qui devront être réalisés. De manière générale, vous savez que la problématique des gens du voyage est gérée en coordination par la Direction de la sécurité et de la justice, par la police, par les préfets et par les communes. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions intervient exclusivement pour tenter de trouver une solution sur une place d'accueil, place d'accueil qui a été voulue précisément à cet endroit, à La Joux-des-Ponts, à Sâles. Je crois que ce n'est pas le lieu de faire tout le débat sur l'utilité d'une ou de plusieurs aires d'accueil; ce débat a déjà eu lieu pendant de nombreuses années. J'ai eu pour mission de négocier, ces derniers mois, avec l'OFROU les conditions de l'installation, de négocier le projet, respectivement son financement. Je suis très heureux aujourd'hui, et vous l'aurez peut-être vu en lisant la Feuille officielle, que le canton de Fribourg, sur demande de l'OFROU, met à l'enquête publique ce jour et jusqu'au 13 octobre cette aire d'accueil des gens du voyage. Les travaux seront effectués par l'OFROU, en principe à l'horizon 2016, ceci naturellement sous réserve des éventuelles oppositions. J'invite d'ores et déjà tous ceux qui mettent pression pour réaliser ces travaux, d'aller convaincre le moment venu les éventuels opposants de l'urgence et de la nécessité de ce projet.

Les coûts de l'aire multifonctionnelle sont estimés, pour l'aire d'accueil des gens du voyage, à un million de francs. Selon la convention signée, la Confédération va participer à raison de 300 000 francs pour cette aire. Elle va investir de son côté plusieurs millions de francs pour l'espace réservé aux poids lourds. C'est le côté Jura de l'aire actuelle de repos qui sera adapté et agrandi pour l'accueil des poids lourds. L'aire des gens du voyage sera réalisé côté Alpes, avec effectivement une quarantaine de places de caravanes pour les gens du voyage. Alors évidemment, à l'impossible nul n'est tenu. D'une part, nous n'avons aucune garantie absolue que cette aire sera systématiquement utilisée, mais ce sera le rôle de la police d'essayer de ramener sur cette aire les gens du voyage qui viennent dans le canton de Fribourg. Et si, simultanément, plus de quarante caravanes viennent dans le canton de Fribourg, c'est clair qu'on ne pourra pas les localiser uniquement sur cette aire. Il y a là une collaboration d'ailleurs qui intervient et qui existe déjà avec d'autres cantons.

J'ai demandé aussi à l'OFROU d'engager immédiatement les études du projet de détail, en parallèle à la procédure de mise à l'enquête publique. La balle est vraiment maintenant dans le camp de la Confédération. Le Conseil d'Etat va suivre l'évolution du dossier et mettre une certaine pression sur la Confédération pour que les engagements qui ont été pris à travers une convention soient respectés. Le cas échéant, nous interviendrons naturellement jusqu'au DETEC, département de M^{me} Leuthard, pour faire en sorte que cette collaboration Confédération-canton, qui est une première, puisse être réalisée dans un délai approprié.

Je précise aussi qu'il existe un comité de pilotage dans lequel l'ingénieur cantonal et le commandant de la police cantonale

sont intégrés actuellement pour la réalisation de cette aire d'accueil.

Concernant la demande de prise en charge des frais occasionnés par les gens du voyage, c'est une problématique qui est gérée par la Direction de la sécurité et de la justice. Mon collègue m'a toutefois informé que lorsque les gens du voyage s'installent sur des fonds privés ou publics, il appartient à la police cantonale de procéder à l'encaissement d'un montant fixe de quinze francs par caravane et par jour de stationnement, et ceci selon une directive, une recommandation relative au stationnement des gens du voyage en Suisse latine édictée par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police. Cette somme permet de dédommager les propriétaires de terrains, éventuellement les tiers. Dans la majorité des cas, elle est suffisante et je dois dire aussi que dans la majorité des cas, l'installation des gens du voyage se passe de manière acceptable. Il arrive parfois – et cela a été le cas effectivement l'année dernière – que les frais occasionnés dépassent les montants reçus. Dans ce cas de figure, il y a naturellement un principe d'égalité qui est invoqué en particulier par la Direction de la sécurité et de la justice et selon lequel il est difficile de traiter différemment les victimes de dommages, qui par hypothèse seraient occasionnés par des tiers, par exemple lors de cambriolages commis en bande ou par des incivilités; et là, il n'y aurait pas d'intervention de l'Etat. Et lorsque ce serait le cas par des gens du voyage, là, il appartiendrait à l'Etat de payer et d'intervenir.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il existe des procédures qui sont soit civiles, soit pénales, où les personnes lésées peuvent effectivement intervenir pour obtenir les montants dus. Il y a déjà eu ce genre d'interventions et les gens du voyage qui reviennent régulièrement dans le canton n'apprécient guère de faire l'objet de convocations au tribunal, que ce soit devant un tribunal civil ou pénal. Donc, moi, j'invite les personnes victimes de déprédations à déposer plainte, respectivement à se constituer partie civile. En l'état, il n'y a effectivement pas de bases légales. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait inéquitable de mettre une base légale plus favorable à ce genre d'indemnisation que par rapport à d'autres situations. Le cas échéant, naturellement, les députés demeurent libres d'introduire, via une motion, une telle base légale.

C'est avec ces considérations que le Conseil d'Etat vous propose de rejeter le mandat, en précisant qu'avec ou sans mandat, toutes les dispositions sont prises avec la Confédération pour essayer de trouver une solution acceptable.

- > La prise en considération d'un mandat exige la majorité qualifiée (56 voix).
- > Au vote, ce mandat obtient 48 voix contre 12. Il y a 7 abstentions.
- > La majorité qualifiée n'étant pas atteinte, cet objet est ainsi liquidé.

Ont voté oui:

Andrey (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Baechler (GR, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Bischof (GL, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Butty (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Chassot (SC, ACG/

MLB), Décrind (GL, PDC-PBD/CVP-BDP), Dietrich (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Doutaz (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fellmann (LA, PS/SP), Gander (FV, UDC/SVP), Garghentini Python (FV, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandgirard (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz L. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Hayoz M. (LA, PDC-PBD/CVP-BDP), Herren-Schick (LA, UDC/SVP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Johner-Etter (LA, UDC/SVP), Kolly G. (GR, UDC/SVP), Kolly N. (SC, UDC/SVP), Lambelet (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lauper (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Lehner-Gigon (GL, PS/SP), Mäder-Brühlhart (SE, ACG/MLB), Meyer Loetscher (BR, PDC-PBD/CVP-BDP), Morand (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Piller B. (SC, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Savary-Moser (BR, PLR/FDP), Schläfli (SC, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC-PBD/CVP-BDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Thalman-Bolz (LA, UDC/SVP), Waeber (SE, UDC/SVP), Wassmer (SC, PS/SP), Zamofing (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Zosso (SE, UDC/SVP). *Total: 48.*

Ont voté non:

Brodard C. (SC, PLR/FDP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Castella D. (GR, PLR/FDP), Castella R. (GR, PLR/FDP), Collaud R. (SC, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Grandjean (VE, PDC-PBD/CVP-BDP), Ith (LA, PLR/FDP), Kaelin Murith (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Kolly R. (SC, PLR/FDP), Vial (SC, PDC-PBD/CVP-BDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 12.*

Se sont abstenus:

Burgener Woeffray (FV, PS/SP), Fasel J. (SE, PDC-PBD/CVP-BDP), Ganioz (FV, PS/SP), Jordan (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Menoud (GR, PDC-PBD/CVP-BDP), Schneuwly A. (SE, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 7.*

Rapport 2013-DAEC-37 sur le postulat 2011-GC-17 (P2088.11) Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs du covoiturage)¹

Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL). Les avantages du covoiturage, largement documentés dans le rapport du Conseil d'Etat, ne sont plus à démontrer. Ce partage des voitures privées entre particuliers dans le but de réduire les nuisances dues au trafic automobile est maintenant entré dans les mœurs, mais ne doit pas faire oublier que la manière la plus écologique et économique de se déplacer reste l'utilisation des transports publics.

Néanmoins, pour les régions peu ou pas desservies ou pour les travailleurs dont les horaires nécessitent des déplacements hors de ceux des transports en commun, le covoiturage est une bonne solution. Les automobilistes pendulaires l'ont bien compris. Ils sont de plus en plus nombreux à pratiquer ce partage, aidés en cela par de nouveaux outils reposant sur les technologies mobiles. En effet, depuis octobre 2010, date à laquelle la région Glâne-Veveyse créait un site internet dédié au covoiturage, de nombreuses applications, qui peuvent être consultées en déplacement, se sont développées avec, pour certaines, une couverture de toute la Suisse et même de l'Europe. Ces sites de covoiturage permettent, par exemple, à deux festivaliers d'entrer en contact à la fin d'un concert afin

¹ Rapport pp. 1653ss.

de partager un véhicule s'ils demeurent dans la même région. C'est dans ce même but que le site www.frimobility.ch a été lancé cet été à l'occasion du giron cantonal des jeunes à Farvagny.

Pour faciliter le covoiturage, des places de stationnement proches de l'entrée de l'autoroute à Vaulruz avaient été demandées par plusieurs députés et accordées par le Conseil d'Etat qui, une année après leur mise en service, en fait le bilan dans ce rapport en fournissant des statistiques d'occupation. Les résultats des trois semaines prises en considération montrent une fréquentation encourageante des vingt places de parc mises à disposition, mais il n'a pas été permis aux enquêteurs d'être présents lors de jours de grande affluence et de constater que la capacité du parking était dépassée à plusieurs reprises, obligeant les usagers à des parcs de fortune. Pour la suite et malgré le succès du covoiturage, le Conseil d'Etat n'envisage pas de développer des possibilités de parcage près d'autres nœuds autoroutiers. Il suggère aux usagers du covoiturage d'utiliser les places de parc existantes, par exemple autour des entreprises et des centres commerciaux proches des points de rencontre; leurs propriétaires apprécieront. J'ai bien peur que ces occupations sauvages ne soient pas de leur goût à moins que, comme nous le suggérons dans notre motion, le Conseil d'Etat s'approche de ces propriétaires afin de convenir de possibles arrangements.

Tout en remerciant le Conseil d'Etat pour la rapide réalisation de la place de parc de Vaulruz après la création du site de covoiturage de la région Glâne-Vevveyse et en saluant le travail de statistiques présenté dans ce rapport, je me joins aux pendulaires – qui ont fait le pas de partager leurs déplacements – pour regretter que l'effort du Conseil d'Etat ne soit pas prolongé sous une forme ou sous une autre.

Je vous remercie de votre attention.

Johner-Etter Ueli (UDC/SVP, LA). Diese Mitfahrgemeinschaften sind sicher eine gute Lösung für diejenigen, die es benötigen und die den gleichen Weg haben. Nichtsdestotrotz schliessen wir uns der Schlussfolgerung des Staatsrates an, weil dies eine private Angelegenheit ist. In diesem Sinne nimmt unsere Fraktion Kenntnis von diesem Bericht.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE). La place de covoiturage de Vaulruz est très utilisée, 66% selon les statistiques, et même plus parce qu'à plusieurs reprises, il y a plus de 100% d'utilisation avec des parcs dans les prés adjacents. Cette place est très utilisée, mais elle est très mal signalée, très mal indiquée, avec un seul panneau sur la route cantonale direction Sem-sales; aucun panneau aux sorties de l'A12, de la route venant de Romont et de Vaulruz. Malgré cela, c'est un énorme succès. Si cette place était bien indiquée, au lieu de vingt places, il en faudrait soixante au minimum. En effet, encore de nombreux automobilistes squattent des places dans la zone industrielle de Vaulruz, vers les entreprises.

Je suis très déçu de la conclusion de ce rapport et j'invite le Conseil d'Etat à revoir sa position. Ces places sont très utiles pour les automobilistes, pour les Fribourgeois; et en favorisant le covoiturage, c'est une lutte contre la pollution et l'utili-

sation inadéquate de nos matières premières qu'il est important d'économiser.

Soyons un canton précurseur en ayant des places de covoiturage à l'entrée de toutes nos autoroutes.

Jordan Patrice (PDC/CVP, GR). J'interviens à titre personnel. Mes liens d'intérêts: je suis syndic de Vaulruz, commune qui a collaboré à la mise en place de places de covoiturage.

Nous avons tellement bien collaboré que la commune a risqué de mettre à disposition du canton une parcelle qui lui appartenait déjà. (*Rires!*) Les gens ont covoituré bien avant que les places ne soient installées. En effet, avant sa construction, nous avons de nombreuses plaintes de la part d'entreprises et de propriétaires de terrain qui étaient gênés par du parcage sauvage, d'où mon intervention pour la création d'une place de parcage à proximité de l'autoroute.

Je relève l'excellente collaboration que les Services de l'Etat ont eue avec la commune et profite de leur faire part de la grande satisfaction émise par de nombreux usagers. Par contre, les résultats des comptages me laissent perplexes et on peut affirmer que la situation a évolué. Nous pouvons constater que cette place est pleine de véhicules tous les matins et nous devons de nouveau faire face à du parking sauvage. Cette place est donc nécessaire, bien utilisée et répond donc à un besoin. Dire que de nombreuses places de parc existent dans les localités n'est pas exact. Il s'agit souvent de places devant des commerces, restaurants, administrations. Dans le cas de ma commune, souvent, il y a des plaintes pour des voitures stationnées sur les places d'entreprises en zone artisanale.

Je demande donc la possibilité de poursuivre l'étude de création de telles places de covoiturage avec la collaboration des communes.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical a étudié ce rapport avec attention et a donc pris connaissance avec intérêt des informations données par ce rapport. On constate tout de même qu'il y a encore un immense travail à faire dans ce domaine. On peut finalement regretter que le covoiturage ne suscite pas un plus grand intérêt, même si j'ai entendu mes préopinants être enthousiastes et optimistes par rapport à cela. Là, c'est l'avis d'un représentant de l'Agglomération de Fribourg. Il n'y a qu'à voir chaque matin le nombre de voitures entrant en ville avec un seul conducteur et aucun passager. Là, il y a effectivement encore un immense travail à faire. Et même dans ce Parlement, le covoiturage est quasiment inexistant. Moi, le premier, je me déplace avec mon véhicule privé. Est-ce par égoïsme? Est-ce par liberté? C'est surtout ça. Mais je crois que là, il y a encore un grand travail à faire auprès des citoyens et nous sommes là aussi pour donner l'exemple. Donc, il faut peut-être qu'on mette en place une initiative à l'avenir.

Sur ces faits, le groupe libéral-radical partage les conclusions du Conseil d'Etat sur ce rapport et en prend acte.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR). Je ne veux pas prolonger la discussion, je veux juste vous faire part de la plate-forme

www.frimobility.ch, citée dans le rapport et développée par l'Association des communes fribourgeoises. Je tiens à vous signaler que plus de 75% des communes y ont adhéré. Tout prochainement, des panneaux de covoiturage vont fleurir dans certaines communes.

Ceci mis à part, c'est vrai que cette plate-forme www.frimobility.ch a évolué depuis la rédaction du rapport. Le lancement officiel a été fait cet été au giron à Farvagny. Nous sommes aussi présents – pour ceux, peut-être, qui l'ont déjà vu – à l'exposition «L'Oracle du Papillon» sur le site blueFACTORY. Et, depuis la rédaction du rapport, nous avons eu un autre partenaire. Maintenant, nous comptons sur trois partenaires, à savoir les TPF, Groupe E et l'OCN.

Enfin, je vous incite vivement, chers collègues, à inaugurer, si vous ne l'avez pas encore fait, cette plate-forme www.frimobility.ch lors de l'inauguration du pont de la Poya, puisque nous avons la collaboration aussi de l'Etat et son soutien.

Ropraz Maurice, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Vu l'heure avancée, je me contenterai de dire que le Conseil d'Etat est très satisfait de l'utilisation de cette place de Vaulruz; c'est un succès. Je crois que cela peut et que cela doit servir d'exemple dans le canton. Je souhaite que l'Etat, avec le soutien et l'engagement des régions et des communes, puisse promouvoir le covoiturage.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

Clôture de la session

La Présidente. Die Septembersession war geprägt durch Geschäfte infolge parlamentarischer Vorstösse und durch ein schwerwichtiges Gesetz, das Schulgesetz, das nun hoffentlich seinen Abschluss fand.

Für die angeregten Diskussionen bedanke ich mich. Bereits in dreieinhalb Wochen sehen wir uns wieder zu weiteren Debatten und wichtigen Entscheiden.

Ich wünsche Ihnen eine gute Heimkehr und in der Zwischenzeit alles Gute.

La session de septembre est close.

—

- La séance est levée à 12 h 15.

La Présidente:

Katharina THALMANN-BOLZ

Les Secrétaires:

Mireille HAYOZ, secrétaire générale

Samuel JODRY, secrétaire parlementaire

—

Message 2014-DAEC-29

6 mai 2014

**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 2014 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 2014 et suivantes.

Ce message comprend les points suivants:

1. Introduction générale	1
2. Nouveau crédit d'engagement proposé au Grand Conseil	2
3. Informations sur les projets ultérieurs	9
4. Crédit d'engagement	10
5. Remarque finale	10

1. Introduction générale

C'est le septième 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. Les travaux concernant l'école de Marly sont terminés. Ceux d'Avry et de Wünnewil sont en cours d'achèvement.

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. Ce dernier 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.

Celui figurant dans ce message représente la septième 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 2012	Paiements 2013	Solde à payer fin 2013
Plaffeien	09.09.2011	3 419 460.00	1 419 460.00	500 000.00	919 460.00
Kerzers	09.09.2011	3 604 840.20	1 376 590.20	500 000.00	876 590.20
Bulle	09.09.2011	2 027 772.00	1 527 772.00	991 500.00	536 272.00

2. Nouveau crédit d'engagement proposé au Grand Conseil

2.1. Construction d'un nouveau complexe scolaire pour le cycle d'orientation de langue allemande de Fribourg (DOSF)

Le projet de la DOSF s'inscrit dans le Plan directeur des écoles de la Ville de Fribourg élaboré en 2010 qui couvre plusieurs aspects: il dresse la situation actuelle des écoles de la Ville, consolide la clause du besoin à moyen terme pour les sites nécessitant des interventions d'ici à 2015 et répond dans l'intervalle au programme scolaire urgent lié à l'introduction de la deuxième année d'école enfantine et à la réalisation de la DOSF.

Lancé en décembre 2008, un concours d'architecture a permis au jury de sélectionner le projet lauréat *La P'tite Charlotte* du bureau Dettling Astrid et Péléraux Jean-Marc, à Lausanne.

Le message relatif au crédit d'étude pour la DOSF a été présenté par le Conseil communal au Conseil général en septembre 2011. Ce dernier a ainsi accepté d'engager un montant de 4 200 000 francs destiné à l'étude du projet en vue de sa réalisation.

Le Conseil communal a, en date du 27 août 2013, sollicité l'autorisation du Conseil général d'engager un montant de 50 050 000 francs destiné à la réalisation du projet de la DOSF dans le quartier du Jura à Fribourg.

2.1.1. Situation actuelle

Actuellement, la DOSF compte 18 salles de classe, dont 13 dans un bâtiment à la rue des Ecoles 11, à côté du cycle d'orientation de Jolimont et 5 salles de classe à l'avenue du Moléson 10, dans les locaux de l'Ecole libre publique de Fribourg. Elle loue encore deux pavillons à l'avenue du Moléson pour les activités créatrices textiles. Les recherches d'une nouvelle localisation ont rapidement abouti au choix de celle de l'école du Jura.

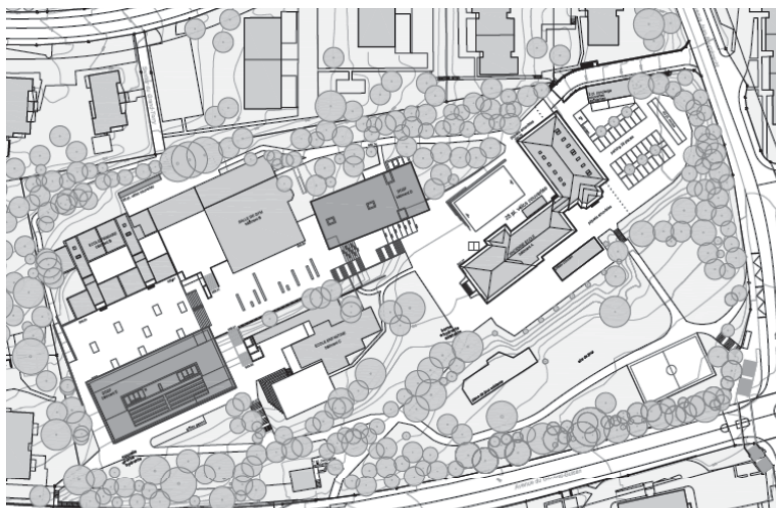
2.1.2. Situation future

Le site pour les nouveaux bâtiments du cycle d'orientation de langue allemande est un grand parc arborisé situé dans le quartier du Jura, avenue du Général-Guisan à Fribourg, qui accueille déjà plusieurs bâtiments scolaires primaires: un ancien bâtiment protégé, le bâtiment de Sainte-Agnès, et trois volumes datant des années 1970. Actuellement, chaque bâtiment est implanté de manière solitaire.

2.1.3. Programme des locaux

Salles de classe 24 salles de classe

Salles spéciales 12 salles spéciales (économie familiale, bois-métal, sciences, textile, musique, dessin, informatique)



Salles de sport	3 unités
Locaux communs	Aula Réfectoire et cuisine Bibliothèque/médiathèque

2.1.4. Description du projet

L'implantation des nouveaux bâtiments densifie l'environnement déjà construit et préserve au maximum l'espace du parc arborisé, à l'usage des écoles et des habitants du quartier. La partie inférieure du parc demeure préservée de construction et accueille une nouvelle surface de jeux extérieurs pour les écoles. Les bâtiments à construire s'organisent autour d'un espace extérieur minéral central, dans lequel se succèdent les préaux. Un nouvel ensemble est ainsi formé, intégrant le bâtiment Sainte-Agnès. Les salles de sport sont enterrées sous un des préaux afin de préserver des rapports équilibrés entre les volumes construits émergents. Elles bénéficient d'un éclairage zénithal généreux par des puits de lumière qui organisent la cour de récréation de manière ludique. Les espaces de circulation dans les nouveaux bâtiments suivent la topographie du terrain et assurent continuités et fluidités spatiales entre les entrées aménagées aux différents niveaux du site.

Le projet s'organise dans deux bâtiments distincts:

- > Le bâtiment E accueillant les classes normales, l'administration et les salles de sport est en relation directe avec l'école primaire existante et le parc. La répartition des niveaux permet de se raccorder au terrain naturel et de minimiser la hauteur du bâtiment côté cour, tout en dégageant une bonne hauteur pour le préau couvert et le hall principal. Cette typologie favorise également, par «l'économie» des paliers d'escaliers, un projet très compact et une spatialité enrichie par un puits de lumière qui offre des vues diagonales entre les différents niveaux.
- > Le bâtiment D abrite des espaces communs et des salles spéciales et relie, par sa position, le bâtiment Sainte-Agnès aux autres constructions. Il accueille les affectations communes au site telles que la cafétéria et l'aula. Son insertion dans la pente offre des relations et des accès de plain-pied à plusieurs niveaux. Le parcours intérieur principal relie ces locaux communs à l'ensemble des écoles et accompagne la séquence des espaces extérieurs. La répartition des fonctions optimise les apports de lumière naturelle pour l'ensemble des locaux. Les murs séparant les salles bois-métal et leurs ateliers servent structurellement pour créer le grand volume de l'aula. Le volume du bâtiment a été réduit au maximum en utilisant l'espace sous les gradins et les combles pour les locaux techniques.

2.1.5. Concept énergétique

Le projet respectera les exigences Minergie pour répondre aux impératifs légaux.

Il s'agit d'une ventilation contrôlée à double-flux; des volets d'aération serviront de ventilation nocturne.

Il est à relever également que l'inertie thermique des deux nouveaux bâtiments leur permettra d'emmagasiner puis de restituer la chaleur ou la fraîcheur de manière diffuse, ils se réchaufferont et se refroidiront plus lentement. Cette capacité est due au fait que la structure porteuse est à l'intérieur des bâtiments et que la masse de ceux-ci est apparente et constituée de béton. L'inertie thermique de ce matériau permet d'obtenir un déphasage thermique (décalage dans le temps) par rapport aux températures extérieures, ce qui s'avère particulièrement intéressant dans les périodes de chaleur.

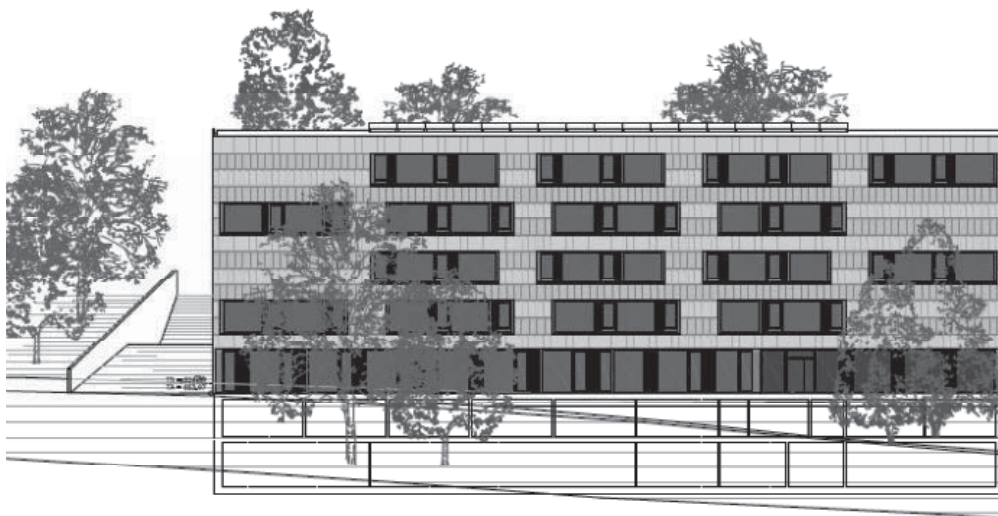
La production de chaleur sera assurée par un chauffage à distance. Le bureau d'ingénieur en chauffage et ventilation a étudié la possibilité de transformer la chaufferie centrale existante des bâtiments A, B et C du Jura, située sous les salles de sport, en local de chauffage pour le CAD du quartier, appelé JURACAD. La chaudière à gaz couplage chaleur-force installée dans la chaufferie existante aura une taille moyenne, environ 4.5 MW. Elle alimentera un réseau et assurera la distribution de chaleur à l'ensemble du site scolaire, soit les bâtiments existants A, B et C et les nouveaux édifices D et E de la DOSF, ainsi qu'une partie du quartier dont la piscine du Levant et d'éventuels autres utilisateurs. Les bâtiments raccordés disposeront chacun d'un échangeur de chaleur dimensionné à leurs besoins thermiques.

Le devis général intègre une taxe de raccordement de 150 000 francs pour les nouveaux bâtiments de l'école. Les coûts liés à l'installation du CAD et aux raccordements de chaque bâtiment feront office d'un crédit séparé auprès du Conseil général de la Ville de Fribourg puisqu'ils concernent l'ensemble du site. Un contrat type «Contracting» de fourniture de chaleur relatif au chauffage à distance JURACAD est en cours d'élaboration avec le prestataire.

Le bâtiment des salles de classe (bâtiment E) sera également équipé en toiture de panneaux solaires thermiques pour la production d'eau chaude sanitaire des douches situées dans les vestiaires des salles de sport.

2.1.6. Plans et coupes

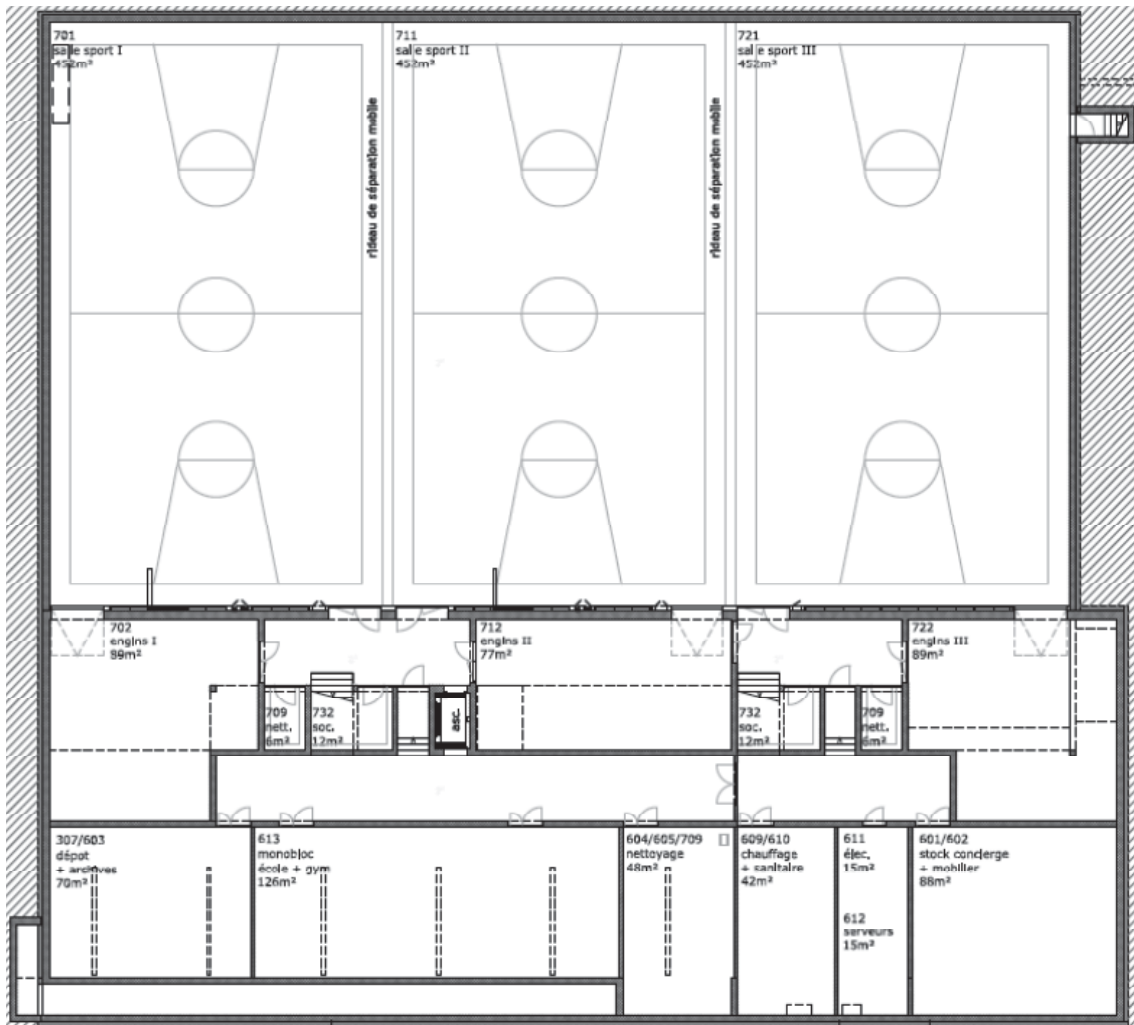
Bâtiment E / façade sud



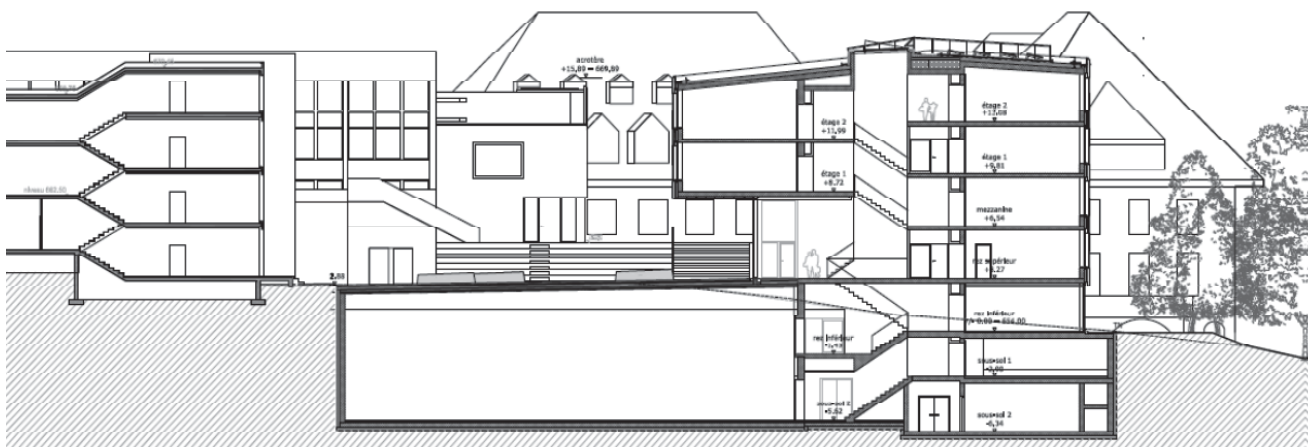
Bâtiment E / plan étage 2



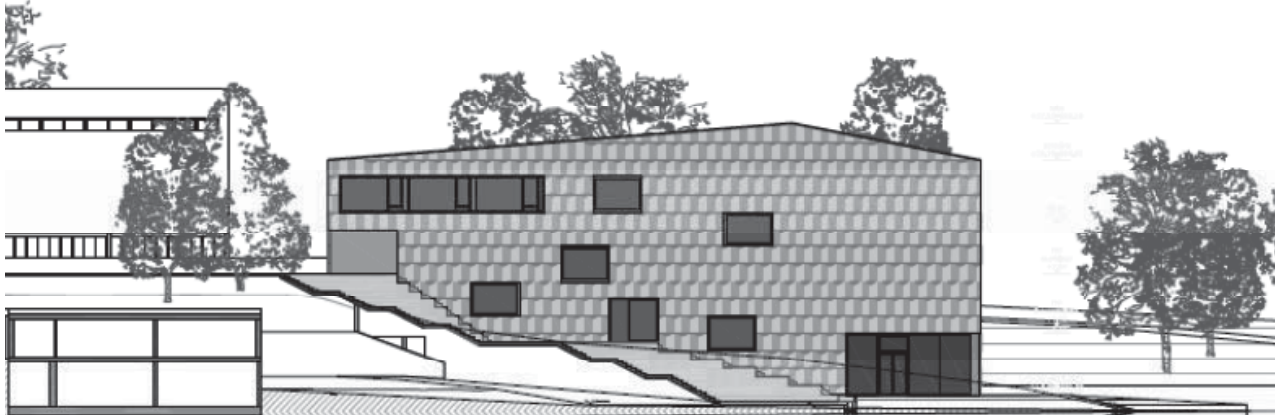
Bâtiment E / plan sous-sol



Bâtiment E / coupe



Bâtiment D / façade sud



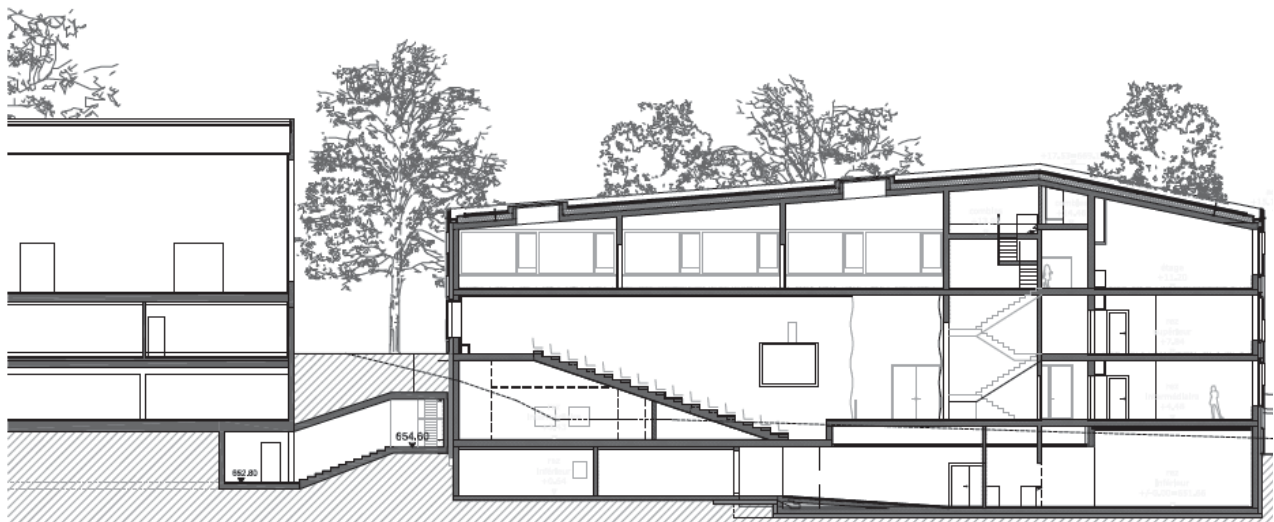
Bâtiment D / plan étage



Bâtiment D / plan rez-supérieur



Bâtiment D / coupe



2.1.7. Devis des travaux

	Fr.
CFC 1 Travaux préparatoires	1 529 000.00
CFC 2 Bâtiment	39 263 000.00
CFC 3 Equipements d'exploitation	1 148 000.00
CFC 4 Aménagements extérieurs	4 640 000.00
CFC 5 Frais secondaires	4 636 000.00
CFC 9 Ameublements et décorations	3 834 000.00
Total (y compris crédit d'étude)	55 050 000.00
./. crédit concours engagés	800 000.00
./. crédit d'étude engagé	4 200 000.00
Total	50 050 000.00

2.1.8. Calcul de la subvention

*Calcul de la subvention pour la nouvelle construction
selon le principe du forfait*

Bâtiment E

Nbre	Désignation	Surface	+ 30 %	Surface x nbre	Prix au m ²	Fr.
24	Salles de classe	78.0	101.4	2433.6	2600.00	6 327 360.00
1	Salle informatique	86.0	111.8	111.8	2600.00	290 680.00
1	Salle informatique	90.0	117.0	117.0	2600.00	304 200.00
	Salles de sciences + local	215.0	279.5	279.5	3700.00	1 034 150.00
1	Salle de dessin	90.0	117.0	117.0	2600.00	304 200.00
1	Local matériel dessin	36.0	46.8	46.8	2600.00	121 680.00
1	Salle de musique	90.0	117.0	117.0	3200.00	374 400.00
1	Salle d'étude	71.0	92.3	92.3	2600.00	239 980.00
1	Cafétéria enseignants	55.0	71.5	71.5	2600.00	185 900.00
1	Salle de travail collectif	85.0	110.5	110.5	2600.00	287 300.00
1	Salle de travail individuel	81.0	105.3	105.3	2600.00	273 780.00
1	Secrétariat	47.0	61.1	61.1	2600.00	158 860.00
1	Bureau direction	24.0	31.2	31.2	2600.00	81 120.00
1	Bureau adjoint direction	27.0	35.1	35.1	2600.00	91 260.00
1	Bureau orientation prof.	24.0	31.2	31.2	2600.00	81 120.00
1	Salle de conférence	37.0	48.1	48.1	2600.00	125 060.00
1	Bibliothèque, médiathèque	87.0	113.1	113.1	2600.00	294 060.00
1	Local concierge	26.0	33.8	33.8	2600.00	87 880.00
1	Infirmierie	18.0	23.4	23.4	2600.00	60 840.00
	Dépôts matériel	107.0	139.1	139.1	2600.00	361 660.00
1	Local d'archives	70.0	91.0	91.0	2600.00	236 600.00
1	Local nettoyage	48.0	62.4	62.4	2600.00	162 240.00
1	Local stock concierge	88.0	114.4	114.4	2600.00	297 440.00

Bâtiment D

1	Salle ac bois	100.0	130.0	130.0	2600.00	338 000.00
1	Local ac bois machines	50.0	65.0	65.0	2600.00	169 000.00
1	Local ac bois matériel	50.0	65.0	65.0	2600.00	169 000.00
1	Salle ac métal	100.0	130.0	130.0	2600.00	338 000.00
2	Salles ac textile	60.0	78.0	156.0	2600.00	405 600.00
1	Local ac textile matériel	21.0	27.3	27.3	2600.00	70 980.00
2	Salles économie familiale	149.0	193.7	387.4	3200.00	1 239 680.00
1	Bureau d'accueil	14.0	18.2	18.2	2600.00	47 320.00
2	Bureaux d'accueil	13.0	16.9	33.8	2600.00	87 880.00
1	Local nettoyage	12.0	15.6	15.6	2600.00	40 560.00
					Total	14 687 790.00

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 2 470 000 francs.

Montant subventionnable pour l'aula

Le montant subventionnable pour l'aula est calculé en fonction des dispositions de l'article 26 al. 3 let. c du même règlement et s'élève à 1 260 000 francs. La subvention est calculée sur une base de 250 élèves, ce qui correspond à la moitié de l'effectif.

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 3 044 014 francs sur un montant total estimé à 3 834 000 francs.

Montant subventionnable pour les aménagements extérieurs

En fonction de l'article 28 du règlement du 4 juillet 2006, un montant de 1 708 000 francs a été retenu pour le subventionnement des aménagements extérieurs qui correspond aux aménagements de jardins, des places de jeux et de sport et à la construction préfabriquée en béton et en maçonnerie.

Montant subventionnable pour la mensa

Le montant subventionnable pour la mensa est calculé en fonction de la surface qui s'élève à 206 m². La facture finale

pour l'aménagement de la cuisine s'élève à 214 000 francs. Le montant subventionnable s'élève à 910 280 francs.

Calcul de la subvention provisoire

	Fr.
Bâtiments E et D	14 687 790.00
Salle de sport	2 470 000.00
Aula	1 260 000.00
Mobilier et matériel didactique	3 044 014.00
Aménagements extérieurs	1 708 000.00
Mensa	910 280.00
Montant total subventionnable	24 080 084.00
Taux applicable 45 %	10 836 037.80
Montant de la subvention provisoire	10 836 037.80

3. Informations sur les projets ultérieurs**3.1. Construction d'un nouveau cycle d'orientation pour la Gruyère à Riaz**

En septembre 2003, le bâtiment du cycle d'orientation de la Léchère accueillait ses premiers élèves ainsi que la première volée d'étudiants du collège du Sud. Par la suite, il a fallu construire un bâtiment pour le collège et ainsi libérer des salles de classe pour les besoins du cycle d'orientation.

Après quelques années et compte tenu de l'évolution des effectifs basé également sur une étude démographique, il a été décidé de construire un nouveau bâtiment sur le site de la Ronclina à La Tour-de-Trême. Ce bâtiment devait permettre d'accueillir environ 850 élèves provenant de La Tour-de-Trême, l'Intyamon, la Vallée de la Jogne et d'une partie de Bulle.

En mars 2007, en raison de l'évolution démographique plus forte que prévue, le comité d'école a réalisé une étude de faisabilité financière pour l'agrandissement ou la construction d'un nouveau cycle d'orientation sur un site à déterminer. En parallèle, une nouvelle étude démographique a été conduite afin de définir l'évolution des effectifs scolaires jusqu'en 2020. Sur la base d'un scénario moyen prévoyant un total de 2300 élèves, le comité d'école a opté pour une nouvelle construction tout en procédant à la rénovation et à l'assainissement du bâtiment de Bulle. Il est donc prévu après la nouvelle construction que le site de Bulle accueille environ 650 élèves et celui de La Tour-de-Trême 850 élèves.

Au printemps 2008, le comité du cycle d'orientation entrait en contact avec le Conseil communal de Riaz en montrant un intérêt à réaliser ce 3^e cycle d'orientation sur leur territoire.

En mai 2012, après des échanges de terrains, un accord a été définitivement trouvé avec les autorités communales pour l'acquisition de la parcelle nécessaire à la réalisation du cycle d'orientation, étant entendu que seule la surface utile au projet ferait l'objet d'un achat. Par la suite, cette transaction a été approuvée par l'Assemblée communale. C'est le 30 août 2012 que l'Assemblée des délégués a accepté à l'unanimité l'achat du terrain ainsi qu'un montant de 300 000 francs pour l'organisation du concours.

Un concours d'architecture a été lancé en octobre 2012. Le programme des locaux prévoit 35 salles de classe, des salles spéciales ainsi qu'une salle de sport triple et une salle de sport simple. Il convient de préciser que ce programme prévoit l'intégration de 3 salles d'enseignement spécialisé.

Le 14 mars 2013, le jury a proclamé le résultat du concours d'architecture et c'est le bureau Graeme Mann & Patricia Capua Mann, à Lausanne qui en est le lauréat.

Par la suite, l'Assemblée des délégués a approuvé en date du 29 mai 2013 un crédit d'études de 3 500 000 francs pour développer le projet.

3.2. 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 son effectif scolaire. 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 un concours d'architecture pour la rénovation, la transformation et l'agrandissement du bâtiment principal.

Le bâtiment des sports fera l'objet d'un assainissement en parallèle. L'Assemblée des délégués a donc voté en date du

13 novembre 2013 un crédit de 1 900 000 francs pour l'assainissement et 500 000 francs pour le concours d'architecture et les premières études.

4. Crédit d'engagement

4.1. Interventions diverses

Dans le cadre des huit messages (14 avril 1992, 18 octobre 1994, 10 octobre 1995, 18 août 1998, 20 mars 2001, 3 novembre 2004, 23 septembre 2008 et 3 mai 2011) relatifs au subventionnement des cycles d'orientation, le Conseil d'Etat a proposé d'attribuer un montant pour «interventions diverses». Il est en effet nécessaire de pouvoir répondre à des demandes correspondant à des besoins impératifs nouveaux et difficilement prévisibles dans des écoles existantes (exemples: application des mesures de sécurité, installations destinées aux handicapés, etc.). Les interventions annoncées restent soumises à la décision du Grand Conseil dans le cadre du débat budgétaire. Comme il n'est pas possible de prévoir la nature et le coût des travaux, le Conseil d'Etat propose d'affecter aux «interventions diverses» un montant de 300 000 francs.

4.2. Nouveau crédit d'engagement

Le crédit d'engagement nécessaire pour les années 2014 et suivantes est établi comme suit:

	Fr.
Cycle d'orientation de langue allemande de Fribourg (DOSF)	10 836 037.80
Interventions diverses	300 000.00
Crédit d'engagement total	11 136 037.80
arrondi à	11 137 000.00

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 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 2014-DAEC-29

6. Mai 2014

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von
Orientierungsschulen im Jahr 2014 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 2014 und in den folgenden Jahren.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung	11
2. Neuer Verpflichtungskredit	12
3. Angaben zu später geplanten Projekten	19
4. Verpflichtungskredit	20
5. Schlussbemerkung	20

1. Einführung

Es ist dies die siebte 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. Die Arbeiten für die Orientierungsschule Marly konnten bereits beendet werden. Die Arbeiten in Avry und Wünnewil stehen kurz vor dem Abschluss.

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. Diese 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.

Bei den Projekten, die in der vorliegenden Botschaft behandelt werden, handelt es sich um die siebte Etappe.

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 2012	Zahlungen 2013	Offener Betrag Ende 2013
Plaffeien	09.09.2011	3 419 460.00	1 419 460.00	500 000.00	919 460.00
Kerzers	09.09.2011	3 604 840.20	1 376 590.20	500 000.00	876 590.20
Bulle	09.09.2011	2 027 772.00	1 527 772.00	991 500.00	536 272.00

2. Neuer Verpflichtungskredit

2.1. Bau eines neuen Schulgebäudes für die deutschsprachige Orientierungsschule Freiburg (DOSF)

Das Projekt der DOSF ist im Richtplan Schulen der Stadt Freiburg eingetragen. Dieser im Jahr 2010 ausgearbeitete Richtplan deckt mehrere Aspekte ab: Er zeigt die aktuelle Lage der Schulen der Stadt auf, konsolidiert den mittelfristigen Bedürfnisnachweis für Standorte, an denen bis 2015 Veränderungen notwendig sind, und gibt eine Antwort auf das dringende Schulprogramm im Zusammenhang mit der Einführung des zweiten Kindergartenjahres und betreffend Neubau für die DOSF.

Als Ergebnis des Architekturwettbewerbs vom Dezember 2008 erkor die Jury das Projekt *La P'tite Charlotte* des Architekturbüros Dettling Astrid und Péléraux Jean-Marc aus Lausanne zum Preisträger.

Der Gemeinderat unterbreitete dem Generalrat im September 2011 ein Kreditbegehren für Studien zur DOSF. Die Legislative bewilligte den Studienkredit von 4 200 000 Franken zur Finanzierung der Projektierungsphase im Hinblick auf die Realisierung des Projekts.

In einem nächsten Schritt ersuchte der Gemeinderat am 27. August 2013 den Generalrat, einen Baukredit von 50 050 000 Franken für die neue DOSF im Juraquartier der Stadt Freiburg zu bewilligen.

2.1.1. Aktuelle Situation

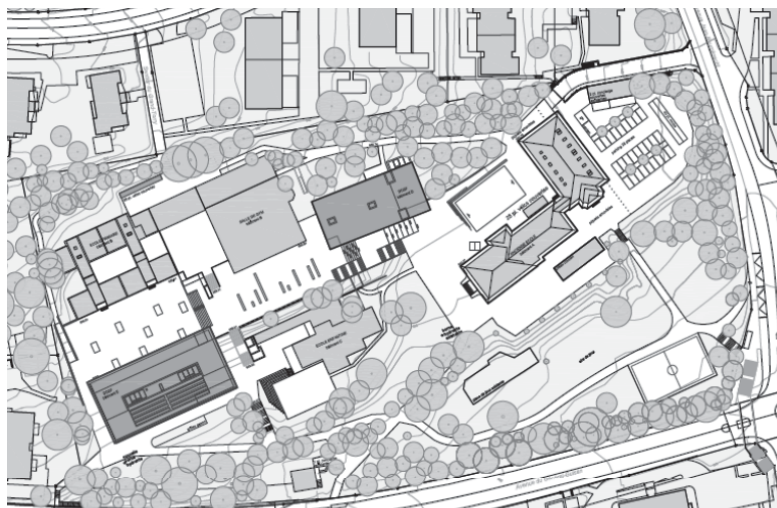
Gegenwärtig zählt die DOSF 18 Klassenzimmer, davon 13 im Gebäude an der Rue des Ecoles 11 neben der Orientierungsschule und 5 im Gebäude der Freien Öffentlichen Schule Freiburg an der Avenue du Moléson 10. Ausserdem mietet die Schule zwei Pavillions an der Avenue du Moléson 10 für das textile Gestalten. Für den neuen Standort fiel die Wahl rasch auf die Schule im Juraquartier.

2.1.2. Künftige Situation

Die neue deutschsprachige Orientierungsschule soll in einem grossen, bewachsenen Park im Juraquartier an der Avenue Général-Guisan in Freiburg – neben bereits bestehenden Primarschulgebäuden – gebaut werden. Dieser Standort umfasst heute das Gebäude Sainte-Agnès, das als geschützter Bau klassifiziert ist, sowie drei weitere Gebäude aus den 1970er-Jahren. Gegenwärtig steht jeder Bau für sich allein da.

2.1.3. Raumprogramm

Klassenzimmer	24 Klassenzimmer
Spezialzimmer	12 Spezialzimmer (Hauswirtschaft; Technisches Gestalten mit Holz, Metall bzw. Textil; Musik; Bildnerisches Gestalten; sowie Informatik)
Sporthallen	3 Einheiten



Gemeinschaftsräume Aula
 Speisesaal und Küche
 Bibliothek / Mediathek

2.1.4. Projektbeschreibung

Das Baukonzept für die neuen Gebäude verdichtet den Standort und nimmt Rücksicht auf die Qualität des baubestehenden Parks sowie auf die Bedürfnisse der Schule und der Einwohnerinnen und Einwohner des Quartiers. Im unteren Teil des Parks wird kein Gebäude, sondern ein neuer Sportplatz im Freien für die Schulen errichtet. Die neuen Gebäude werden um einen zentralen Steinplatz mit mehreren Pausenplätzen gebaut und bilden so eine Einheit, in der das Gebäude Sainte-Agnès integriert ist. Die Sporthallen befinden sich unter der Erde, unter einem der Pausenplätze. Damit wird das Gleichgewicht bei den oberirdischen Volumen aufrechterhalten. Über Lichtschächte, die den Pausenplatz auf spielerische Weise organisieren, werden die Sporthallen grosszügig mit Tageslicht versorgt. Die Verkehrsflächen in den neuen Gebäuden folgen der Topografie des Geländes; durch sie entstehen eine Kontinuität und ein Fluss zwischen den Gebäudeingängen auf den verschiedenen Ebenen.

Das Projekt besteht aus zwei verschiedenen Gebäuden:

- > Im Gebäude E befinden sich die Klassenzimmer, die Verwaltung und die Sporthallen. Es gibt auch eine direkte Verbindung zur bestehenden Primarschule und zum Park. Das Raumprogramm und die Stockwerkgestaltung erlauben eine Integration des Gebäudes in das natürliche Gelände und eine Beschränkung der Gebäudehöhe auf der Seite des Schulhofs, wobei gleichzeitig eine gute Höhe für den gedeckten Pausenplatz und die Haupthalle sichergestellt wird. Diese Typologie erlaubt die Einsparung von Treppenpodesten und dadurch ein äusserst kompaktes Projekt. Ausserdem wird der Raum durch Lichtschächte bereichert, die eine diagonale Sicht auf die verschiedenen Stockwerke erlauben.
- > Im Gebäude D befinden sich die Gemeinschaftsräume (Cafeteria, Aula usw.) sowie die Spezialzimmer. Durch seine Position verbindet das Gebäude D das Gebäude Sainte-Agnès mit den anderen Bauten. Die Raumaufteilung folgt der Hanglage des Terrains und erlaubt einen ebenerdigen Zugang zu mehreren Stockwerken. Die Hauptstrecke im Gebäudeinnern verbindet die Gemeinschaftsräume mit allen Schulen und begleitet die Sequenz der Aussenräume. Bei der funktionellen Aufteilung der Räume wurde darauf geachtet, dass alle Räume optimal mit Tageslicht beleuchtet werden. Die Mauern, die die Spezialzimmer für Technisches Gestalten (Holz und Metall) von den Werkstätten trennen, dienen der Schaffung eines grossen Volumens für die Aula. Das Gebäudevolumen wird auf ein Minimum reduziert,

indem der Raum unter den Zuschauerrängen und im Dachgeschoss für die technischen Räume genutzt wird.

2.1.5. Energiekonzept

Das Projekt wird dem Minergie-Standard entsprechen und somit die rechtlichen Vorgaben erfüllen.

Es ist eine Komfortlüftung mit Wärmerückgewinnung vorgesehen; nachts erfolgt die Belüftung über Luftklappen.

Aufgrund ihrer Wärmeträgheit werden die beiden neuen Gebäude die Wärme und Kälte speichern und diffus wieder abgeben, sodass sie sich langsamer erwärmen bzw. abkühlen werden. Diese Kapazität rührt daher, dass sich das Tragwerk im Innern der Gebäude befindet und dass sie aus Sichtbeton bestehen. Die Wärmeträgheit dieses Materials führt dazu, dass sich die Temperaturen im Innern im Vergleich zur Umgebung zeitlich versetzt ändern. Dies ist besonders in der warmen Jahreszeit interessant.

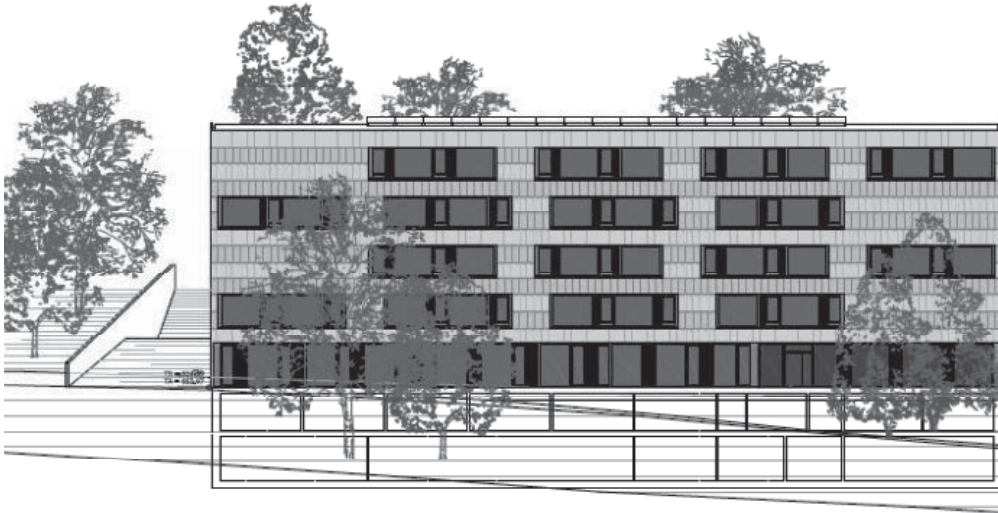
Die Gebäude werden über eine Fernheizung geheizt. Ein HLK-Ingenieurbüro prüfte die Möglichkeit, die bestehende Zentralheizung der Gebäude A, B und C, die im Untergeschoss der Sporthalle des Jura-Schulgeländes untergebracht ist, in einen Heizungsraum für das Fernwärmenetz im Quartier (JURACAD) umzuwandeln. Als Ergebnis dieser Analyse wurde beschlossen, einen Heizkessel mit Wärme-Kraft-Kopplung mittlerer Grösse und einer Leistung von rund 4.5 MW im bestehenden Heizungsraum zu installieren. Damit wird das Netz gespeist und es werden alle bestehenden und neuen Gebäude (A, B, C sowie D und E) wie auch ein Teil des Quartiers – darunter das Schwimmbad Le Levant und möglicherweise noch andere Abnehmer – mit Wärme versorgt werden. Die angeschlossenen Gebäude werden mit einem Wärmetauscher, der ihren Bedürfnissen entsprechend dimensioniert sein wird, ausgestattet werden.

Im generellen Kostenvoranschlag ist eine Anschlussgebühr von 150 000 Franken für die neuen Schulgebäude vorgesehen. Die Kosten für die Einrichtung der Fernheizung und für den Anschluss der Gebäude werden über einen separaten Kredit finanziert werden. Das entsprechende Kreditbegehren wird dem Generalrat der Stadt Freiburg unterbreitet werden, da es den ganzen Standort betrifft. Im Moment wird mit dem betroffenen Unternehmen ein Mustervertrag «Contracting» für die Wärmelieferung im Rahmen der Fernheizung JURACAD ausgearbeitet.

Das Gebäude mit den Klassenzimmern (Gebäude E) wird zudem eine thermische Solaranlage auf dem Dach zur Warmwasserproduktion für die Duschen in den Umkleideräumen der Sporthallen haben.

2.1.6. Pläne und Schnitte

Gebäude E / Südfassade



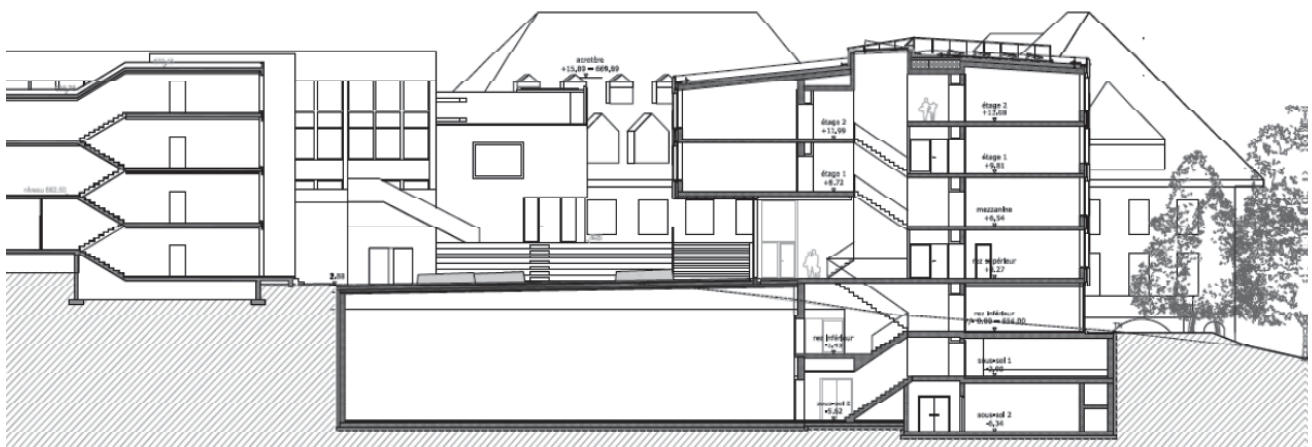
Gebäude E / Plan 2. Stockwerk



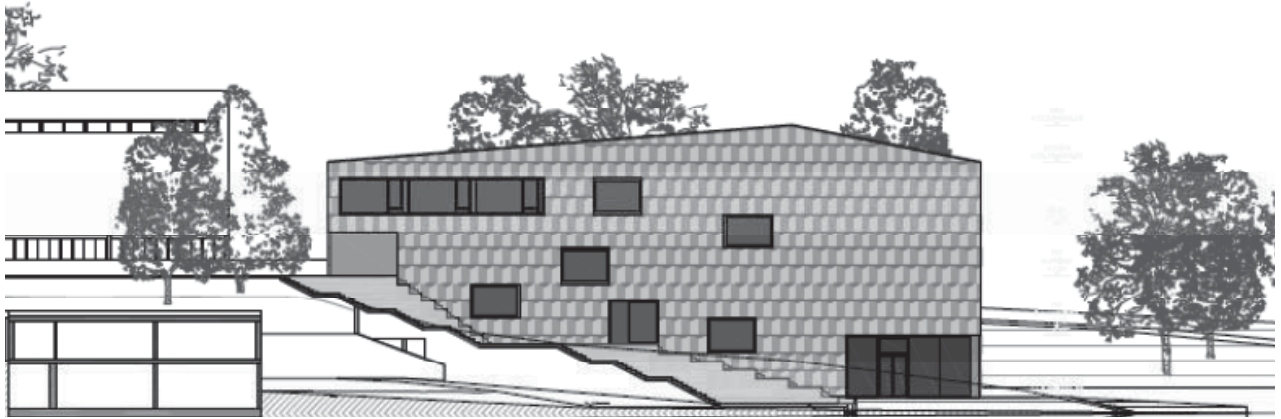
Gebäude E / Plan Untergeschoss



Gebäude E / Schnitt



Gebäude D / Südfassade



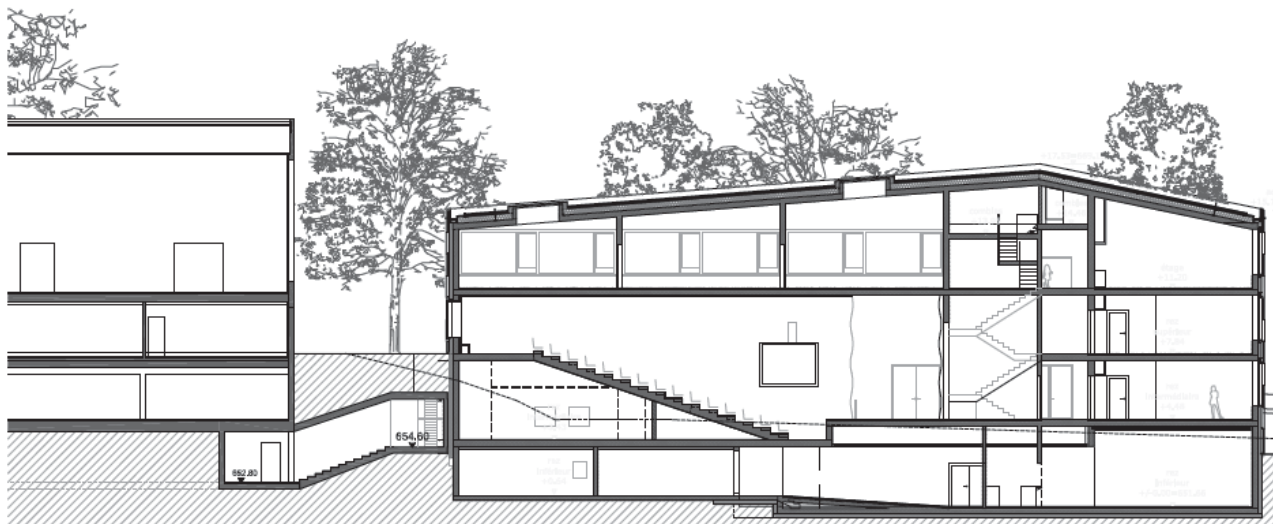
Gebäude D / Erdgeschoss



Gebäude D / Plan Oberes Erdgeschoss



Gebäude D / Schnitt



2.1.7. Kostenvoranschlag

	Fr.
BKP 1 Vorbereitungsarbeiten	1 529 000.00
BKP 2 Gebäude	39 263 000.00
BKP 3 Betriebseinrichtungen	1 148 000.00
BKP 4 Umgebung	4 640 000.00
BKP 5 Baunebenkosten	4 636 000.00
BKP 9 Ausstattung	3 834 000.00
Total (inkl. Studienkredit)	55 050 000.00
./. Gesprochener Wettbewerbskredit	800 000.00
./. Gesprochener Studienkredit	4 200 000.00
Total	50 050 000.00

2.1.8. Berechnung der Subvention

Berechnung der Beiträge für den Neubau (Pauschale)

Gebäude E

Anz.	Bezeichnung	Fläche	+ 30 %	Fläche x Anz.	m ² -Preis	Fr.
24	Klassenzimmer	78.0	101.4	2433.6	2600.00	6 327 360.00
1	Informatiksaal	86.0	111.8	111.8	2600.00	290 680.00
1	Informatiksaal	90.0	117.0	117.0	2600.00	304 200.00
	Zimmer Naturw. + Lokal	215.0	279.5	279.5	3700.00	1 034 150.00
1	Zimmer bildner. Gestalten	90.0	117.0	117.0	2600.00	304 200.00
1	Materialraum Zeichnen	36.0	46.8	46.8	2600.00	121 680.00
1	Musikraum	90.0	117.0	117.0	3200.00	374 400.00
1	Lesesaal	71.0	92.3	92.3	2600.00	239 980.00
1	Cafeteria Lehrpersonen	55.0	71.5	71.5	2600.00	185 900.00
1	Gruppenarbeitsraum	85.0	110.5	110.5	2600.00	287 300.00
1	Individueller Arbeitsraum	81.0	105.3	105.3	2600.00	273 780.00
1	Sekretariat	47.0	61.1	61.1	2600.00	158 860.00
1	Direktionsbüro	24.0	31.2	31.2	2600.00	81 120.00
1	Büro Direktionsstellvertr.	27.0	35.1	35.1	2600.00	91 260.00
1	Büro Berufsberatung	24.0	31.2	31.2	2600.00	81 120.00
1	Konferenzraum	37.0	48.1	48.1	2600.00	125 060.00
1	Bibliothek, Mediathek	87.0	113.1	113.1	2600.00	294 060.00
1	Lokal Hauswart/in	26.0	33.8	33.8	2600.00	87 880.00
1	Krankenzimmer	18.0	23.4	23.4	2600.00	60 840.00
	Materialraum	107.0	139.1	139.1	2600.00	361 660.00
1	Archiv	70.0	91.0	91.0	2600.00	236 600.00
1	Putzraum	48.0	62.4	62.4	2600.00	162 240.00
1	Lager Hauswart/in	88.0	114.4	114.4	2600.00	297 440.00

Gebäude D

1	Techn. Gestalten Holz	100.0	130.0	130.0	2600.00	338 000.00
1	Techn. G. Holzmaschinen	50.0	65.0	65.0	2600.00	169 000.00
1	Techn. G. Holz Material	50.0	65.0	65.0	2600.00	169 000.00
1	Techn. Gestalten Metall	100.0	130.0	130.0	2600.00	338 000.00
2	Techn. Gestalten Textil	60.0	78.0	156.0	2600.00	405 600.00
1	Techn. G. Textil Material	21.0	27.3	27.3	2600.00	70 980.00
2	Hauswirtschaft	149.0	193.7	387.4	3200.00	1 239 680.00
1	Büro Empfang	14.0	18.2	18.2	2600.00	47 320.00
2	Büros Empfang	13.0	16.9	33.8	2600.00	87 880.00
1	Putzraum	12.0	15.6	15.6	2600.00	40 560.00
Total						14 687 790.00

Beitragsberechtigter Betrag für die Sporthalle

Der beitragsberechtigte Betrag für die Sporthalle wird 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 2 470 000 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 1 260 000 Franken. Der Berechnung wurde eine Schülerzahl von 250 zugrunde gelegt, was der Hälfte des Schülerbestands entspricht.

Beitragsberechtigter Betrag für Mobiliar und Lehrmaterial

Die Höhe des beitragsberechtigten Betrags für das Mobiliar und Lehrmaterial wurde aufgrund des Voranschlags von 3 834 000 Franken berechnet und beträgt 3 044 014 Franken.

Beitragsberechtigter Betrag für die Aussenanlagen

Gestützt auf Artikel 28 des Reglements vom 4. Juli 2006 wurde der beitragsberechtigte Betrag für die Aussenanlagen (Gärten, Spiel-/Sportplätze, Montagebau in Beton, Maurerarbeiten) bei 1 708 000 Franken festgelegt.

Beitragsberechtigter Betrag für die Mensa

Massgebend für dessen Berechnung ist die Fläche von 206 m². Die Schlussrechnung für die Kücheneinrichtung beläuft sich auf 214 000 Franken. Insgesamt beträgt der beitragsberechtigte Betrag 910 280 Franken.

Berechnung der provisorischen Subvention

	Fr.
Gebäude E und D	14 687 790.00
Sporthalle	2 470 000.00
Aula	1 260 000.00
Mobiliar und Lehrmaterial	3 044 014.00
Aussenanlagen	1 708 000.00
Mensa	910 280.00
Total beitragsberechtigter Betrag	24 080 084.00
Beitragssatz 45 %	10 836 037.80
Höhe des provisorischen Beitrags	10 836 037.80

3. Angaben zu später geplanten Projekten

3.1. Bau einer neuen Orientierungsschule für den Greyerzbezirk in Riaz

Im September 2003 empfing das OS-Gebäude La Léchère die ersten Schülerinnen und Schüler sowie den ersten Gymnasiasten-Jahrgang des Kollegiums des Südens. In der Folge wurde ein neues Gebäude für das Kollegium nötig, um Klassenzimmer für die Orientierungsschule frei zu machen.

Nach ein paar Jahren wurde aufgrund der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden Entwicklung der Schülerzahl beschlossen, ein neues Gebäude auf dem Standort La Ronclina in La Tour-de-Trême zu bauen. Dieses Gebäude sollte rund 850 Schülerinnen und Schülern aus La Tour-de-Trême, Intyamou, einem Teil von Bulle und dem Jauntal Platz bieten.

Weil die Bevölkerung stärker zunahm als angenommen, gab der Schulvorstand im März 2007 eine Studie über die finanzielle Machbarkeit einer Erweiterung oder eines neuen Gebäudes für die Orientierungsschule an einem noch zu bestimmenden Standort in Auftrag. Parallel dazu wurde eine demografische Studie durchgeführt, um die Entwicklung des Schülerbestands bis 2020 abschätzen zu können. Auf der Grundlage eines mittleren Szenarios, das von insgesamt 2300 Schülerinnen und Schülern ausging, sprach sich der Schulvorstand für die Variante Bau eines neuen Gebäudes mit Unterhalt und Umbau des Gebäudes in Bulle aus. Nach der Realisierung des Vorhabens wird der Standort Bulle etwa 650 und der Standort La Tour-de-Trême rund 850 Schülerinnen und Schüler zählen.

Im Frühjahr 2008 trat der Gemeindeverband für die Orientierungsschule an den Gemeinderat von Riaz heran, um abzuklären, ob die 3. Orientierungsschule hier gebaut werden könnte.

Im Mai 2012 wurde nach einem Landabtausch mit dem Gemeindebehörden eine definitive Vereinbarung für den Kauf der für die Verwirklichung der Orientierungsschule nötigen Parzelle getroffen, wobei einzig die für das Projekt nützliche Fläche erworben werden sollte. Die Gemeindeversammlung genehmigte die Transaktion. Am 30. August 2012 sprach sich die Delegiertenversammlung einstimmig für den Landerwerb und für die Bereitstellung von 300 000 Franken für die Durchführung eines Wettbewerbs aus.

Im Oktober 2012 wurde ein Architekturwettbewerb durchgeführt. Das Raumprogramm sieht 35 Klassenzimmer, mehrere Spezialzimmer, eine Dreifach- und eine Einfachsporthalle sowie die Integration von 3 Zimmern für Sonderschulunterricht vor.

Am 14. März 2013 ernannte das Preisgericht das Projekt des Büros Graeme Mann & Patricia Capua Mann aus Lausanne zum Sieger des Architekturwettbewerbs.

Am 29. Mai 2013 genehmigte dann die Delegiertenversammlung einen Studienkredit von 3 500 000 Franken für die Weiterentwicklung des Projekts.

3.2. Erweiterung und Umbau der Orientierungsschule des Vivisbachbezirks in Châtel-Saint-Denis

Auch der Vivisbachbezirk kennt eine Zunahme der Bevölkerung und der Schülerbestände. Ausserdem muss das 1973 erbaute Gebäude an die geltenden Normen angepasst werden.

Der Vorstand des Gemeindeverbands hat darum ein Raumprogramm unter Berücksichtigung der neuen Bedürfnisse definiert und einen Architekturwettbewerb für die Renovierung, den Umbau und die Erweiterung des Hauptgebäudes lanciert.

Gleichzeitig wird das Gebäude mit der Turnhalle saniert werden. Die Delegiertenversammlung hat am 13. November 2013 einen Kredit von 1 900 000 Franken für die Sanierung sowie einen Kredit von 500 000 Franken für den Architekturwettbewerb und die ersten Studien verabschiedet.

4. Verpflichtungskredit

4.1. Verschiedene Interventionen

In den acht Botschaften vom 14. April 1992, 18. Oktober 1994, 10. Oktober 1995, 18. August 1998, 20. März 2001, 3. November 2004, 23. September 2008 und 3. Mai 2011 über die Beitragsleistung an Orientierungsschulen schlug der Staatsrat jeweils vor, einen Betrag für «verschiedene Interventionen» vorzusehen, um auf vordringliche, nicht vor-ausschbare neue Bedürfnisse an den bestehenden Schulen reagieren zu können (Beispiele wären etwa die Umsetzung von neuen Sicherheitsmassnahmen oder Einrichtungen für Personen mit Behinderungen). Die angekündigten Interventionen bleiben dem Entscheid des Grossen Rates im Rahmen der Voranschlagsdebatte unterstellt. Weil es nicht möglich ist, Art und Kosten der Arbeiten vorzusehen, schlägt der Staatsrat vor, für die «verschiedenen Interventionen» einen Betrag von 300 000 Franken vorzusehen.

4.2. Neuer Verpflichtungskredit

Der für 2014 und die darauf folgenden Jahre erforderliche Verpflichtungskredit setzt sich wie folgt zusammen:

	Fr.
Deutschsprachige Orientierungsschule Freiburg (DOSF)	10 836 037.80
Verschiedene Interventionen	300 000.00
Total Verpflichtungskredit	11 136 037.80
Gerundet	11 137 000.00

Dieser Verpflichtungskredit ist Gegenstand eines Dekrets, das nicht dem Finanzreferendum untersteht; denn nach Artikel 24 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates gilt diese Ausgabe als gebundene Ausgabe.

5. Schlussbemerkung

Mit dem hier behandelten Projekt 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 2014 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 6 mai 2014;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

¹ Un crédit d'engagement de 11 137 000 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 2014 et suivantes.

² Les subventions totales octroyées n'excéderont pas les montants suivants:

	Fr.
– Cycle d'orientation de langue allemande de Fribourg DOSF	10 836 037.80
– Interventions diverses	<u>300 000.00</u>
Montant total	11 136 037.80
arrondi à	11 137 000.00

Dekret

vom

über Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen im Jahr 2014 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 6. Mai 2014;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

¹ Für den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen in den Jahren 2014 und folgende wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 11 137 000 Franken eröffnet.

² Insgesamt darf die kantonale Beteiligung folgende Beträge nicht übersteigen:

	Fr.
– Deutschsprachige Orientierungsschule Freiburg DOSF	10 836 037.80
– Verschiedene Interventionen	<u>300 000.00</u>
Total	11 136 037.80
gerundet	11 137 000.00

Art. 2

¹ 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.

² 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.

Art. 2

¹ Die den Kantonsbeiträgen entsprechenden Zahlungskredite werden in den jährlichen Finanzvoranschlägen eingetragen und nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

² 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

2014-DAEC-29

Projet de décret :
Subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation durant les années 2014 et suivantes

Propositions de la commission ordinaire CO-2014-62

Présidence : Jacques Vial

Membres : Antoinette Badoud, Solange Berset, Jean Bertschi, Yvan Hunziker, Bruno Jendly, Gabriel Kolly, Nicole Lehner-Gigon, Yves Menoud, Benoît Piller, André Schneuwly

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 11 voix sans opposition ni abstention, 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 25 août 2014

Anhang

GROSSER RAT

2014-DAEC-29

Dekretsentwurf:
Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen im Jahr 2014 und in den folgenden Jahren

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2014-62

Präsidium : Jacques Vial

Mitglieder : Antoinette Badoud, Solange Berset, Jean Bertschi, Yvan Hunziker, Bruno Jendly, Gabriel Kolly, Nicole Lehner-Gigon, Yves Menoud, Benoît Piller, André Schneuwly

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung 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 25. August 2014

Annexe

GRAND CONSEIL

2014-DAEC-29

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 2014 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 12 voix sans opposition ni abstention (1 membre excusé), 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 27 août 2014

Anhang

GROSSER RAT

2014-DAEC-29

Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Dekretsentwurf über Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen im Jahr 2014 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 12 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der Fassung des Staatsrates anzunehmen.

Den 27. août 2014

Rapport 2013-DAEC-37

20 mai 2014

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime – Places de parc pour les utilisateurs du covoiturage

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2088.11 déposé par les députés Nicole Lehner-Gigon et Nicolas Rime et accepté par le Grand Conseil le 22 mars 2012 par 92 voix contre 1 et 2 abstentions. Ce postulat demande de réétudier la possibilité de mettre à la disposition des utilisateurs du covoiturage des places de parc proches des entrées d'autoroute.

1. Introduction

Dans son rapport sur le postulat 2003.07 de Denis Grandjean concernant la construction d'aires de stationnement pour voitures aux entrées des autoroutes de notre canton (parkings point de contact), présenté au Grand Conseil le 7 juillet 2009, le Conseil d'Etat constatait qu'«un ensemble de points de rencontre relativement bien répartis existait informellement dans le canton, aussi bien à proximité des jonctions autoroutières que le long des routes principales du réseau» et qu'il manquait encore «un véritable portail fribourgeois du covoiturage». Il soulignait que la construction d'aires de stationnement aux entrées des autoroutes n'apparaissait «pas indispensable au développement du covoiturage, lequel dépendait prioritairement de la mise en place d'une véritable plate-forme de contact entre les automobilistes intéressés par cette forme de prise en charge partagée.» Il concluait qu'une fois une telle plate-forme mise en place, et sur la base des expériences pratiques, il y aurait lieu «de réévaluer l'opportunité de construire des places spécifiques et, le cas échéant, de lancer un projet pilote, avec le concours actif des communes.»

Le 8 février 2011, dans sa réponse à la question Patrice Jordan 3343.10 demandant la création d'une place de covoiturage à proximité du Centre de police de Vaulruz, le gouvernement fribourgeois répétait que la construction d'aires de stationnement aux entrées des autoroutes «dépendait prioritairement de la mise en place d'une véritable plate-forme de contact entre les automobilistes intéressés par cette forme de prise en charge partagée.»

En octobre 2010, les districts de la Glâne et de la Veveyse, sous l'égide de la Région Glâne-Veveyse (RGV), créaient un site Internet dédié au covoiturage. Disposant d'une plate-forme de contact, l'Etat de Fribourg mettait en service le 28 septembre 2012 un projet pilote de place de covoiturage à Vaulruz.

L'objectif de ce rapport est d'évaluer la plate-forme de contact mise en place par la RGV, de présenter ses récents développements, d'analyser l'utilisation de la place de covoiturage créée par le canton à Vaulruz et de mesurer la nécessité d'aménager des places de covoiturage à proximité des échangeurs autoroutiers. Les principes du covoiturage sont rappelés au chapitre 2.

2. Le covoiturage

Le covoiturage est l'utilisation conjointe et organisée d'un véhicule conduit par un conducteur non professionnel avec un ou plusieurs passagers, pour parcourir un trajet commun, occasionnellement ou régulièrement. De nombreux covoituteurs s'organisent de manière autonome, par leurs propres moyens et par des regroupements spontanés de véhicules sur des parkings existants (parkings publics, centres commerciaux, etc.) et, dans certains cas, à proximité directe d'échangeurs autoroutiers. Le covoiturage peut également être aidé par les entreprises ou les collectivités publiques, qui créent des aires ou des points de covoiturage, et organisé via des plates-formes d'échange qui permettent de mettre en contact des passagers effectuant les mêmes trajets.

Les avantages de ce système sont:

- > le partage des frais de transport,
- > la réduction du flux de trafic sur le parcours commun (l'effet réel reste cependant très faible compte tenu des volumes de trafic en jeu),
- > la réduction des prestations kilométriques du transport individuel motorisé.

Les inconvénients sont:

- > l'emploi supplémentaire de places de parc au lieu de rencontre (sauf lorsque le conducteur prend en charge les passagers à leur domicile),
- > la restriction de la liberté de déplacement et de la flexibilité.

En Suisse, il existe plusieurs plates-formes de covoiturage, notamment www.e-covoiturage.ch, www.karzoo.ch, tooxme.com (via une application mobile), ainsi que des plates-formes à caractère plus régional.

A noter qu'il n'existe aucune statistique sur le covoiturage en Suisse.

3. Plates-formes de covoiturage dans le canton de Fribourg

3.1. Projet de la Région Glâne-Veveyse

29 communes des districts de la Glâne et de la Veveyse, sous l'égide de la Région Glâne-Veveyse (RGV), ont inauguré le 14 octobre 2010 un site Internet dédié au covoiturage, www.glane-veveyse-covoiturage.ch, dont la gestion a été confiée à l'association E-covoiturage¹. Le projet de la RGV est axé sur:

- > l'inscription ou la recherche de trajets en commun,
- > la mise à disposition de places de parc gratuites par les communes.

110 places de parc, signalées par un panneau, ont été mises à disposition par les 29 communes affiliées² et réparties en 39 endroits différents. Les personnes intéressées au covoiturage peuvent s'adresser à l'administration communale ou

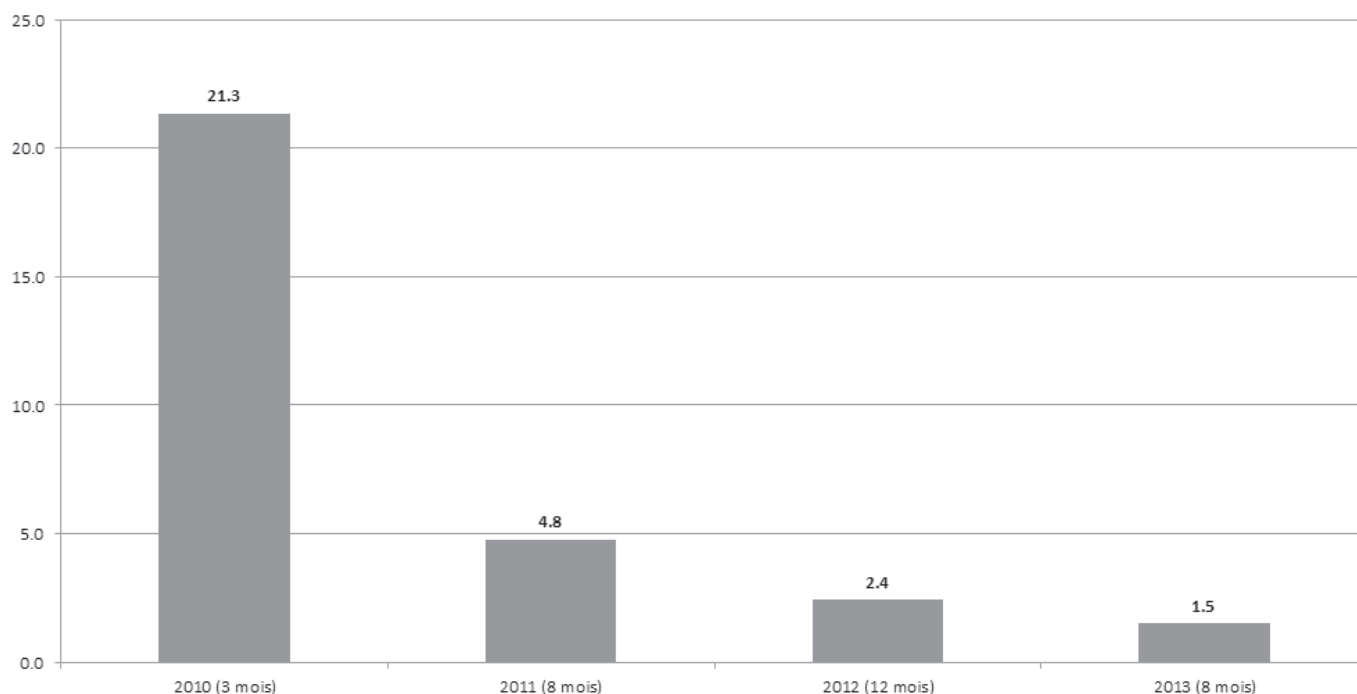
s'inscrire sur le site www.glane-veveyse-covoiturage.ch, via Facebook ou une application mobile. Le système est gratuit aussi bien pour les communes que pour les usagers.



Parking du stade de Lussy (Châtel-Saint-Denis)

Le nombre de nouveaux utilisateurs inscrits sur le site Internet www.glane-veveyse-covoiturage.ch se répartit, en moyenne mensuelle, comme suit:³

Nombre de nouveaux utilisateurs: moyenne mensuelle



¹ L'association à but non lucratif E-covoiturage.ch propose des modules de covoiturage sur mesure. Elle bénéficie du soutien de la Confédération.

² A noter qu'il existe en complément de nombreuses places en zone blanche gratuites et peu utilisées.

³ Les données ont été fournies par la RGV. Il n'existe pas de statistiques pour la période mars-juin 2011.

On constate que le succès du début s'est grandement estompé quelques mois après le lancement du site. Il est probable que les premiers utilisateurs se sont par la suite organisés directement entre eux et ne passent plus par la plate-forme. Seules 3 personnes se sont inscrites, en 2010, à leur commune de domicile afin de participer à du covoiturage.

Il n'existe aucune statistique relative à l'utilisation des places de parc mises à disposition gratuitement par les communes.

3.2. Développements du projet de la Région Glâne-Veveyse: deux plates-formes distinctes

Le projet de la RGV a été repris par l'Association fribourgeoise des communes (AFC) afin d'être étendu à tout le canton¹. Cependant, étant donné que les négociations avec l'association E-covoiturage ont échoué, l'AFC a ouvert en novembre 2013 son propre site Internet www.frimobility.ch en partenariat avec les Transports publics fribourgeois et le Groupe E. Comme pour le projet RGV, les communes qui souhaitent s'inscrire sur cette plate-forme doivent mettre à disposition des places de parc et les signaler par des panneaux mis à disposition par l'AFC. Actuellement 75% des communes du canton de Fribourg participent à ce projet. Aux places de parc mises à disposition par les communes de la Glâne et de la Veveyse s'ajouteront 326 autres places, réparties sur l'ensemble du canton; elles seront mises à disposition ces prochains mois.

La plate-forme régionale de covoiturage www.glane-veveyse-covoiturage.ch a, quant à elle, été étendue à tout le territoire fribourgeois en novembre 2013 et un nouveau site, www.fribourg-covoiturage.ch, a été lancé.

Le canton de Fribourg dispose donc depuis l'automne 2013 de deux plates-formes de covoiturage distinctes.

4. Place de covoiturage de Vulruz

Suite aux interventions parlementaires de Denis Grandjean (P2003.07) et de Patrice Jordan (QA3343.10) ainsi qu'à la création de la plate-forme www.glane-veveyse-covoiturage.ch, le canton, en collaboration avec l'AFC, a créé une place de covoiturage à Vulruz. Située à 300 mètres de la jonction autoroutière de l'A12, sur un terrain mis à disposition par l'Etat et la commune, et mise en service le 28 septembre 2012, elle comporte vingt places de parc. Ce projet pilote, dont l'aménagement a coûté 165 000 francs, sert d'essai sur une période de deux ans pour évaluer l'opportunité de telles places aux abords des autoroutes dans le canton.

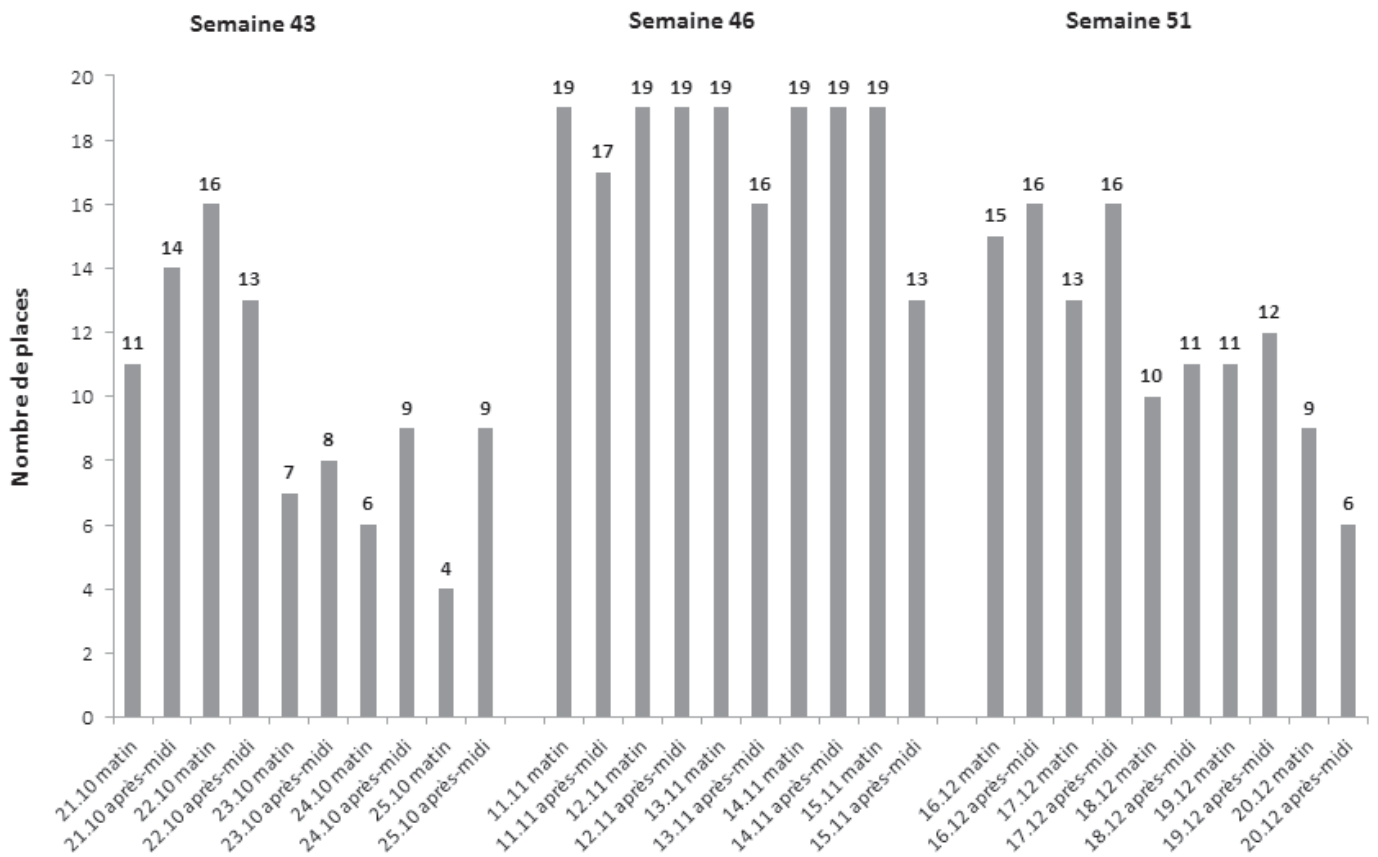
A la demande du Service de la mobilité, une statistique de l'utilisation des 20 places de covoiturage a été effectuée. Un comptage du nombre de places occupées et un relevé de l'immatriculation des véhicules ont été réalisés le matin et l'après-midi durant trois semaines de l'automne 2013: la semaine 43 (du lundi 21 au vendredi 25 octobre) qui correspond à la semaine des vacances d'automne dans le canton de Fribourg, la semaine 46 (du lundi 11 au vendredi 15 novembre) et la semaine 51 (du lundi 16 au vendredi 20 décembre) qui précède les deux semaines de vacances de Noël. Ceci correspond à 30 relevés.

L'utilisation moyenne a été de 49% pour la semaine 43, 90% pour la semaine 46 et 60% pour la semaine 51; sur les trois semaines prises en compte elle a atteint 66%, soit 13 places sur 20. En moyenne, deux tiers des places ont donc été occupés durant la période de comptage.

Le taux d'occupation le plus bas correspond aux vendredis après-midi. A noter que la place pour personnes handicapées n'a jamais été occupée et que durant la semaine 46 plusieurs cas de parking en dehors des 20 cases officielles ont été constatés.

¹ La RGV a approché l'AFC dès mai 2011 afin que son projet de covoiturage soit repris et étendu à tout le canton.

Nombre de places utilisées



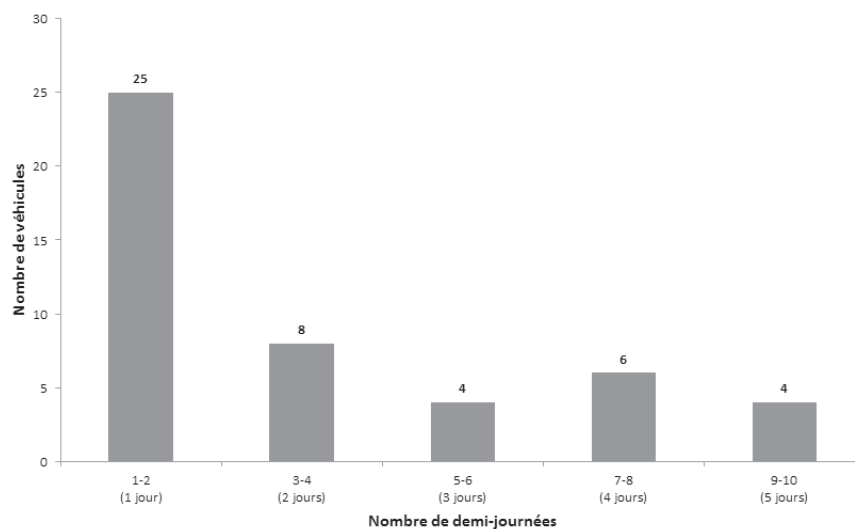
Au niveau de la fréquence d'utilisation, les différents relevés statistiques montrent que la place de Vulruz est utilisée majoritairement par des utilisateurs occasionnels. En tout, 100 utilisateurs différents ont été dénombrés durant les trois semaines de relevés. Seuls 7 véhicules ont été recensés au moins une fois durant chacune des semaines de comptage.

Les utilisateurs sont immatriculés majoritairement dans le canton de Fribourg et proviennent principalement des districts de la Gruyère et de la Glâne. 6 l'étaient dans le canton de Vaud, 2 du Valais, 1 d'Argovie et 1 au Portugal.

Durant la semaine 46, la plus fréquentée, la fréquence d'utilisation (en demi-journée) des 47 véhicules recensés a été la suivante:

Fréquence d'utilisation

semaine 46 (du 11-15 novembre 2013)



25 véhicules ont utilisé la place de parc une demi-journée ou une journée durant la semaine considérée. A l'opposé, seuls 4 véhicules ont été relevés chaque jour de la semaine.

5. Création de nouvelles places aux jonctions autoroutières

L'aménagement de la place de covoiturage de Vulruz est revenu, sans les frais d'acquisition du terrain qui appartenait à l'Etat et la commune, à 165 000 francs. Une telle place aurait coûté environ 220 000 francs s'il avait fallu acheter le terrain, soit 11 000 francs par place. La création de nouvelles places de covoiturage aux jonctions autoroutières occasionne donc des dépenses élevées pour un rapport utilité-coût faible au vu de l'utilisation gratuite et principalement occasionnelle constatée à Vulruz.

En outre, l'aménagement de telles places implique une utilisation accrue du sol alors qu'il y a, en général, de nombreuses places de parc gratuites et peu utilisées la journée dans les villages. Des places de covoiturage situées aux jonctions autoroutières, en dehors de toutes zones d'habitation, n'offrent pas, par ailleurs, de complémentarité d'usage: elles se vident en fin d'après-midi, lorsque les covoitureurs reprennent leur voiture, et ne sont pas ou très peu utilisées en soirée ou le weekend.

Il est par ailleurs à relever que la plupart des covoitureurs s'organisent de manière indépendante, sans l'aide des instances publiques, par des regroupements spontanés de véhicules sur des parkings existants.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat relève avec satisfaction que les automobilistes fribourgeois intéressés par le covoiturage ont la possibilité de se mettre en contact via Internet. Il note toutefois que la plate-forme de covoiturage créée par la RGV, et reprise par l'AFC, n'a pas véritablement trouvé de marché et regrette la coexistence de deux plates-formes différentes pour le canton.

Il constate également que la place de covoiturage de Vulruz est bien utilisée. Cependant la création de places proches des échangeurs autoroutiers implique une utilisation accrue du sol, alors qu'il existe déjà une offre gratuite et importante, notamment dans les villages. En outre, une telle création engendre des coûts importants pour une utilisation gratuite et surtout occasionnelle.

Etant donné la nature majoritairement informelle du covoiturage (organisation autonome et regroupement sur des parkings existants) et au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut plutôt favoriser le covoiturage ou l'affectation au covoiturage de places de parc, déjà existantes, situés près des jonctions autoroutières. Il estime que la création par

ses soins de places de covoiturage à proximité des échangeurs autoroutiers ne s'impose pas et impliquerait des coûts d'investissement importants. Il appartient toutefois aussi aux régions et agglomérations de recenser les besoins.

Bericht 2013-DAEC-37

20. Mai 2014

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime – Parkplätze für Fahrgemeinschaften

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2088.11 von Grossrätin Nicole Lehner-Gigon und Grossrat Nicolas Rime, das am 22. März 2012 vom Grossen Rat mit 92 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen erheblich erklärt wurde. Mit diesem Postulat wird der Staatsrat ersucht, die Möglichkeit, Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Fahrgemeinschaften Parkplätze in der Nähe von Autobahneinfahrten zur Verfügung zu stellen, erneut zu prüfen.

1. Einleitung

In seinem Bericht an den Grossen Rat vom 7. Juli 2009 zum Postulat 2003.07 Denis Grandjean über den Bau von Autoparkplätzen bei den Autobahneinfahrten in unserem Kanton (Kontakt-Parkplätze) hielt der Staatsrat fest, dass es zahlreiche informelle Treffpunkte zu geben scheine, die das ganze Kantonsgebiet relativ gut abdecken und die sich sowohl in der Nähe von Autobahnanschlüssen als auch entlang der Hauptstrassen befinden. Was fehle, so der Staatsrat, sei ein «echtes Freiburger Portal für Fahrgemeinschaften». Der Bau von Autoparkplätzen bei den Autobahneinfahrten beurteilte der Staatsrat im Bericht hingegen als vorerst nicht unabdingbar für die Entwicklung von Fahrgemeinschaften, da diese vor allem auf die Schaffung einer Vermittlungsplattform für Personen, die sich für diese gemeinsame Transportform interessieren, angewiesen seien. Abschliessend meinte der Staatsrat: «Anhand der praktischen Erfahrungen solcher Fahrgemeinschaften kann die Zweckmässigkeit neuer, speziell für diesen Zweck vorgesehener Parkplätze zu einem späteren Zeitpunkt neu bewertet und allenfalls ein Pilotprojekt unter aktiver Beteiligung der Gemeinden gestartet werden.»

In seiner Antwort vom 8. Februar 2011 auf die Anfrage 3343.10 von Grossrat Patrice Jordan («Parkplatz für Fahrgemeinschaften») bekräftigte die Freiburger Regierung ihre Einschätzung, dass die Schaffung einer Vermittlerplattform massgebend sei.

Im Oktober 2010 haben der Glane- und der Vivisbachbezirk unter der Federführung des Gemeindeverbands Région Glâne-Veveyse (RGV) eine solche Online-Plattform geschaffen. Da damit die Voraussetzung – das Vorhandensein einer Vermittlerplattform – erfüllt war, nahm der Staat am 28. Sep-

tember 2012 als Pilotprojekt einen Parkplatz für Fahrgemeinschaften in Vulruz in Betrieb.

Mit dem vorliegenden Bericht wird nun eine Beurteilung der vom RGV geschaffenen Vermittlerplattform vorgenommen; des Weiteren werden die kürzlich erfolgten Anpassungen dieser Plattform präsentiert, die Nutzung des vom Staat eingerichteten Parkplatzes für Fahrgemeinschaften in Vulruz analysiert und die Notwendigkeit, Parkplätze für Fahrgemeinschaften in der Nähe von Autobahnanschlüssen zu bauen, abgeschätzt. Im Punkt 2 werden die allgemeinen Merkmale von Fahrgemeinschaften in Erinnerung gerufen.

2. Die Fahrgemeinschaft

Eine Fahrgemeinschaft ist eine Gruppe von Personen, die gelegentlich oder regelmässig auf organisierte Weise eine bestimmte Strecke gemeinsam in einem Fahrzeug zurücklegt, das von einem privaten Fahrzeuglenker gefahren wird. Zahlreiche Fahrgemeinschaften organisieren sich autonom und mit den eigenen Mitteln oder werden spontan beschlossen (auf bestehenden öffentlichen Parkplätzen, in Einkaufszentren usw. und manchmal auch in unmittelbarer Nähe von Autobahnanschlüssen). Fahrgemeinschaften können auch durch private Unternehmen oder durch die öffentliche Hand gefördert werden, indem diese Parkplätze für Fahrgemeinschaften schaffen und Vermittlerplattformen zur Verfügung stellen.

Die Vorteile von Fahrgemeinschaften lauten:

- > die Aufteilung der Transportkosten auf mehrere Personen;
- > die Reduktion der Anzahl Fahrzeuge auf der gemeinsam zurückgelegten Strecke (auch wenn die tatsächliche Wirkung angesichts des Gesamtverkehrsaufkommens äusserst gering ist);
- > die Verringerung der Fahrleistungen des motorisierten Individualverkehrs.

Doch gibt es auch Nachteile:

- > die Nutzung von zusätzlichen Parkfeldern beim Treffpunkt (ausser, der Fahrer hole die Mitfahrer an deren Wohnort ab);

- > eine geringere Bewegungsfreiheit und weniger Flexibilität.

In der Schweiz gibt es mehrere Mitfahrzentralen, insbesondere www.e-covoiturage.ch, www.karzoo.ch, tooxme.com (über eine Anwendung für das Mobiltelefon) sowie regional ausgerichtete Plattformen.

In der Schweiz gibt es allerdings keine Statistiken zum Carpooling.

3. Mitfahrzentralen im Kanton Freiburg

3.1. Plattform des Gemeindeverbands Région Glâne-Veveyse

Am 14. Oktober 2010 haben 29 Gemeinden des Glâne- und des Vivisbachbezirks unter der Leitung des Gemeindeverbands Région Glâne-Veveyse (RGV) die Website www.glane-veveyse-covoiturage.ch, deren Bewirtschaftung dem Verein e-covoiturage.ch¹ anvertraut wurde, in Betrieb genommen. Das Projekt des RGV bietet Folgendes:

- > Es können Mitfahrgelegenheiten angeboten und gesucht werden.
- > Die Gemeinden stellen gratis Parkplätze zur Verfügung.

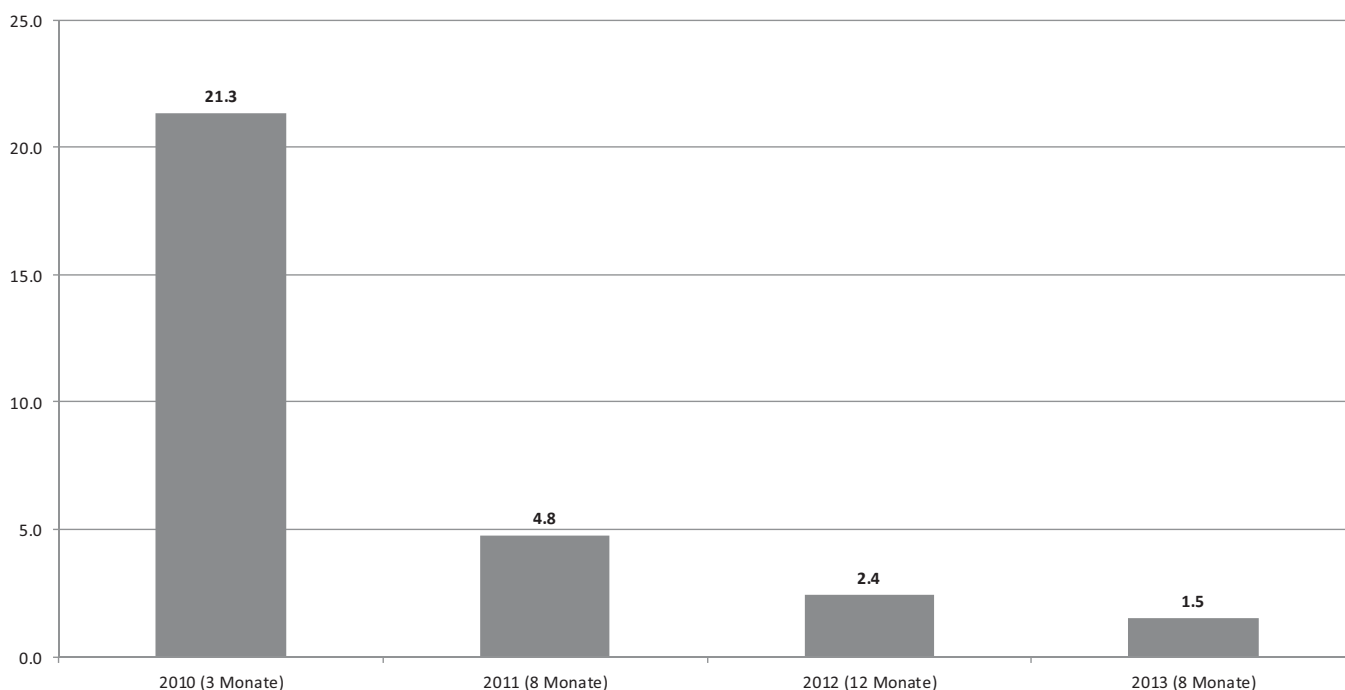
In den 29 Gemeinden, die mitmachen, werden insgesamt 110 entsprechend signalisierte Parkfelder an 39 verschiedenen Standorten angeboten.² Interessierte Personen können sich an die Gemeindeverwaltung wenden oder sich unter der Adresse www.glane-veveyse-covoiturage.ch, auf Facebook oder mit einer Anwendung für das Mobiltelefon anmelden. Das System ist sowohl für die Gemeinden als auch für die Benutzerinnen und Benutzer gratis.



Parkplatz beim Stade de Lussy (Châtel-Saint-Denis)

Die Zahl der Neuanmeldungen auf der Website www.glane-veveyse-covoiturage.ch verteilt sich wie folgt über die Zeit (durchschnittliche Anzahl Neuanmeldungen pro Monat):³

Neuanmeldungen: Monatsdurchschnitt



¹ Der gemeinnützige Verein e-covoiturage.ch bietet massgeschneiderte Module für Fahrgemeinschaften an. Er wird vom Bund unterstützt.

² Dieses Angebot wird durch zahlreiche, wenig benutzte Gratisparkplätze (weisse Felder) ergänzt.

³ Die Zahlen stammen vom RGV. Für die Periode März bis Juni 2011 gibt es keine Zahlen.

Die Grafik zeigt eine deutliche Abnahme der Anmeldungen nach den ersten paar Monaten. Wahrscheinlich haben sich die ersten Benützerinnen und Benützer in der Folge direkt untereinander organisiert und benutzen deshalb nicht mehr die Plattform. 2010 haben sich nur 3 Personen über die Gemeindeverwaltung ihres Domizils angemeldet.

Zur Nutzung der von den Gemeinden gratis zur Verfügung gestellten Parkplätze gibt es keine Statistik.

3.2. Entwicklung des RGV-Projekts: zwei verschiedene Plattformen

Das Projekt des Gemeindeverbands Région Glâne-Veveyse wurde vom Freiburger Gemeindeverband (FGV) aufgenommen, um aus diesem Projekt eine auf den ganzen Kanton ausgerichtete Plattform zu machen.¹ Da die Verhandlungen mit dem Verein e-covoiturage.ch nicht zu einem Abschluss gebracht werden konnten, hat der FGV in Zusammenarbeit mit den Freiburgischen Verkehrsbetrieben und Groupe E im November 2013 eine eigene Website unter der Adresse www.frimobility.ch aufgeschaltet. Wie für die Plattform des RGV gilt auch hier: Gemeinden, die mitmachen wollen, müssen Parkfelder zur Verfügung stellen und diese mit Schildern, die sie vom FGV erhalten, signalisieren. Gegenwärtig beteiligen sich 75% der Freiburger Gemeinden an diesem Projekt. Zu den Parkfeldern im Glâne- und Vivisbachbezirk werden so in den kommenden Monaten 326 Parkfelder auf dem gesamten Kantonsgebiet hinzukommen.

Die regionale Mitfahrzentrale www.glane-veveyse-covoiturage.ch ihrerseits wurde im November 2013 für den ganzen Kanton geöffnet. Bei dieser Gelegenheit wurde auch ein neuer Internetauftritt (www.fribourg-covoiturage.ch) in Betrieb genommen.

Seit Herbst 2013 gibt es somit im Kanton Freiburg zwei verschiedene Plattformen für Fahrgemeinschaften.

4. Parkplatz für Fahrgemeinschaften in Vaulruz

Nach den parlamentarischen Vorstössen von Grossrat Denis Grandjean (P2003.07) und Grossrat Patrice Jordan (QA3343.10) sowie der Einrichtung der Plattform www.glane-veveyse-covoiturage.ch hat der Staat gemeinsam mit dem FGV einen Parkplatz für Fahrgemeinschaften verwirklicht. Dieser befindet sich in Vaulruz, rund 300 m südlich des Autobahnanschlusses der A12, und liegt auf einem vom Staat und der Gemeinde zur Verfügung gestellten Grundstück. Er wurde am 28. September 2012 in Betrieb genommen und umfasst 20 Parkfelder. Die Baukosten für den Parkplatz betragen 165 000 Franken. Es ist ein Pilotprojekt und dient

dazu, in einer zweijährigen Testphase die Zweckmässigkeit solcher Parkplätze in der Nähe einer Autobahn zu ermitteln.

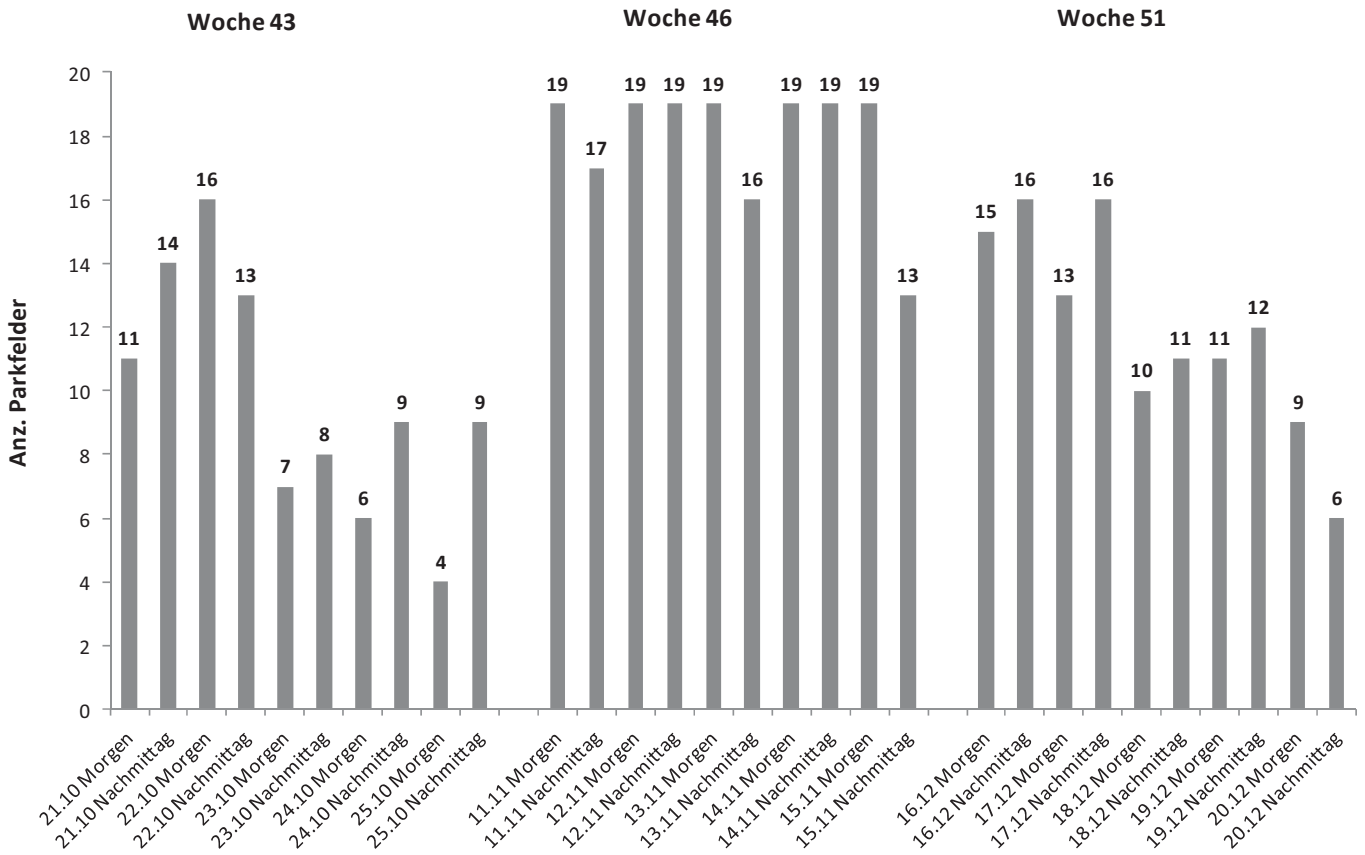
Das Amt für Mobilität liess die Parkplatzbenutzung erheben. So wurden im Herbst 2013 während dreier Wochen – jeweils morgens und nachmittags – die Zahl der besetzten Parkfelder und die Kontrollschilder der Fahrzeuge erfasst. Die Erhebungen fanden in der Woche 43 (Montag, 21. bis Freitag, 25. Oktober), die im Kanton Freiburg auf die Herbstferien fiel, in der Woche 46 (Montag, 11. bis Freitag, 15. November) sowie in der Woche 51 (Montag, 16. Dezember bis Freitag, 20. Dezember), die den zwei Weihnachtsferienwochen voranging, erfasst. Dies ergibt insgesamt 30 Erhebungen.

Der durchschnittliche Belegungsgrad betrug 49% in der Woche 43, 90% in der Woche 46 und 60% in der Woche 51. Für die drei erfassten Wochen betrug die Parkplatzbelegung somit im Schnitt 66% (13 Felder von 20).

An den Freitagnachmittagen wurde der tiefste Belegungsgrad gemessen. Dem ist anzufügen, dass der Rollstuhlparkplatz nie besetzt war. In der Woche 46 waren ausserdem mehrere Male Fahrzeuge ausserhalb der 20 offiziellen Parkfelder abgestellt.

¹ Der RGV wandte sich bereits im Mai 2011 an den FGV mit dem Ziel, sein Projekt auf den ganzen Kanton auszudehnen.

Parkplatzbelegung



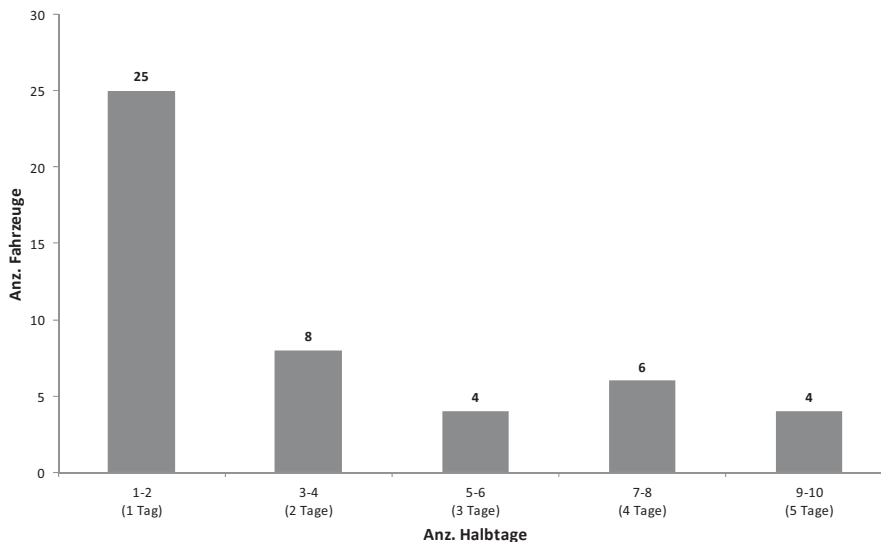
Die Erhebungen ergaben, dass der Parkplatz von Vaulruz hauptsächlich von Gelegenheitsnutzerinnen und -nutzern in Anspruch genommen wird. So wurde der Parkplatz in den drei Wochen von 100 unterschiedlichen Fahrzeugen benutzt. Nur 7 Fahrzeuge wurden mindestens einmal jede Woche erfasst.

Die Fahrzeuge hatten mehrheitlich ein Freiburger Nummernschild und stammten hauptsächlich aus dem Greyerz- und Glanebezirk. 6 Autos hatten ein Waadtländer, 2 ein Walliser, 1 ein Aargauer und 1 ein portugiesisches Nummernschild.

In der Woche 46, in der der Parkplatz am stärksten benutzt worden war, wurden für die 47 erfassten Fahrzeuge folgende Nutzungshäufigkeit (in Halbtagen) erhoben:

Nutzungshäufigkeit

Woche 46 (11. bis 15. November 2013)



25 Fahrzeuge haben den Parkplatz in dieser Woche für einen halben oder einen ganzen Tag benutzt. Am anderen Ende der Skala findet man lediglich 4 Fahrzeuge, die an jedem Tag der Woche auf dem Parkplatz abgestellt wurden.

5. Schaffung neuer Parkplätze in der Nähe von Autobahnanschlüssen

Der Parkplatz für Fahrgemeinschaften in Vulruz kostete 165 000 Franken. Dieser Betrag umfasst lediglich die Baukosten, da das Land bereits dem Staat bzw. der Gemeinde gehörte und somit nicht erworben werden musste. Mit Landerwerb hätten die Kosten etwa 220 000 Franken oder 11 000 Franken pro Parkfeld betragen. Die Einrichtung von neuen Parkplätzen für Fahrgemeinschaften in der Nähe von Autobahnanschlüssen verursacht mit anderen Worten hohe Kosten. Auf der anderen Seite ist das Parkieren für die Benutzerinnen und Benutzer gratis und der Parkplatz wurde in Vulruz nur von wenigen Personen regelmässig benutzt. Dies alles ergibt ein tiefes Nutzen-Kosten-Verhältnis.

Kommt hinzu, dass der Bau solcher Parkplätze einen erhöhten Bodenverbrauch zur Folge hat, während es gleichzeitig zahlreiche Gratisparkplätze gibt, die tagsüber wenig benutzt werden. Parkplätze für Fahrgemeinschaften in der Nähe von Autobahnanschlüssen ausserhalb einer Wohnzone bieten sich zudem nicht für eine Mehrfachnutzung an: Solche Parkplätze leeren sich am späteren Nachmittag, wenn die Benutzerinnen und Benutzer wieder in ihr Auto steigen, um nach Hause zu fahren; zudem werden sie an den Abenden sowie an den Wochenenden nicht oder kaum benutzt.

Die Mehrheit der Fahrgemeinschaften organisiert sich darüber hinaus spontan und unabhängig auf bestehenden Parkplätzen – und somit ohne Hilfestellung durch die öffentliche Hand.

6. Schlussfolgerung

Der Staatsrat nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass Freiburger Automobilistinnen und Automobilisten, die Mitfahrgelegenheiten anbieten wollen oder suchen, die Möglichkeit haben, sich über das Internet zu organisieren. Er stellt jedoch auch fest, dass die vom RGV geschaffene und dann vom FGV übernommene Mitfahrzentrale nicht wirklich auf eine grosse Nachfrage stösst. Überdies bedauert er, dass es im Kanton Freiburg zwei Plattformen gibt.

Der Staatsrat stellt des Weiteren fest, dass der Parkplatz für Fahrgemeinschaften in Vulruz gut besetzt ist. Der Bau von Parkplätzen für Fahrgemeinschaften in der Nähe von Autobahnanschlüssen geht hingegen mit einer erhöhten Bodennutzung einher, was umso schwieriger zu rechtfertigen ist, als namentlich in den Dörfern bereits ein grosses Angebot an Gratisparkplätzen vorhanden ist. Die Schaffung solcher

Parkplätze ist ferner mit hohen Kosten verbunden, während die Nutzung gratis ist und das Angebot von den meisten nur gelegentlich benutzt wird.

Da die meisten Fahrgemeinschaften einen informellen Charakter haben (selbständige Organisation und spontane Bildung auf bestehenden Parkplätzen), sowie aus all den anderen weiter oben angeführten Gründen ist es aus Sicht des Staatsrats zweckmässiger, Fahrgemeinschaften oder das Reservieren für Fahrgemeinschaften von bereits bestehenden Parkfeldern in der Nähe der Autobahn zu fördern. Der Bau durch den Staat von weiteren Parkplätzen für Fahrgemeinschaften in der Nähe von Autobahnanschlüssen drängt sich hingegen nicht auf und wäre mit hohen Investitionskosten verbunden. Es obliegt ausserdem auch den Regionen und Agglomerationen, die Bedürfnisse zu ermitteln.

Rapport 2013-DAEC-43

11 juin 2014

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht – Bilan de l'application
de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) depuis
son entrée en vigueur**

Table des matières

1. Introduction	1
2. Mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions	3
2.1. Aménagement cantonal	3
2.2. Plan d'affectation cantonal	3
2.3. Aménagement régional	3
2.4. Aménagement local	3
2.5. Plan d'aménagement de détail	8
2.6. Permis de construire	9
2.7. Exploitation de matériaux	14
3. Plans généraux d'évacuation et d'épuration des eaux	15
3.1. Contexte général	15
3.2. Coordination avec le plan d'aménagement local	15
3.3. Etat de la situation	15
4. Conclusion	15

1. Introduction

Si le postulat se concentre avant tout sur les questions de coordination de procédures et de durée de traitement des dossiers, il apparaît judicieux de présenter dans ce rapport une vue d'ensemble des éléments liés à la mise en œuvre de la LATEC, tout en apportant des réponses ciblées aux questions posées par les postulants.

La durée des procédures est un thème récurrent dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions. On en veut pour preuve les travaux qui ont été récemment effectués par le canton de Neuchâtel sur le traitement des demandes de permis de construire ou ceux envisagés dans le canton de Vaud sur l'aménagement du territoire et le rôle du service cantonal. La demande des postulants fait donc écho aux nombreuses interrogations qui sont formulées de manière répandue sur le rôle de l'administration cantonale et la finalité des contrôles que celle-ci effectue. Les attentes sont nombreuses en ce qui concerne l'efficacité à rechercher dans le traitement des dossiers, le conseil et l'information à apporter aux administré-e-s ainsi que les démarches de sensibilisation à entreprendre. Face à ces multiples attentes, il est

parfois difficile à l'administration de savoir comment mettre en œuvre les principes fondamentaux de la subsidiarité et de la répartition des tâches entre les autorités définie par le droit cantonal.

On rappelle ici le contexte dans lequel s'inscrivaient les travaux législatifs de la révision de la LATEC:

«... Dans l'optique de contribuer au développement durable, un des buts de l'Etat fixés par la Constitution du canton de Fribourg (art. 3 al. 1 let. h), la nouvelle loi doit poser les fondations d'un aménagement du territoire plus qualitatif et moins dévoreur d'espace agricole, sans pour autant renoncer à une certaine flexibilité, essentielle pour la réalisation des politiques publiques. Sous ce même angle, la mise en place d'un système juridique propre à favoriser un développement concentré de l'urbanisation et une qualité du milieu construit apparaît également primordiale.»

Le message accompagnant le projet de loi mentionnait également les objectifs généraux suivants:

«...»

- > *Contribuer au développement durable de l'ensemble du canton.*
- > *Renforcer l'attractivité du canton, notamment en augmentant la sécurité des investissements pour favoriser la réalisation de projets.*
- > *Intensifier le partenariat entre le canton, les régions, les communes et les particuliers, dans le respect du principe de la subsidiarité et des droits fondamentaux que sont la garantie de la propriété et la liberté économique.*
- > *Créer un instrument législatif moderne suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution du cadre technique et juridique en matière d'aménagement du territoire et de construction.*
- > *Elaborer une loi claire et facilement accessible pour ses utilisateurs/trices.*

...»

Les interrogations des postulants semblent se focaliser principalement sur le deuxième objectif.

Le Conseil d'Etat tient également à souligner à titre préalable qu'un bilan de la mise en œuvre de la LATeC dressé quatre ans après son entrée en vigueur ne saurait donner une image complète et circonstanciée de la situation. En effet, la transposition de nouvelles bases légales ou de planifications dans les instruments d'aménagement du territoire prend du temps. A cet égard, on constate qu'à la fin 2013, dix communes disposaient d'un plan d'aménagement local (PAL) totalement adapté au nouveau droit cantonal.

Il est important de mentionner que, depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, le peuple suisse a accepté, le 3 mars 2013, la modification partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Ces nouvelles dispositions auront des conséquences importantes sur les PAL et indirectement sur les demandes de permis de construire puisque, dès son entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, un moratoire est instauré jusqu'à ce que le canton ait adapté son plan directeur cantonal (PDCant) à la satisfaction de l'autorité fédérale. Pour le canton de Fribourg, compte tenu de l'importance des changements exigés pour le contenu de la planification d'une part, et de l'ancienneté du plan d'autre part, cela signifie qu'une révision totale du PDCant doit être entreprise. Une approbation fédérale est planifiée au plus tôt pour 2019.

La modification partielle de la LAT impose également une adaptation de la LATeC avec l'introduction d'un régime de compensation (perception d'une taxe sur la plus-value) et de dispositions légales pour améliorer la gestion de la zone à bâtir. Le Conseil d'Etat a prévu de commencer les travaux de mise en œuvre de la LAT par l'adaptation du cadre légal cantonal, ce qui permettra d'établir un nouveau PDCant dans un contexte juridique donné. La consultation externe de l'avant-projet de modification de la LATeC est prévue pour fin 2014/

début 2015. L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions cantonales devrait intervenir en 2016 ou 2017. On rappelle que dans la mesure où le projet législatif fédéral n'était pas connu au moment des travaux de révision de la LATeC, il n'en a pas été tenu compte. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il demeure possible d'effectuer des adaptations limitées de la LATeC pour se conformer aux exigences du nouveau droit fédéral, étant donné que les principaux changements seront introduits par le biais de l'élaboration d'un contenu plus spécifique du PDCant. Il ne sera pas nécessaire d'adapter les instruments et procédures de planification à l'échelle locale.

En matière de permis de construire, la confirmation de la répartition des tâches effectuée dans le cadre de la LATeC a permis à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), à la Conférence des Préfets et à l'Association des communes fribourgeoises (ACF) de clarifier le rôle des autorités dans le projet intitulé «Nouvelles méthodes pour le traitement des demandes de permis de construire», introduit le 1^{er} mai 2013.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, les statistiques établies pour le présent rapport portent sur la durée des procédures constatée pour toutes les planifications approuvées entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2013. Sur l'ensemble de l'échantillonnage, peu de planifications ont été initiées après l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal. Mais comme les postulants évoquent expressément la durée des phases d'approbation, ce choix a semblé le plus judicieux, d'autant que les statistiques doivent être établies sur un nombre de dossiers significatif.

Pour les demandes de permis de construire, compte tenu du bilan à effectuer une année après l'introduction des nouvelles méthodes de traitement, les statistiques portent sur la durée de traitement des dossiers qui ont fait l'objet d'une décision en 2013.

Il est important de rappeler que, d'une manière générale, les services disposent d'un délai d'ordre d'un mois pour établir leur préavis. Dans le cadre de la procédure d'approbation des PAL, le SeCA dispose, quant à lui, d'un délai de deux mois pour établir son préavis de synthèse dès qu'il a reçu tous les préavis des services et organes consultés. Toutefois, le législateur a expressément prévu que ces délais d'ordre ne devaient être tenus par les services que pour autant que les dossiers soient complets et ne présentent aucune particularité (préavis défavorables, opposition ou recours, etc.).

Outre son rôle de préavisier les dossiers, l'administration cantonale doit également fournir des prestations en matière d'information, de sensibilisation et de conseil. Ces tâches sont essentielles pour une amélioration du traitement et de la qualité des dossiers à long terme, mais elles doivent s'effectuer dans les limites du temps restant hors du traitement effectif des dossiers. Il est clair toutefois que les services et les autori-

tés cantonales se doivent de faire preuve d'une certaine retenue au niveau de leur implication dans les dossiers en dehors des phases officielles d'examen prévues par la loi, ceci afin d'éviter tout problème d'ordre formel en cours de procédure. L'administration cantonale ne peut pas être à la fois juge et partie. A cet égard, il faut constater que certains partenaires ont parfois de la peine à comprendre les limites que le canton se doit d'appliquer à sa propre action afin d'assurer un traitement adéquat et impartial des dossiers.

2. Mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

2.1. Aménagement cantonal

La LATeC a confirmé pour l'essentiel la procédure choisie par le canton de Fribourg pour l'élaboration du PDCant. Le contenu requis pour cette planification est fixé par la Confédération. Avec la récente modification de la LAT, les études à établir et le contenu exigé pour l'étendue et la répartition des zones à bâtir doivent être totalement revus.

Lors de la dernière révision totale, les travaux à l'échelle cantonale s'étaient déroulés de 1997 à 2002. Le Conseil Fédéral avait, quant à lui, approuvé le PDCant en 2004. Pour la prochaine révision, l'ensemble de ces travaux, y compris l'approbation fédérale, devra se dérouler au maximum en cinq ans, pour que le moratoire sur les zones à bâtir ne perdure pas, voire même se durcisse puisque la formulation de la LAT laisse entrevoir qu'à l'échéance du délai légal, plus aucune nouvelle zone à bâtir ne pourra être admise, même avec une compensation simultanée.

Il semble que les compétences et la procédure définies dans la LATeC devraient permettre de tenir ce délai moyennant la mise à disposition de ressources en personnel et financières adéquates.

2.2. Plan d'affectation cantonal

La révision de la LATeC a permis de clarifier le contexte dans lequel un plan d'affectation cantonal pouvait être envisagé. Ce cadre clair a permis d'identifier que cet instrument pouvait être utilisé tant pour la mise sous protection d'inventaires fédéraux de protection de la nature (cf. loi du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage, LPNat, RSF 712.0.1) que pour un projet où le canton est fortement impliqué dès les premiers travaux, tel le projet blueFACTORY.

2.3. Aménagement régional

La LATeC a confirmé les procédures, le rôle et les instruments définis pour l'aménagement régional. Trois régions, à

savoir la Broye, le Lac et la Singine, sont en train de réviser ou de finaliser leurs travaux de planification régionale.

La nouvelle base légale cantonale a permis de définir une fonction et une procédure claires pour les projets d'agglomération. Ces dispositions ont été appliquées pour les projets tant de Fribourg que de Bulle.

Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) va publier prochainement une mise à jour du Guide pour l'aménagement régional (publié pour la première fois en 2002 et actuellement épuisé) et un flyer sur les buts et le cadre de l'aménagement régional.

2.4. Aménagement local

2.4.1. Rappel du contexte

Il convient ici de préciser à quel stade l'administration cantonale intervient dans le processus d'aménagement local. Trois phases peuvent être identifiées:

- > **le programme de révision:** document qui permet grâce à l'examen cantonal d'identifier les objectifs et les domaines à traiter dans la révision générale d'un PAL. Ce programme déclenche dans plusieurs services cantonaux le début de travaux de mise à jour de données qui doivent être mises à disposition des communes (recensement des biens culturels, espace réservé aux eaux, etc.);
- > **l'examen préalable:** contrôle qui s'effectue sur un dossier qui est considéré comme suffisamment abouti pour être soumis à l'enquête publique, moyennant un contrôle préalable des services et organes intéressés;
- > **la procédure d'approbation:** contrôle sur le dossier que la commune a mis à enquête publique, puis adopté, et qui doit être coordonné avec les éventuels recours déposés contre les décisions communales sur les éventuelles oppositions. Les décisions d'approbation et sur les recours doivent être rendues le même jour par la DAEC.

En cas de modification d'un PAL, seules les phases de l'examen préalable et de la procédure d'approbation sont obligatoires.

Les PAL se doivent de rester relativement stables afin de garantir les droits des propriétaires privés (stabilité des prescriptions qui régissent leur terrain) ainsi qu'une certaine égalité de traitement. Un plan ne peut être modifié à la suite d'une révision générale qu'en cas de changement notable des circonstances.

Quant à l'examen cantonal, il porte sur la légalité et l'opportunité des mesures proposées par la commune.

2.4.2. Travaux effectués

2.4.2.1. Procédure et contenu matériel

L'aménagement local est clairement un des domaines les plus touchés par la mise en œuvre de la LATeC.

La procédure et les instruments ont été légèrement adaptés. Le programme d'équipement et les étapes d'aménagement à introduire dans le plan d'affectation des zones (PAZ) sont les principales nouveautés introduites dans le dispositif instrumental.

Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine de la construction

L'adhésion du canton à l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC) rend obligatoire un réexamen complet du règlement communal d'urbanisme (RCU). La plupart des dossiers approuvés de 2010 à 2013 avaient été mis à l'enquête avant l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal et ont donc nécessité une double analyse de la part de l'administration cantonale quant à la teneur de la réglementation afférente aux plans. Pour l'instant, les communes n'utilisent pas les notions et prescriptions qui ne sont pas concrétisées expressément dans le ReLATeC (p.ex. petite construction, annexe, retrait, part imputable de l'indice de masse, indice de surface verte). Par ailleurs, les communes ne se montrent pas plus restrictives que le droit cantonal (ce que permet pourtant l'art. 60 al. 3 LATeC). Certaines d'entre elles ont mal compris la nature de la table de conversion, en partant de l'idée que ses valeurs devraient être reprises telles quelles lors de l'adaptation de la planification communale. Au contraire, lorsque les communes procèdent à l'adaptation de leur réglementation au nouveau droit cantonal, elles doivent faire l'analyse de la situation du tissu bâti sur leur territoire et fixer des valeurs d'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) tenant compte non seulement de la situation existante, mais aussi du principe de densification. Si la table de conversion fonctionne dans la plupart des cas, elle s'avère plus problématique pour les valeurs d'indice basses (entre 0,25 et 0,35 d'indice d'utilisation du sol, IUS) ainsi que pour les projets qui prévoient la réalisation de parkings souterrains, lesquels n'étaient pas comptabilisés dans l'ancien droit.

Le Conseil d'Etat estime que l'application directe des définitions aux plans et règlements approuvés avant l'entrée en vigueur du nouveau droit était une bonne solution. Elle a permis de confronter immédiatement les praticiens aux difficultés posées par l'AIHC, sans reporter ad aeternam son application dans l'ensemble du canton. En même temps, cette solution a aussi le mérite d'inciter les communes à adapter plus rapidement leur réglementation au nouveau droit cantonal.

Desserte raisonnable en transports publics

L'introduction de la notion de la desserte raisonnable en transports publics dans l'équipement de base a nécessité parfois de longues discussions quant à l'orientation que devait prendre l'urbanisation dans les communes. Avec la modification du PDCant, adoptée par le Conseil d'Etat le 4 février 2014, les critères ont été définis de manière claire, ce qui devrait faciliter l'examen de cet aspect à l'avenir.

Droit d'être entendu

La phase du droit d'être entendu pour une durée de trente jours entre la finalisation du préavis de synthèse et l'approbation de la DAEC en cas de mesures ou dispositions préavisées défavorablement ou susceptibles d'être approuvées avec des conditions matérielles, ne peut pas être totalement évaluée à ce jour. Cette phase de la procédure a été introduite notamment afin d'éviter aux communes de devoir traiter des oppositions sur des conditions ou des refus d'approbation découlant de décisions d'approbation déjà entrées en force. Le manque de recul ne permet pas d'évaluer si les intentions à l'origine de ces dispositions sont atteintes. Toutefois, il est clair que pratiquement toutes les révisions générales passent par la phase du droit d'être entendu.

Qualification

Le ReLATeC a fixé les exigences en matière de qualification pour le dépôt des dossiers d'aménagement local. La commission du REG aménagiste est en cours de recomposition et de réorganisation, ce qui a généré des retards dans l'examen des dossiers de candidature. La DAEC a donc accepté les dossiers des personnes qui ont déposé leur candidature dans l'intervalle. Il faut cependant signaler que la majorité des bureaux actifs en aménagement du territoire dans le canton disposent d'aménagistes d'ores et déjà inscrits au REG.

Délai pour l'adaptation des planifications au nouveau droit cantonal

En ce qui concerne le délai d'ordre fixé à fin 2014 pour l'adaptation des PAL au nouveau droit cantonal, le législateur ne pouvait pas savoir, au moment où il a fixé ces dispositions, que la base légale fédérale allait être modifiée dans le sens du texte voté par le peuple en 2013. Il en résulte, qu'à fin 2013, plus de 100 communes sont en train d'effectuer une révision totale de leur PAL alors qu'un moratoire sur les zones à bâtir est entré en vigueur le 1^{er} mai 2014. Néanmoins, le Conseil d'Etat est d'avis que les travaux communaux doivent se poursuivre pour les raisons suivantes:

- > le moratoire sur les zones à bâtir n'empêche pas les communes d'entreprendre des changements d'affectation, des mesures de densification ou des négociations avec

- les propriétaires de terrains thésaurisés dans les zones à bâtir légalisées;
- > les planifications locales doivent être récentes et adaptées aux bases légales fédérales et cantonales en vigueur afin d'éviter des contestations ou des préavis défavorables dans le cadre des demandes de permis de construire;
 - > les mises en zone seront plus réduites à l'avenir, mais rien ne laisse présager à ce jour que tous les PAL devront être révisés à la suite du nouveau PDCant. Il est clair toutefois que les règles de dimensionnement actuelles devront être revues;
 - > afin de pouvoir compenser les mises en zone indispensables durant la phase du moratoire (2014–2019), les travaux actuels de redimensionnement doivent se poursuivre sans attendre. Cela semble d'autant plus important que la récente jurisprudence fédérale en matière d'expropriation matérielle semble prendre en compte les travaux de redimensionnement que les communes doivent entreprendre. Pour autant qu'elle se vérifie dans de futures affaires, cette attitude bienveillante des tribunaux sera peut-être limitée dans le temps, compte tenu des dispositions très impératives formulées dans la LAT à ce propos.

2.4.2.2. Aspects organisationnels, formation et information

Personnel auxiliaire

Depuis l'entrée en vigueur de la LATeC, la section Aménagement local du SeCA est renforcée par l'engagement d'un 0,5 équivalent plein temps d'auxiliaire aménagiste. En fonction des dossiers en circulation en fin d'année, le choix se porte soit sur une personne de langue maternelle française, soit de langue maternelle allemande. Ce renfort est justifié par les travaux d'adaptation des PAL aux nouvelles dispositions cantonales.

Délai d'ordre pour le traitement des dossiers

En ce qui concerne le respect des délais d'ordre de 30 jours impartis aux services pour établir leur préavis sur un dossier, le SeCA effectue des rappels mensuels à l'intention des services qui dépassent le délai fixé.

Communication sur le traitement des dossiers

Depuis 2010, le SeCA accuse systématiquement réception du dossier à la commune, en précisant le nombre de services consultés.

Pour les dossiers de révision générale, un courrier annonçant le délai pour l'établissement du préavis de synthèse du SeCA

est adressé à la commune dès que ce service dispose de tous les préavis nécessaires.

Cours de formation

En collaboration avec l'ACF et en complément à la formation dispensée aux nouveaux ou aux nouvelles élu-e-s des communes en 2011, des cours d'introduction à l'aménagement du territoire de trois jours ont été mis sur pied par l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN) en 2012. Plus d'une quarantaine de personnes ont participé aux deux sessions de cours organisées dans les deux langues officielles. Ces cours ont permis aux collaboratrices ou aux collaborateurs du SeCA d'agrémenter les exercices pratiques d'exemples concrets.

Nouveau droit fédéral

Afin d'assurer une information transparente sur les changements possibles suite à la modification du droit fédéral, une soirée d'information à l'intention des communes a été organisée par la DAEC en novembre 2013 pendant la phase de consultation publique sur les instruments de mise en œuvre de la LAT. Les communes ont également été informées par courriel et courrier de la marche à suivre durant la phase de moratoire.

Echanges avec les bureaux privés

Depuis 2010, le SeCA organise deux à trois fois par année des rencontres avec les bureaux privés exerçant dans le canton afin de les informer des travaux fédéraux ou cantonaux en cours. Ces réunions sont également l'occasion de discussions plus approfondies sur des problèmes ou des questions rencontrés dans le cadre de l'élaboration de PAL.

Guide pour l'aménagement local

Fin 2013, le SeCA a publié une mise à jour complète du Guide pour l'aménagement local. Ce document comprend à la fois les directives pour l'examen du contenu minimum des dossiers, tel que défini dans la LATeC, et des recommandations sur le contenu matériel et formel des PAL. Les recommandations ont été élaborées en collaboration avec les services en charge de préviser les dossiers. Depuis 2002, l'existence de ce guide et les exigences fixées par le PDCant ont contribué à augmenter la qualité matérielle des dossiers et à l'harmonisation des PAL des communes. Le guide est également disponible sur le site Internet du SeCA.¹

¹ http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation/guide_local.htm

2.4.3. Statistiques

Afin de répondre aux demandes des postulants, le rapport présente une série de statistiques sur le traitement des PAL. Toutes les statistiques se focalisent sur la période 2010–2013. Cependant, tous les dossiers n'étaient pas forcément totalement conformes à la LATeC ou mis à l'enquête avant son entrée en vigueur.

Nombre de dossiers d'aménagement local traités de 2010 à 2013

Stade de la procédure	2010	2011	2012	2013	Total
Programme de révision	11	5	7	18	41
Examen préalable	45	60	33	48	186
Approbation	39	48	33	44	164

La SeCA n'a aucune emprise sur le nombre de dossiers et la période à laquelle ils sont transmis par les communes pour examen à l'administration cantonale. Toutefois, l'augmentation du nombre de programmes de révision en 2013 est certainement liée au courrier transmis par le Directeur AEC aux communes qui n'avaient initié aucune démarche d'adaptation au nouveau droit cantonal à la mi-2013.

Le nombre de dossiers traités est relativement stable. La coordination à assurer avec les décisions sur recours peut influencer le nombre d'approbations.

Type de dossiers approuvés depuis 2010

	Nombre	%
Révisions générales en français	19	12
Révisions générales en allemand	3	2
Modifications en français	105	67
Modifications en allemand	29	19

La part des modifications sur l'ensemble des dossiers est très, voire trop importante. Certes, ce constat montre qu'une certaine souplesse existe pour des adaptations des PAL entre deux révisions générales, mais il est indéniable que le nombre considérable de dossiers de modification pèse sur la durée de traitement des révisions générales des PAL. La modification d'un PAL devrait être utilisée avec parcimonie et ne saurait être envisagée à chaque souhait exprimé par un ou plusieurs propriétaires

Le lien instauré par la LATeC entre programme d'équipement et étapes d'aménagement devrait contribuer à une plus grande stabilité des plans, mais il est encore trop tôt pour tirer un bilan clair à ce propos.

Part des dossiers ayant fait l'objet d'un droit d'être entendu depuis 2010

	Nombre
Dossiers en français	23 (19%)
Dossiers en allemand	2 (1%)
Révisions générales	18 (82%)

Les pourcentages ci-dessus représentent la part des dossiers qui ont fait l'objet d'un droit d'être entendu sur l'ensemble des dossiers traités dans la langue correspondante. Le nombre peu élevé de révisions générales approuvées en langue allemande entre 2010 et 2013 explique la part peu importante de dossiers ayant fait l'objet de cette phase particulière de la procédure.

82% des dossiers de révisions générales font l'objet d'un droit d'être entendu. Ce constat s'explique par l'ampleur des domaines concernés, par l'évolution des bases légales fédérales et cantonales entre l'examen préalable et l'approbation, ainsi que par des modifications apportées par les communes entre la fin de l'examen préalable et la mise à l'enquête publique.

Part des dossiers ayant fait l'objet d'un recours depuis 2010

	Nombre
Dossiers en français	24 (20%)
Dossiers en allemand	8 (26%)

Le tableau ci-dessus n'indique pas le nombre de recours par dossier. Si le nombre de recours est resté constant de 2010 à 2012 avec un total d'environ 60 par année, l'année 2013 a été marquée par une augmentation à plus de 80 recours. Le nombre de recours a fortement augmenté en 2013 dans la partie germanophone du canton. Ce constat est certainement lié à la part importante de révisions générales en phase d'approbation.

Environ un dossier sur 5 fait l'objet d'un ou de plusieurs recours. Ces dossiers nécessitent une coordination particulière entre l'examen technique de la planification et le traitement juridique du recours. En cas de recours, les services concernés par les arguments des recourants sont sollicités par la DAEC pour se déterminer sur les griefs qui les concernent.

Durée moyenne du traitement par l'administration cantonale

	Nombre de services consultés	Durée examen préalable (en mois)	Durée approbation (en mois)
Révisions générales en français	20	13	14
Révisions générales en allemand	17	10	11
Modifications en français	10	5	9
Modifications en allemand	4	6	6

Des efforts doivent être fournis pour améliorer la durée de traitement des dossiers. Une durée d'examen de 6 à 8 mois semble raisonnable compte tenu du nombre de dossiers à disposition pour la circulation dans les services (4), du nombre de services consultés et des délais d'ordre fixés par la LATeC. La durée du traitement des révisions générales doit être encore améliorée; celle des modifications est plus en adéquation avec la durée d'examen recherchée.

Huit services sur les seize consultés au sein de l'administration cantonale ne respectent pas, en moyenne, les délais d'ordre fixés par la LATeC.

Etat des révisions générales à fin 2013

	Nombre	Part des communes
Pas de travaux préavisés	38	25%
Stade programme de révision	42	27%
Stade examen préalable	39	26%
Stade enquête publique	12	8%
Stade approbation	22	14%
PAL mis à l'enquête selon la nouvelle LATeC	43	26%
PAL en vigueur totalement conformes à la LATeC	10	6%

Des travaux importants sont en cours. Le constat montre, quatre ans après l'entrée en vigueur du nouveau droit cantonal, qu'une période plus ou moins importante est nécessaire avant que les nouvelles dispositions légales soient effectivement transposées dans les instruments d'aménagement du territoire. Le Conseil d'Etat tient à relever que l'ensemble de ces travaux est totalement à la charge des communes. Il se peut que l'entrée en vigueur de la LAT ralentisse les travaux communaux d'adaptation des PAL.

2.4.4. Mesures envisagées

2.4.4.1. Délais d'ordre

Il semble que les délais d'ordre fixés par la LATeC pour le traitement des dossiers par les services sont adéquats. Les services doivent examiner comment optimiser leurs méthodes de travail à plus long terme.

En parallèle à l'élaboration du présent rapport, le Directeur AEC a écrit aux huit services qui, en moyenne, ne respectent pas les délais d'ordre afin qu'ils veillent à améliorer la situation.

2.4.4.2. Services à consulter et teneur des préavis

Dès le deuxième semestre 2014, le SeCA va examiner, avec les services consultés, les dossiers qui doivent leur être transmis et les aspects concrets à préavis. Le résultat de ces discussions sera formalisé dans un document écrit qui servira de base pour encadrer les collaborateurs en charge de l'examen des dossiers et facilitera la formation des nouveaux collaborateurs.

2.4.4.3. Adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Si la LATeC sera adaptée pour se conformer aux exigences du nouveau droit fédéral, ces adaptations devraient principalement porter sur l'amélioration des instruments et dispositions relatives à la gestion de la zone à bâtir.

2.4.4.4. Plans d'affectation des zones digitaux

Au cours des prochaines années, il faudra examiner comment le canton entend mettre en œuvre les exigences de la loi fédérale sur la géoinformation et plus particulièrement un projet de cadastre des restrictions publiques à la propriété privée.

Les PAZ sont des données-clé pour la mise en place du cadastre. Un projet doit être mis sur pied pour permettre la gestion de l'information, l'utilisation d'un modèle de données commun, ainsi que la transmission des données entre les communes, leurs mandataires et le canton. Il sera principalement mis en place par le biais des outils à disposition dans les systèmes d'information géographique. Ce projet nécessite des ressources financières et en personnel importantes. Il faudra déterminer le moment le plus opportun pour initier les travaux. A plus long terme, ce projet permettra également de changer les modalités de transmission des informations relatives aux zones d'affectation pour l'examen cantonal des dossiers.

2.5. Plan d'aménagement de détail

2.5.1. Rappel du contexte

Les plans d'aménagement de détail (PAD) suivent une procédure similaire à celle prévue pour les PAL. L'administration cantonale est appelée à examiner ces planifications à deux reprises, lors de l'examen préalable et lors de la procédure d'approbation. S'agissant de la finalité de ces deux phases de contrôle, il y a lieu de se reporter à ce qui a été indiqué dans le présent rapport pour les travaux relatifs aux PAL.

2.5.2. Travaux effectués

2.5.2.1. Procédure et contenu matériel

La procédure applicable aux PAD a été confirmée dans le cadre de la révision de la LATeC. Comme pour les PAL, lorsque la DAEC entend ne pas approuver des mesures prévues dans le PAD ou prendre des mesures qui ne figureraient pas dans le dossier d'enquête, un droit d'être entendu doit être organisé entre la finalisation du préavis de synthèse du SeCA et la décision d'approbation de la DAEC.

La révision de la LATeC a introduit principalement trois nouveautés pour les aspects relatifs aux PAD: l'obligation de définir les objectifs du PAD obligatoire dans le RCU, la nécessité de prendre en considération les nouvelles notions de l'AIHC dans la réglementation du PAD et l'obligation de réexaminer si le maintien de PAD légalisés est nécessaire en cas de révision générale du PAL.

Comme pour les PAL ou les demandes de permis de construire, le ReLATeC a fixé des exigences en matière de qualification pour le dépôt des dossiers. L'inscription au REG aménagiste, architecte ou ingénieur est exigée. Cette exigence n'a pas posé de problème depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Les communes proposent des objectifs pour les secteurs soumis à PAD au gré de leur révision générale du PAL. Le réexamen du maintien des PAD est parfois plus lacunaire dans les dossiers de révision qui sont transmis à l'administration cantonale.

Peu d'adaptations de PAD ont été effectuées uniquement pour une mise en conformité avec l'AIHC. Il faut relever cependant que la nécessité d'adaptation n'est pas systématique. Tout dépend de la relation qui est effectuée avec le RCU de la commune ou des modalités choisies pour la répartition des droits à bâtir au sein du PAD.

2.5.2.2. Aspects organisationnels, formation et information

Depuis juillet 2010, le traitement des dossiers de PAD a été réorganisé au sein du SeCA. Deux personnes dédiées totalement à ces dossiers ont déchargé de cette tâche les architectes responsables du traitement des dossiers de demandes de permis de construire. Cette réorganisation a été mise en place compte tenu du fait que les architectes du SeCA, confrontés à la masse de demandes de permis, éprouvaient des difficultés à traiter simultanément dans des délais adéquats les dossiers de PAD, parfois complexes.

A fin 2013, le Guide pour l'aménagement local a été réédité. Il a été complété afin d'inclure un chapitre dédié aux PAD. Comme c'est le cas pour les PAL, ce document comprend des directives pour le contenu obligatoire des dossiers ainsi que des recommandations. Il est trop tôt pour tirer un bilan des effets de ce guide. Le document est également disponible sur le site Internet du SeCA.¹

2.5.3. Statistiques

Comme pour les PAL, les présentes statistiques portent sur les PAD approuvés entre 2010 et 2013.

Nombre de dossiers d'aménagement de détail traités de 2010 à 2013

	2010	2011	2012	2013	Total
Examen préalable	13	20	14	26	73
Approbation	12	20	21	21	74

Une augmentation du nombre de dossiers traités est constatée depuis 2010, année de la réorganisation. En 2012, la baisse du nombre de dossiers est liée à la mise en place d'un suivi particulier pour un grand projet.

Type de dossiers approuvés depuis 2010

	Nombre	Part des dossiers
Nouveaux plans en français	26	35%
Nouveaux plans en allemand	7	10%
Modifications de plan en français	37	50%
Modifications de plan en allemand	4	5%

Comme pour l'aménagement local, la part des dossiers de modification est très importante. En cas de dossiers de PAD dans une commune en cours de révision générale, il se peut que l'approbation d'un PAD doive être coordonnée avec la décision d'approbation du PAL. Cet état de fait peut expliquer

¹ http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation/guide_local.htm

le nombre peu important de dossiers approuvés, notamment dans le secteur germanophone du canton.

Part des dossiers ayant fait l'objet d'un recours depuis 2010

	Nombre
Dossiers en français	12 (19%)
Dossiers en allemand	4 (36%)

Comme pour les statistiques relatives aux recours portant sur des PAL, les chiffres ci-dessus se rapportent aux dossiers et non au nombre de recours. Pour les dossiers de PAD en français, la proportion est comparable à celle constatée pour les PAL. Pour les dossiers en allemand, l'échantillonnage est relativement faible et il est difficile d'en tirer des conclusions.

Durée moyenne du traitement par l'administration cantonale

	Nombre de services consultés	Durée examen préalable (en mois)	Durée approbation (en mois)
Nouveaux plans en français	9	6	8
Nouveaux plans en allemand	6	4	3
Modifications de plan en français	5	7	12
Modifications de plan en allemand	2	2	38

Il faut préalablement relever que les statistiques pour les dossiers de modification en allemand sont des dossiers dont la phase d'approbation a été initiée avant la réorganisation de 2010. Il était de coutume de donner des effets anticipés positifs des PAD mis à l'enquête publique pour les demandes de permis de construire dans le périmètre du PAD modifié et de procéder aux approbations lorsque le traitement des demandes de permis de construire le permettait. Cette situation n'était pas acceptable durablement et c'est également pour cette raison qu'une réorganisation pour le traitement des PAD s'imposait.

La durée des traitements des examens finaux s'est notablement améliorée depuis 2010, mais il reste des efforts à entreprendre. Une durée de 4 à 6 mois pour l'ensemble des examens devrait être l'objectif.

Evolution des plans d'aménagement de détail en vigueur de janvier 2010 à fin 2013

	au 1.1.2010	au 31.12.2013
Plans d'aménagement de détail en français	582	537
Plans d'aménagement de détail en allemand	175	173

Le nombre de PAD en vigueur baisse au gré de l'approbation des révisions générales. Dans la partie germanophone du canton, peu de révisions générales ont été approuvées depuis 2010.

2.5.4. Mesures envisagées

2.5.4.1. Délais d'ordre

Pour les délais d'ordre, le constat est le même que celui effectué pour les PAL.

2.5.4.2. Services à consulter et teneur des préavis

Dès le deuxième semestre 2014, le SeCA effectuera le même travail avec les services consultés que celui identifié pour les PAL.

2.5.4.3. Examen préalable des réglementations régissant les plans d'aménagement de détail

Dès l'examen préalable, le SeCA essaie de sensibiliser les auteurs de PAD à la teneur normative que la réglementation devrait avoir, de façon à atteindre une plus grande stabilité des plans. En effet, il est fréquent que des modifications de PAD soient rendues nécessaires pour adapter la réglementation du plan au projet prévu dans le cadre d'une demande de permis.

2.5.4.4. Adaptation de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

Le Conseil d'Etat examinera s'il y a lieu d'adapter la LATeC en matière de PAD afin de proposer des solutions appropriées pour favoriser la densification et la requalification du tissu bâti.

2.6. Permis de construire

2.6.1. Rappel du contexte

La révision de la LATeC a été l'occasion de rediscuter la répartition des tâches pour l'examen des demandes de permis de construire entre les communes, l'administration cantonale et les préfectures. Globalement, le système préexistant a été jugé adéquat et le rôle de chaque échelon administratif a été confirmé.

En matière de permis de construire, deux procédures sont possibles:

- > **la procédure simplifiée:** cette procédure est gérée par les communes. Elle est applicable aux constructions de minime importance. La commune est en charge de

consulter les services cantonaux concernés par le projet. En cas de projet de construction située hors de la zone à bâtir, elle doit obligatoirement obtenir une autorisation spéciale de la DAEC après avoir réuni tous les préavis nécessaires à l'examen du dossier;

- > **la procédure ordinaire:** l'autorité de décision est le préfet. La commune effectue le contrôle formel et matériel avant la mise à l'enquête publique du dossier. Elle établit un préavis et se détermine sur les éventuelles oppositions. Elle transmet le dossier au SeCA qui, dans un premier temps, se charge de vérifier la justesse du contenu formel du dossier et d'examiner si la procédure s'est déroulée de manière adéquate. Si c'est le cas, le SeCA consulte les services cantonaux ou instances concernés par le projet. Il récolte les préavis et les éventuelles autorisations préalables nécessaires. Il émet un préavis de synthèse dans lequel il se détermine sur les oppositions et oriente le préfet pour effectuer la pesée des intérêts en présence. Le préfet veille au respect du droit d'être entendu des parties, effectue la pesée des intérêts et rend une décision sur la demande d'autorisation, en statuant simultanément sur les oppositions.

L'auteur d'un projet peut également déposer un dossier en **demande préalable** afin de savoir, si une entrée en matière sur son projet est possible et, si oui, à quelles conditions, ou pour vérifier que son projet est bien complet avant sa mise à l'enquête. Le dossier de demande préalable est transmis à la commune qui le préavise avant de le transmettre au SeCA, lequel récolte les préavis des services cantonaux ou instances concernés avant d'établir son préavis de synthèse à l'intention de la commune.

2.6.2. Travaux effectués

2.6.2.1. Procédure et contenu matériel

Qualification

L'exigence d'être inscrit au REG pour les mandataires ayant le siège de leur activité dans le canton de Fribourg est posée par la LATeC et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Le droit cantonal avait cependant prévu une période transitoire de deux ans afin de permettre aux mandataires de s'inscrire au REG. Or, il a été constaté que très peu de demandes d'inscription avaient été faites auprès du REG durant cette période. Conséquemment, un nombre important de demandes de prolongation de délais ont été adressées au SeCA et à la DAEC dès la fin 2011, tout au long de l'année 2012, et même encore en 2013.

Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions

L'application des nouvelles notions de l'AIHC nécessite un temps d'adaptation pour que les nouveaux principes soient compris et appliqués correctement par l'ensemble des utilisateurs. La traduction française de certaines notions laisse à désirer. Le problème est non négligeable pour le canton de Fribourg puisque celui-ci est bilingue et doit assurer une interprétation uniforme d'une région linguistique à l'autre.

La plupart des notions ne posent pas de problème particulier, parce que celles-ci correspondent à l'ancien droit ou parce que leur portée dans la pratique est limitée. En revanche, certaines définitions, plus centrales, font l'objet de discussions et de divergences entre les différents partenaires. Il en est ainsi de la nouvelle manière de calculer la hauteur totale et la hauteur de façade, des notions de saillie, d'attique, d'IBUS et d'IOS (cette dernière notion étant légèrement plus restrictive que le taux d'occupation défini par l'ancien droit cantonal). Concernant l'IBUS, on constate que sa portée est encore mal comprise, certains utilisateurs faisant un amalgame erroné entre l'introduction de l'IBUS et une densification. En revanche, la notion présente l'avantage de simplifier le calcul de l'indice par rapport à l'ancien indice d'utilisation du sol (IUS).

La principale difficulté de mise en œuvre de l'AIHC dans le canton de Fribourg est liée à l'application du droit transitoire. D'un côté, ses notions s'appliquent aux plans et règlements approuvés avant son entrée en vigueur. De l'autre, les communes ont un délai de cinq ans pour adapter leur PAL au nouveau droit. Durant cette période transitoire, en attendant que les communes adaptent leur réglementation, l'administration cantonale procède par voie de dérogation – dans le cadre des demandes de permis – afin que les propriétaires conservent les droits à bâtir qui leur ont été attribués. Face au nombre important de PAL non adaptés au nouveau droit cantonal, la phase transitoire pour l'examen des demandes de permis de construire persiste pour la majorité des dossiers.

Report d'indices

La LATeC a introduit de nouvelles possibilités pour les reports d'indices à l'intérieur d'une même zone, mais hors d'une procédure de PAD. Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des cas d'application de cette disposition et donc de dresser un bilan circonstancié. Beaucoup de demandes ont été effectuées en relation avec l'application du droit transitoire. Le suivi de l'application de ces dispositions est parfois difficile vu les différents acteurs possibles. Une directive a été établie par la DAEC pour clarifier le cadre d'application de cette disposition.

Constructions de minime importance

La définition des constructions de minime importance a été redéfinie dans le cadre de la nouvelle LATeC. Une définition plus qualitative a été adoptée en abandonnant le recours aux notions de dimension afin de donner une certaine marge d'appréciation aux communes. Globalement, l'objectif semble atteint. De nombreuses communes ont eu de la peine à intégrer le fait qu'elles étaient désormais en charge de consulter directement les services concernés par le projet.

Dérogations

La désignation d'une seule autorité pour statuer simultanément sur les demandes de dérogation et sur les demandes de permis – en l'occurrence le préfet dans la procédure ordinaire et la commune dans la procédure simplifiée – est unanimement saluée par l'ensemble des partenaires. Cette nouveauté a effectivement simplifié le traitement des dossiers.

2.6.2.2. Aspects organisationnels, formation et information

Personnel auxiliaire

En raison de la charge de travail supplémentaire liée au traitement des dossiers durant la phase transitoire, la section Constructions du SeCA bénéficie de l'appui d'un 0,5 équivalent plein temps supplémentaire d'architecte auxiliaire depuis l'entrée en vigueur de la LATeC.

Nouvelles modalités pour le traitement des demandes de permis de construire

Compte tenu de la confirmation par le législateur de la répartition des compétences au niveau de la procédure ordinaire, la DAEC, la Conférence des Préfets et l'ACF ont défini de nouvelles modalités pour le traitement des demandes de permis de construire, en application des dispositions légales et réglementaires en vigueur. Les buts de ce projet sont de renforcer le rôle des autorités de décisions dans la procédure ordinaire de demandes de permis de construire et de responsabiliser les mandataires quant à la qualité des dossiers qu'ils établissent pour cette procédure. Le poids et les types de tâches effectuées par les services de l'administration cantonale sont dorénavant axés en premier lieu sur le contrôle formel et matériel des demandes.

Il appartient aux communes de veiller à ce que les dossiers soient complets avant la mise à l'enquête et au moment de leur transmission au SeCA. Une check-list a été établie pour faciliter le contrôle communal.

Le SeCA est en charge du contrôle formel des dossiers dès leur réception. En cas de problème, et afin d'éviter une sollicita-

tion des services cantonaux ou des préfectures sur des dossiers incomplets ou posant des problèmes de procédure, il retourne le dossier à la commune. Le service est en charge d'identifier les préavis qui doivent être exigés. Depuis le 1^{er} mai 2013, un accusé de réception est établi à l'intention de la commune et du mandataire pour autant que les adresses électroniques soient indiquées dans le formulaire de demande de permis. Le SeCA est en charge de veiller au traitement adéquat du dossier au sein de l'administration cantonale. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles méthodes, une liste des dossiers qui sont depuis plus de 30 jours auprès des services consultés est établie systématiquement chaque mois. Compte tenu des ressources à disposition dans les services auteurs de préavis et afin que ceux-ci puissent se concentrer sur leurs tâches de préavis, le SeCA ne communique sur demande que le nombre de préavis manquants pour la transmission du dossier à la préfecture et non pas le nom des services concernés.

Après réception de l'ensemble des préavis des services cantonaux, il appartient désormais exclusivement aux préfectures de communiquer les préavis défavorables et d'analyser quelles modifications doivent éventuellement être apportées au dossier.

Nouveaux formulaires pour les demandes de permis de construire

Afin de permettre aux services de disposer de toutes les informations nécessaires à l'examen des dossiers, de nouveaux formulaires pour les demandes de permis de construire ont été établis. Le but recherché est également d'éviter des demandes de compléments d'information en cours de procédure, qui peuvent engendrer une augmentation de la durée de la procédure.

Une première adaptation a été effectuée en juillet 2013 pour les nouveaux formulaires. Des éventuelles nouvelles adaptations seront regroupées et devraient intervenir au maximum une fois par année.

Guide des constructions

En novembre 2011, un guide des constructions a été publié. Ce document comprend des directives pour le contenu des demandes de permis de construire ainsi que des explications sur les buts de la demande de permis, les procédures possibles, les règles de constructions, etc. Le Guide est également disponible sur le site Internet du SeCA.¹ Tous les partenaires ne semblent pas forcément connaître ce document. Le SeCA doit d'une part, essayer de le mettre plus en valeur en cas de questions et, d'autre part, de veiller à sa mise à jour en temps opportun.

¹ http://www.fr.ch/seca/fr/pub/documentation/documentation/guide_des_constructions.htm

Cours de formation

Le SeCA a organisé des cours à l'intention des communes en collaboration avec l'ACF et la Conférence des Préfets. Ces cours portaient principalement sur les notions définies dans l'AIHC ainsi que sur les procédures ordinaires et simplifiées de permis de construire.

Echanges d'information avec la Société des architectes et ingénieurs, section Fribourg, et l'Association fribourgeoise des mandataires de la construction

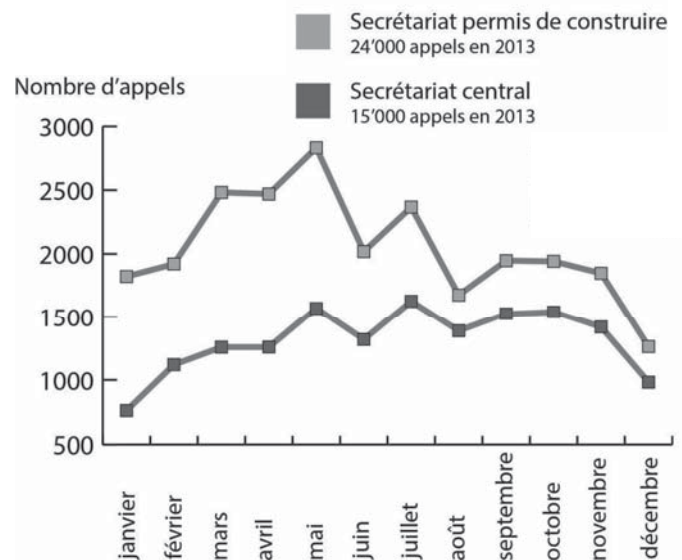
Depuis 2010, deux séances d'information par année sont organisées en collaboration avec la Société des architectes et ingénieurs, section Fribourg (SIA), et l'Association fribourgeoise des mandataires de la construction (AFMC). Même si la participation à ces séances est de plus en plus importante, il s'avère très difficile de trouver des vecteurs d'information pour l'ensemble des mandataires susceptibles de déposer des demandes de permis de construire, puisque ceux-ci peuvent ne pas être membres d'une association professionnelle ou alors provenir d'un autre canton.

2.6.3. Statistiques

Les statistiques établies pour le présent postulat portent sur les permis traités en 2013. Quand cela s'est avéré possible, une distinction a été effectuée entre le premier et le deuxième semestre 2013 afin d'examiner si un impact des nouvelles méthodes pour le traitement des demandes était identifiable. Toutefois, si les dossiers traités au cours du premier semestre étaient clairement basés sur l'ancienne méthode, ceux du deuxième semestre pouvaient être traités sur la base de l'une ou de l'autre méthode.

Les chiffres présentés ont été majoritairement obtenus par le biais de l'application informatique actuellement à disposition pour le suivi des demandes de permis de construire depuis leur entrée au SeCA jusqu'à la délivrance du permis par le préfet (application DATEC).

Nombre d'appels téléphoniques aux secrétariats du Service des constructions et de l'aménagement en 2013



L'introduction des nouvelles méthodes pour le traitement des demandes de permis de construire a eu un impact sur le nombre de téléphones reçus. La mise en place d'un accusé de réception au début de l'examen cantonal a peut-être contribué à la baisse des téléphones constatée en fin d'année. A ces appels téléphoniques, il faut ajouter les 12 171 appels que l'ensemble des architectes de la section Constructions reçoivent sur leur numéro direct.

Durée du traitement dans les services consultés par le SeCA

Dossiers en français traités en moins de 4 semaines	Dossiers en allemand traités en moins de 4 semaines
Premier semestre 2013	
91%	88%
Deuxième semestre 2013	
90%	91%

Les services respectent le délai d'un mois pour le traitement d'une grande majorité des dossiers. Il n'existe pas de différence significative entre les dossiers en français ou en allemand. La part semble stable au cours de l'année 2013 malgré l'introduction de nouveaux formulaires et des nouvelles méthodes pour le traitement.

Le délai de 60 jours pour traiter le dossier depuis l'entrée au SeCA jusqu'à la délivrance du permis peut paraître contradictoire avec le délai d'un mois imparti aux services pour rendre leur préavis. En moyenne, ce sont 6 services qui sont consultés par dossier: comme les demandes sont transmises en quatre exemplaires, cela signifie que si les services respectent le délai d'ordre, il est probable que le SeCA ne soit saisi du dossier pour établir son préavis de synthèse qu'après deux mois.

Durant le premier semestre 2013, 29,6% des dossiers ont fait l'objet d'un ou de plusieurs préavis défavorables. Ce chiffre était de 24,4% au deuxième semestre. Il n'est pas possible de savoir si le contrôle communal plus strict demandé avant la mise à l'enquête ou le contrôle formel initial plus poussé du SeCA ou encore les informations plus importantes à disposition grâce aux nouveaux formulaires ont une influence sur cette baisse.

Durée moyenne du traitement par l'administration cantonale des dossiers pour des constructions hors de la zone à bâtir en 2013

Dossiers traités	moins de 5 semaines	5 à 7 semaines	8 à 11 semaines	12 à 15 semaines	plus de 15 semaines
Demande préalable					
114	2,6%	8,8%	29,8%	31,6%	27,2%
Procédure ordinaire					
300	1,0%	13,3%	30,4%	20,0%	35,3%
Procédure simplifiée (uniquement autorisation spéciale DAEC)					
165	43,0%	21,8%	13,9%	9,1%	12,2%

Les dossiers traités selon la procédure simplifiée indiquent la durée de l'examen nécessaire à l'établissement de l'autorisation spéciale de la DAEC. Il n'y a pas de consultation d'autres services puisque c'est la commune qui exerce cette tâche.

Les demandes de compléments ou les annonces de refus augmentent la durée de traitement pour les dossiers qui suivent la procédure ordinaire. Toutefois, la durée de traitement pour les dossiers hors zone à bâtir (tableau ci-dessous) est nettement plus élevée que la durée globale constatée pour l'ensemble des dossiers. Ce constat est certainement à mettre en relation avec la complexité du droit fédéral applicable. Le même constat quant à la durée du traitement est effectué par les cantons voisins.

Durée moyenne du traitement par l'administration cantonale en 2013

Dossiers traités	moins de 5 semaines	5 à 7 semaines	8 à 11 semaines	12 à 15 semaines	plus de 15 semaines
Premier semestre 2013					
652	6,1%	34,4%	33,0%	16,1%	10,4%
Deuxième semestre 2013					
613	3,4%	19,2%	43,2%	20,2%	14,0%

Les chiffres ci-dessus portent sur l'ensemble des dossiers (en zone à bâtir ou hors de la zone à bâtir) entrés et sortis en 2013 et traités selon la procédure ordinaire.

Il est impossible de déterminer le nombre de dossiers qui ont fait l'objet d'un retour à la commune, car l'application infor-

matique à disposition pour la gestion des demandes de permis de construire ne le permet pas.

Selon le SeCA, au cours des premiers mois qui ont suivi l'introduction des nouvelles méthodes, plus de 50% des dossiers auraient été retournés aux communes, mais ce chiffre n'est pas vérifiable. Le peu de différence constatée pour le traitement en moins de trois mois entre le premier semestre et le deuxième (73,5% à 65,7%) est certainement à mettre en relation avec les communications des préavis défavorables et/ou les demandes de modification des plans qui étaient effectuées au premier semestre. D'après le SeCA, les retours aux communes sont désormais moins nombreux et une amélioration de la durée devrait être mesurable à plus long terme.

Sur la base de l'application informatique à disposition, il n'est pas possible de répondre à la demande des postulants quant à l'utilité des demandes préalables et à la durée de traitement de demandes de permis de construire qui ont précédemment fait l'objet d'une demande préalable. Cette difficulté sera prise en compte dans le développement de la nouvelle application informatique.

Permis délivrés 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
Dossiers transmis par le SeCA	2721	2756	2819	2506
Nombre de permis délivrés	2541	2503	2598	2299
Part	93%	91%	92%	92%

Il est impossible d'identifier le nombre des dossiers qui nécessitent un traitement particulier des préfectures. En moyenne, en 2013, 11% des dossiers faisaient l'objet d'oppositions. Si l'on tient compte du fait que 25% des dossiers font l'objet de préavis défavorables, ce serait un peu plus d'un tiers des dossiers qui nécessiteraient un traitement particulier.

La part des dossiers traités par les préfectures en regard des dossiers qui leur sont transmis par le SeCA est plus ou moins constante.

Durée moyenne du traitement par les préfectures en 2013

Dossiers traités	moins de 2 semaines	2 à 4 semaines	5 à 8 semaines	9 à 12 semaines	plus de 12 semaines
Demandes de permis déposées avant 2013 (ancienne méthode de traitement)					
1015	63,1%	23,4%	10,5%	1,7%	1,3%
Demandes de permis déposées en 2013 (en partie nouvelle méthode de traitement)					
1031	55,8%	26,3%	13,2%	3,5%	1,2%

Sur la base de l'application informatique à disposition, il est impossible d'identifier les dossiers qui ont nécessité des compléments ou des demandes de préavis complémentaires depuis l'introduction des nouvelles méthodes de traitement.

2.6.4. Mesures envisagées

Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions

L'analyse des cas concrets a permis au canton d'éclaircir des points qui lui paraissaient obscurs ou contradictoires et de définir au fil des mois une ligne directrice pour l'interprétation et l'application de l'AIHC. Cependant, certaines des solutions choisies pour la concrétisation des notions dans le droit cantonal nécessitent vraisemblablement quelques correctifs qui devront être apportés dans le ReLATEc. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'autorité intercantonale a mis à disposition, à la fin 2013, un nouveau commentaire des notions qui apporte un bon nombre de clarifications.

Bilan des nouvelles méthodes de traitement

L'ensemble des partenaires du projet a établi un bilan des nouvelles méthodes. Certaines mesures d'amélioration seront proposées. Comme la période d'une année est trop courte pour mesurer les réels effets du changement, une nouvelle évaluation sera effectuée en 2015.

Echange avec les comités de la Société des architectes et ingénieurs, section Fribourg et de l'Association fribourgeoise des mandataires de la construction

Un échange sera organisé avec les deux associations professionnelles représentant les mandataires afin d'examiner de quelle manière il serait possible d'assurer une plus grande diffusion de l'information.

Réflexions sur la consultation des services et la teneur des préavis

Dès le deuxième semestre 2014, le SeCA effectuera le même travail avec les services consultés que celui prévu pour les PAL et les PAD.

Développement d'instruments pour la gestion des tâches des collaborateurs/trices de la section Constructions

Face à la multitude des tâches et des interventions à divers moments de l'examen cantonal, il est difficile pour les collaborateurs/trices de la section Constructions du SeCA d'avoir une vue d'ensemble des tâches qu'ils/elles doivent effectuer. En l'état, il est impossible aux responsables de la section

d'avoir un suivi de la charge de travail par collaborateur/trice. Des instruments seront mis en place pour améliorer la gestion globale des dossiers.

Mise à disposition d'une application pour la transmission des informations relatives aux permis de construire et le suivi des dossiers

Un projet informatique est en cours. Il devrait permettre à plus long terme aux mandataires et aux communes de saisir les informations relatives aux demandes de permis de construire et de suivre l'évolution des dossiers en cours de procédure. La mise en production de ce projet, intitulé HarmBat, est prévue pour 2016.

2.7. Exploitation de matériaux

2.7.1. Rappel du contexte

Les dossiers d'exploitation de matériaux sont des dossiers particuliers qui nécessitent, dans la majorité des cas, une coordination entre la procédure de mise en zone et de demande de permis.

La révision de la LATEc a été l'occasion de compléter les instruments de suivi des exploitations. Ainsi, la DAEC délivre une autorisation d'exploitation pour une durée de cinq ans et les exploitant-es doivent remettre un rapport chaque année sur l'état de leur exploitation.

2.7.2. Travaux effectués ou envisagés

En 2011, la DAEC a publié le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), une planification qui détermine dans quel secteur le canton peut entrer en matière sur de nouvelles exploitations.

Le SeCA est en train de développer une application informatique qui permettra aux exploitant-es de transmettre leur rapport annuel par le biais d'une application Internet. Cette récolte de données permettra au canton de mieux suivre l'évolution des exploitations et les besoins en matériaux dans le canton. L'application informatique devrait être déployée en 2014.

Les exploitations disposaient d'un délai de trois ans pour se mettre en conformité avec la nouvelle LATEc. A fin 2013, sur les 68 exploitations autorisées dans le canton, 11 disposaient d'une autorisation d'exploitation et 5 dossiers étaient en cours d'examen.

3. Plans généraux d'évacuation et d'épuration des eaux

3.1. Contexte général

L'objectif d'un plan général d'évacuation des eaux (PGEE) est de garantir une protection efficace des eaux et une évacuation adéquate des eaux en provenance des zones habitées. Il est concrétisé par un concept d'évacuation des eaux qui impose une série de mesures que la commune doit réaliser au niveau de ses infrastructures publiques. Ce sont ces mesures qu'elle doit intégrer au programme d'équipement.

Pour l'élaboration de ce concept d'évacuation des eaux, un nombre important de données de base ont dû être récoltées, en particulier:

- > Cadastre et état des installations
- > Etat de l'infiltration
- > Etat des bassins versants
- > Etat des eaux claires à écoulement permanent
- > Etat des cours d'eau
- > Estimation des quantités d'eaux polluées et non polluées produites

C'est donc non seulement le concept d'évacuation des eaux qui est actuellement contrôlé par les services de l'Etat concernés, mais également l'ensemble des données de base fournies.

3.2. Coordination avec le plan d'aménagement local

En termes de planification, le programme d'équipement doit être parfaitement synchronisé avec le PGEE (mesures nécessaires, délais de réalisation, moyens de financement,...). Le PGEE doit être mis à jour en fonction du développement des zones habitées. Il appartient aux communes de veiller à ce que le PGEE soit coordonné avec le PAL. Seules les modifications importantes sont soumises à une procédure d'approbation.

En termes de construction, aucun permis de construire ne peut être délivré si l'équipement ne garantit pas une protection efficace des eaux (si les mesures prévues par le PGEE n'ont pas été préalablement réalisées en relation avec l'objet de la demande de permis de construire).

En termes de contrôle dans le cadre de la révision d'un PAL, Le Service de l'environnement (SEn) devra par conséquent veiller à ce que:

- > le PGEE ait été réalisé;
- > le PGEE ait été adapté, si les modifications du PAL ont une incidence sensible sur la protection des eaux (augmentation sensible de l'imperméabilisation des surfaces ou de la production des eaux à traiter par une station d'épuration).

3.3. Etat de la situation

La procédure d'approbation des plans directeurs communaux est applicable par analogie au PGEE. Avant la mise en consultation du plan, la commune le soumet à l'examen préalable du service compétent (art. 12 al. 3 LCEaux).

Le nombre total de dossiers de PGEE à examiner se monte à 214. Ayant reçu près de 130 dossiers entre 2007 et 2010, une surcharge importante de travail a ainsi été observée au SEn, ainsi que dans les autres entités consultées au sein de la DAEC (Service de la nature et du paysage SNP, Service des ponts et chaussées SPC).

Le bilan à fin 2012 sur les procédures d'examen des PGEE peut se résumer comme suit:

PGEE encore en cours d'élaboration	8
Examen préalable en cours dans les services de l'Etat	14
Adaptations en cours suite à l'examen préalable et avant consultation publique	139
Procédure d'approbation par la DAEC en cours après consultation publique	7
PGEE approuvés par la DAEC	46
Total PGEE des communes et associations	214

4. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat estime qu'il est difficile d'effectuer un bilan complet et circonstancié de la mise en œuvre de la LATeC, compte tenu des nombreux travaux d'adaptation encore en cours, notamment en matière d'aménagement local. La période du droit transitoire, impliquant l'adaptation des PAL au nouveau droit cantonal, n'est de loin pas terminée.

La révision de la LATeC n'était pas une révolution, mais elle devait permettre de reprendre et de confirmer des instruments qui ont fait leur preuve. Malgré le problème de la durée des procédures, pour lequel des mesures d'organisation sont prises, ces instruments ont montré qu'ils permettaient d'atteindre les objectifs fixés par le législateur en permettant la prise en compte de l'ensemble des intérêts et le respect des droits des intéressés. L'objectif qualitatif recherché nécessite une prise de responsabilité des partenaires ainsi que des efforts en matière de sensibilisation et de formation continue.

La modification de la LAT va également dans le sens d'une recherche de la qualité, mais, au niveau de ses implications, elle n'est pas pour simplifier le traitement des différents dossiers, au vu des problèmes juridiques complexes que sa mise en œuvre va engendrer.

Le LATeC est une base légale cantonale importante, dont l'application doit s'accompagner de nombreuses réflexions et de travaux, afin de faire face à la complexité grandissante des domaines et des législations à prendre en compte dans le cadre

des procédures de planification et de permis de construire. Le présent rapport indique que des mesures concrètes sont prises pour le traitement des dossiers. Conscient que des adaptations sont possibles en tout temps, le Conseil d'Etat poursuit ses efforts en vue d'améliorer le cadre général des travaux de l'administration cantonale en collaboration avec les différents partenaires.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Bericht 2013-DAEC-43

11. Juni 2014

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht – Bilanz der Anwendung
des neuen Raumplanungs- und Baugesetzes (RPBG) seit dessen Inkrafttreten**

Inhalt

1. Einleitung	17
<hr/>	
2. Umsetzung des neuen Raumplanungs- und Baugesetzes	19
2.1. Kantonalplanung	19
2.2. Kantonaler Nutzungsplan	19
2.3. Regionalplanung	19
2.4. Ortsplanung	19
2.5. Detailbebauungsplan	24
2.6. Baubewilligungen	25
2.7. Materialabbau	30
<hr/>	
3. Generelle Entwässerungspläne	31
3.1. Allgemeiner Kontext	31
3.2. Koordination mit dem Ortsplan	31
3.3. Ist-Zustand	31
<hr/>	
4. Schlussfolgerung	31

1. Einleitung

Das Postulat wirft hauptsächlich Fragen zur Koordination der Verfahren und zur Bearbeitungsdauer der Dossiers auf, doch scheint es sinnvoll zu sein, im vorliegenden Bericht eine Gesamtschau der Elemente im Zusammenhang mit der Umsetzung des RPBG zu bieten, um dann besser auf die konkreten Fragen der Postulanten eingehen zu können.

Die Verfahrensdauer ist ein Thema, das im Bereich Bau und Raumplanung immer wieder aktuell ist. Als Beispiel können die Arbeiten zur Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche, die der Kanton Neuenburg verwirklicht hat, und die Arbeiten, die der Kanton Waadt im Bereich der Raumplanung und der Rolle der kantonalen Dienststelle plant, erwähnt werden. Das Postulat ist somit das Spiegelbild der zahlreichen Fragen, die von verschiedener Seite zur Rolle der Kantonsverwaltungen und zum Zweck der Kontrollen durch die Behörden gestellt werden. Es werden grosse Erwartungen gehegt: Die Behandlung der Dossiers sowie die Beratung und Information der Bürgerinnen und Bürger sollen effizienter und die Parteien sollen für die Anforderungen und Schwierigkeiten sensibilisiert werden. Angesichts der unterschiedlichen Erwartungen ist es nicht immer einfach für die Verwaltung, die bestmögli-

che Umsetzung der grundlegenden Prinzipien der Subsidiarität und der Aufgabenteilung zwischen den Behörden gemäss Kantonsrecht zu bestimmen.

An dieser Stelle möchte der Staatsrat den Rahmen der gesetzgeberischen Arbeiten für die Gesamtrevision des RPBG in Erinnerung rufen:

«... Aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung, eines der durch die Verfassung des Kantons Freiburg (Art. 3 Abs. 1 Bst. h) festgesetzten Staatsziele, muss das neue Gesetz das Fundament für eine Raumplanung schaffen, die stärker auf Qualität bedacht ist und weniger Landwirtschaftsraum beansprucht, ohne aber auf eine gewisse, für die Realisierung der staatlichen Politik unentbehrliche Flexibilität zu verzichten. Ebenso wichtig ist es, dass ein juristisches System errichtet wird, das eine konzentrierte Siedlungsentwicklung sowie eine gute Qualität des bebaubaren Gebietes fördert.»

In der Botschaft zum Gesetzesentwurf waren auch die allgemeinen Ziele der Revision erwähnt:

«...

- > *Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung für den gesamten Kanton.*
- > *Steigerung der Attraktivität des Kantons, indem namentlich die Sicherheit der Investitionen erhöht und dadurch die Realisierung von Projekten begünstigt werden.*
- > *Ausbau der Partnerschaft zwischen dem Kanton, den Regionen, den Gemeinden und den Privatpersonen – unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips sowie der beiden Grundrechte Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit.*
- > *Schaffung eines modernen gesetzgeberischen Instruments, das genügend flexibel ist, um sich der Entwicklung des technischen und juristischen Rahmens im Bereich der Raumplanung und des Bauwesens anpassen zu können.*
- > *Ausarbeitung eines verständlichen und für seine Benutzerinnen und Benutzer einfach zugänglichen Gesetzes.*

...»

Das Postulat scheint hauptsächlich auf das zweite Ziel gerichtet zu sein.

Bevor er weiterfährt, möchte der Staatsrat zudem unterstreichen, dass die hier diskutierte Bilanz über die Umsetzung des RPBG kein vollständiges und detailliertes Bild über die Situation vermitteln kann, weil erst vier Jahre seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vergangen sind und die Übertragung von neuen Rechts- und Planungsgrundlagen in die Instrumente der Raumplanung Zeit braucht. So verfügten beispielsweise Ende 2013 erst zehn Gemeinden über einen Ortsplan (OP), der vollständig dem neuen kantonalen Recht entspricht.

Weiter muss beachtet werden, dass das Schweizer Stimmvolk am 3. März 2013 die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung angenommen hat. Diese neuen Bestimmungen auf Bundesebene werden bedeutende Auswirkungen auf die Ortspläne und indirekt auch auf die Baubewilligungsgesuche haben, weil sie mit ihrem Inkrafttreten am 1. Mai 2014 ein Moratorium für neue Bauzonen zur Folge haben. Dieses Moratorium gilt solange, bis die Kantone ihren jeweiligen kantonalen Richtplan (KantRP) zur Zufriedenheit der Bundesbehörden angepasst haben. Für den Kanton Freiburg bedeutet dies, angesichts des Ausmasses der nötigen Anpassungen und des Alters des KantRP, eine Totalrevision dieses Richtplans. Der Bund wird den kantonalen Richtplan frühestens 2019 genehmigen.

Die Teilrevision des RPG bedingt des Weiteren eine Anpassung des PRBG mit der Einführung eines Ausgleichssystems (Einführung einer Mehrwertabgabe) und mit rechtlichen Bestimmungen für eine bessere Bewirtschaftung der Bauzone. Der Staatsrat will mit den Arbeiten für die Anpassung des kantonalen Rechts an das RPG beginnen, um den neuen KantRP innerhalb eines bekannten rechtlichen Rahmens ausarbeiten zu können. Die externe Vernehmlassung

des Vorprojekts zur Anpassung des RPBG soll Ende 2014/Anfang 2015 erfolgen. Das Inkrafttreten der neuen kantonalen Bestimmungen ist für 2016 oder 2017 vorgesehen. Es sei an dieser Stelle auch in Erinnerung gerufen, dass der Inhalt des Entwurfs für die Teilrevision des Bundesgesetzes nicht bekannt war, als die Arbeiten für die Totalrevision des RPBG unternommen wurden. Entsprechend war es damals auch nicht möglich, den Arbeiten auf Bundesebene Rechnung zu tragen. Aus Sicht des Staatsrats genügen jedoch im Umfang begrenzte Anpassungen des RPBG, um die neuen Vorgaben des Bundesrechts zu erfüllen, da die wichtigsten Änderungen über den KantRP umgesetzt werden. Es wird nicht nötig sein, die lokalen Raumplanungsverfahren und -instrumente zu überarbeiten.

Da die Aufgabenteilung im Bereich der Baubewilligungen mit dem neuen RPBG bestätigt wurde, konnten die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), die Oberamt männerkonferenz und der Freiburger Gemeindeverband (FGV) die Rollen der Behörden im Projekt zur Einführung neuer Methoden für die Bearbeitung von Baubewilligungsgesuchen vom 1. Mai 2013 klarer definieren.

Zur Raumplanung ist zu sagen, dass die für den vorliegenden Bericht erstellten Statistiken die Verfahrensdauer für alle Planungen erfasst, die zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2013 genehmigt wurden. Nur wenige der erfassten Planungen wurden nach dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts begonnen. Da die Verfasser des Postulats jedoch explizit die Dauer der Genehmigungsphase ansprechen, scheint die gewählte Periode trotzdem angebracht zu sein, umso mehr, als dass eine gewisse Anzahl Dossiers nötig ist für eine aussagekräftige Statistik.

Für die Statistik zu den Baubewilligungsgesuchen wurde die Behandlungsdauer für die Dossiers, die 2013 Gegenstand einer Verfügung waren, erfasst, weil ein Jahr nach der Einführung der neuen Methoden für die Bearbeitung der Gesuche eine Bilanz erstellt werden sollte.

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die gesetzliche Frist für die Stellungnahme der Dienststellen einen Monat beträgt. Beim Plangenehmigungsverfahren für OP hat das BRPA ab dem Zeitpunkt, in welchem es von allen angehörten Dienststellen und Organen deren Gutachten erhalten hat, zwei Monate Zeit, um das Gesamtgutachten zu erstellen. Der Gesetzgeber hat indes ausdrücklich vorgesehen, dass die Dienststellen nur dann an diese Fristen gebunden sind, wenn das Dossier vollständig ist und keine Besonderheiten aufweist (negative Stellungnahme, Einsprache oder Beschwerde usw.).

Die Aufgabe der Kantonsverwaltung beschränkt sich jedoch nicht in der Stellungnahme zu den Dossiers. Sie muss vielmehr auch informieren, sensibilisieren und beraten. Dies ist unerlässlich, damit die Bearbeitung der Dossiers langfristig besser wird, doch kann die Kantonsverwaltung nicht mehr

Zeit dafür aufwenden, als ihr nach der eigentlichen Behandlung der Dossiers übrig bleibt. Vor allem aber müssen die Dienststellen und kantonalen Behörden ausserhalb der gesetzlich vorgesehenen offiziellen Beurteilung der Dossiers bei der Kommunikation zu Dossiers eine grosse Vorsicht walten lassen, um im Rahmen des Verfahrens Probleme auf der formellen Ebene zu vermeiden. Die Kantonsverwaltung kann nicht gleichzeitig Richter und Partei sein. Gewisse Partner haben manchmal Mühe, dies zu verstehen und zu akzeptieren, dass sich der Kanton selber enge Grenzen setzen muss, um eine adäquate und unparteiische Behandlung der Dossiers zu gewährleisten.

2. Umsetzung des neuen Raumplanungs- und Baugesetzes

2.1. Kantonalplanung

Mit dem neuen RPBG wurde im Wesentlichen das Verfahren bestätigt, das der Kanton Freiburg für die Ausarbeitung des KantRP gewählt hat. Der Inhalt dieser Planung ist vom Bund vorgegeben. Die Teilrevision des RPG hat zur Folge, dass die nötigen Studien und der Mindestinhalt für den Umfang und die geografische Verteilung der Bauzonen vollständig überarbeitet werden müssen.

Bei der letzten Gesamtrevision fanden die Arbeiten auf Kantonsebene zwischen 1997 und 2002 statt. Der Bundesrat genehmigte den KantRP im Jahr 2004. Für die nächste Revision wird die Gesamtheit der Arbeiten einschliesslich Genehmigung durch den Bund innerhalb von höchstens fünf Jahren erledigt werden müssen, um zu verhindern, dass das Moratorium für die Bauzonen andauert oder dass faktisch gar eine Verschärfung der Situation eintritt, da die neuen Bestimmungen des RPG darauf hinauslaufen könnten, dass nach Ablauf der gesetzlichen Frist gar keine neue Bauzone mehr möglich ist, und zwar selbst dann nicht, wenn die Einzonung gleichzeitig kompensiert wird.

Die im RPBG definierten Kompetenzen und Verfahren sollten es erlauben, diese Frist einzuhalten, sofern die nötigen finanziellen und personellen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

2.2. Kantonaler Nutzungsplan

Mit der Revision des RPBG wurde geklärt, in welchem Kontext ein kantonaler Nutzungsplan in Betracht gezogen werden kann. Dank dieser Klärung steht fest, dass ein solcher Nutzungsplan für die Unterschutzstellung von Biotopen von nationaler Bedeutung (vgl. Gesetz vom 12. September 2012 über den Natur- und Landschaftsschutz NatG, SGF 712.0.1) wie auch für ein Projekt, in welchem der Kanton von Beginn weg stark involviert ist (z. B. blueFACTORY), genutzt werden kann.

2.3. Regionalplanung

Das RPBG bestätigt die Verfahren, die Rolle und die Instrumente, die für die Regionalplanung definiert worden waren. Gegenwärtig sind drei Regionen (Broye, See und Sense) daran, ihre Arbeiten für die Regionalplanung zu revidieren oder zu finalisieren.

Dank der neuen kantonalen Rechtsgrundlage konnten Funktion und Verfahren für Agglomerationsprogramme klar definiert werden. Diese Bestimmungen kamen sowohl für die Agglomeration Freiburg als auch für die Agglomeration Bulle zur Anwendung.

Das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) wird in Kürze eine aktualisierte Arbeitshilfe für die Regionalplanung (die Erstpublikation von 2002 ist vergriffen) sowie ein Faltblatt mit den Zielen und dem Rahmen der Regionalplanung veröffentlichen.

2.4. Ortsplanung

2.4.1. Der Kontext

Als Erstes sei der Zeitpunkt in Erinnerung gerufen, in welchem die Kantonsverwaltung in das Ortsplanungsverfahren interveniert. Es können drei Phasen unterschieden werden:

- > **Revisionsprogramm:** Dokument, dank dem nach der Prüfung durch den Kanton die Gegenstände und Bereiche bestimmt werden können, die bei der OP-Gesamtrevision behandelt werden müssen. Das Revisionsprogramm bewirkt, dass die betroffenen Dienststellen mit der Aktualisierung der Daten beginnen, die den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden müssen (Verzeichnis der Kulturgüter, Gewässerraum usw.).
- > **Vorprüfung:** Prüfung eines Dossiers, das nach einer Vorprüfung durch die betroffenen Ämter und Organe genügend für eine öffentliche Auflage ausgereift ist.
- > **Genehmigungsverfahren:** Kontrolle des Dossiers, das die Gemeinde öffentlich aufgelegt und dann genehmigt hat und das gegebenenfalls mit den Beschwerden gegen die Einspracheentscheide der Gemeinde koordiniert werden muss. Die RUBD muss die Genehmigungs- und die Beschwerdeverfügungen am selben Tag bekannt geben.

Bei OP-Änderungen sind einzig die Vorprüfung und das Genehmigungsverfahren obligatorisch.

Um die Rechte der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer zu schützen (Stabilität der Vorschriften, die ihre Grundstücke betreffen) und die Gleichbehandlung zu gewährleisten, müssen die OP relativ stabil bleiben. Änderungen eines Plans im Rahmen einer Gesamtrevision müssen durch eine bedeutende Veränderung der Gegebenheiten begründet sein.

Der Kanton prüft die Gesetzmässigkeit und Zweckmässigkeit der von der Gemeinde vorgeschlagenen Massnahmen.

2.4.2. Ausgeführte Arbeiten

2.4.2.1. Verfahren und materiell-rechtlicher Inhalt

Die Ortsplanung ist eindeutig der Bereich, der am stärksten von der Umsetzung des RPBG betroffen ist.

Das Verfahren und die Instrumente wurden leicht angepasst. Zu den wichtigsten Neuerungen bei den Instrumenten gehören das Erschliessungsprogramm und die im Zonennutzungsplan (ZNP) vorzusehenden Planungsetappen.

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Mit dem Beitritt des Kantons Freiburg zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) muss das Gemeindebaureglement (GBR) zwingend und vollständig überprüft werden. Für die Mehrheit der zwischen 2010 und 2013 genehmigten Dossiers musste die Kantonsverwaltung eine doppelte Prüfung vor dem Hintergrund des für die Pläne geltenden Rechts vornehmen, weil die meisten Dossiers vor dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts öffentlich aufgelegt worden waren. Gegenwärtig verwenden die Gemeinden einzig die Begriffe und Vorschriften, die explizit im RPBR umgesetzt sind (Beispiele für nicht verwendete Begriffe sind: Kleinbaute, Anbaute, rückspringender Gebäudeteil, anrechenbarer Anteil der Baumassenziffer, Grünflächenziffer). Im Übrigen sind die Gemeinden nicht strenger als das kantonale Recht (obwohl ihnen diese Möglichkeit nach Art. 60 Abs. 3 RPBG offenstände). Die Idee hinter der Konkordanztabelle wurde von einigen Gemeinden missverstanden: Sie dachten, die darin aufgeführten Werte müssten bei einer Anpassung der kommunalen Planung unbesehen übernommen werden. Es ist jedoch vielmehr so, dass die Gemeinden, wenn sie ihre Reglemente an das neue kantonale Recht anpassen, die auf ihrem Gebiet bestehenden Überbauungen analysieren und die Geschossflächenziffern (GFZ) unter Berücksichtigung der bestehenden Situation und insbesondere im Hinblick auf den Grundsatz der Verdichtung festlegen müssen; denn während die Konkordanztabelle in den meisten Fällen funktioniert, kann sie sich insbesondere am unteren Ende der Skala (Ausnutzungsziffer AZ von 0,25 bis 0,35) sowie bei Projekten mit unterirdischen Parkierungsanlagen (diese wurden nach altem Recht nicht einberechnet) als problematisch erweisen.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die direkte Anwendung der Definitionen auf die vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts genehmigten Pläne und Reglemente eine gute Lösung war. Damit wurden die Fachleute sofort mit den Schwierigkeiten der IVHB konfrontiert, ohne deren Anwendung auf den gan-

zen Kanton ad aeternam zu vertagen. Dadurch wurde für die Gemeinden zudem der Anreiz geschaffen, die kommunalen Reglemente rascher an das neue kantonale Recht anzupassen.

Angemessener Anschluss zu einem öffentlichen Verkehrsmittel

Die Einführung des angemessenen Anschlusses zu einem öffentlichen Verkehrsmittel als Element der Grunderschliessung hatte mancherorts zur Folge, dass lange Diskussionen über die angemessene Besiedlungsentwicklung der Gemeinde geführt werden mussten. Mit der Änderung des KantRP, die am 4. Februar 2014 vom Staatsrat verabschiedet wurde, wurde klar definiert, was unter einem angemessenen Anschluss zu verstehen ist. Dies sollte künftige Beurteilungen in diesem Punkt vereinfachen.

Rechtliches Gehör

Die Phase des rechtlichen Gehörs zwischen dem Abschliessen des Gesamtgutachtens und der Genehmigung durch die RUBD, die den Gemeinden für dreissig Tage die Möglichkeit gibt, Stellung zu Elementen zu nehmen, welche die Direktion nicht zu genehmigen oder neu in ihren Entscheid aufzunehmen beabsichtigt, kann heute nicht abschliessend bewertet werden. Diese Verfahrensphase wurde namentlich eingeführt, damit die Gemeinden nicht Einsprachen gegen Bedingungen oder eine Nichtgenehmigung behandeln müssen, die sich aus rechtskräftigen Genehmigungsverfügungen ergeben. Noch fehlt die Distanz, um beurteilen zu können, ob die mit diesen Bestimmungen angestrebten Ziele erreicht wurden oder nicht. Sicher aber ist, dass fast alle Gesamtrevisionen diese Phase des rechtlichen Gehörs durchlaufen.

Befähigung

Das RPBR legt fest, wer für die Einreichung von Ortsplanungsdossiers befähigt ist. Die Prüfungskommission für das Register der Raumplaner des REG wird derzeit neu organisiert, was zu Verzögerungen bei der Prüfung der Bewerbungsdossiers geführt hat. Die RUBD hat deshalb als Übergangslösung auch Dossiers akzeptiert, die von Personen, deren Kandidatur für die Eintragung in das Register noch in Behandlung ist, eingereicht wurden. Einschränkend ist zu sagen, dass die Mehrheit der in der Raumplanung tätigen Büros Raumplanerinnen und Raumplaner haben, die heute schon im REG eingetragen sind.

Frist für die Anpassung der kommunalen Planungen an das neue kantonale Recht

Nach RPBG müssen die Gemeinden ihre OP bis Ende 2014 an das neue kantonale Recht anpassen. Hierzu ist zu sagen, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung dieser Frist die

Änderung des Bundesrechts im Sinne der 2013 vom Stimmvolk angenommenen Vorlage nicht voraussehen konnte. Das Resultat: Ende 2013 waren mehr als 100 Gemeinden daran, ihren OP zu revidieren, ohne zu ahnen, dass am 1. Mai 2014 ein Bauzonenmoratorium in Kraft treten würde. Trotz dieses Umstands müssen die Gemeinden aus Sicht des Staatsrats ihre Arbeiten aus den folgenden Gründen fortführen:

- > Das Bauzonenmoratorium hindert die Gemeinden nicht daran, Nutzungsänderungen zu beschliessen, Massnahmen im Sinne einer Verdichtung zu treffen oder Verhandlungen mit Eigentümern, die Land in der Bauzone horten, zu führen.
- > Die lokalen Planungen müssen aktuell sein und dem geltenden eidgenössischen und kantonalen Recht entsprechen, um Anfechtungen oder negative Gutachten bei Baubewilligungsgesuchen zu vermeiden.
- > Künftig wird es weniger Einzonungen geben. Doch deutet heute nichts darauf hin, dass nach dem Inkrafttreten des künftigen KantRP alle OP revidiert werden müssen. Es wird hingegen nötig sein, die Bemessungsregeln zu überarbeiten.
- > Um die unerlässlichen Einzonungen während des Moratoriums (2014–2019) kompensieren zu können, müssen die laufenden Arbeiten für die Redimensionierung der Bauzonen umgehend fortgesetzt werden. Dies erscheint besonders wichtig vor dem Hintergrund der neusten Rechtsprechung auf Bundesebene im Bereich der materiellen Enteignung, welche die Arbeiten, die die Gemeinden für Redimensionierungen durchführen müssen, zu berücksichtigen scheint, was den Gemeinden entgegenkommt. Es ist jedoch nicht sicher, dass diese Rechtsprechung in den künftigen Fällen Bestand hat. Vor allem aber könnten die Gerichte angesichts der zwingenden Bestimmungen des RPG in diesem Punkt mit der Zeit eine für die Gemeinden weniger günstige Haltung an den Tag legen.

2.4.2.2. Organisation, Weiterbildung, Information

Aushilfskräfte

Seit dem Inkrafttreten des RPBG verfügt die Abteilung Ortsplanung des BRPA über zusätzliche 0,5 Vollzeitäquivalente in Form einer Hilfskraft. Je nach Dossiers, die Ende Jahr in Bearbeitung sind, wird für das anstehende Jahr eine deutsch- oder eine französischsprachige Person eingestellt. Diese personelle Verstärkung rechtfertigt sich durch die Mehrarbeit infolge der Anpassung der OP an das neue kantonale Recht.

Frist für die Behandlung der Dossiers

Die Dienststellen haben 30 Tage, um ihr Gutachten zu einem Dossier zu erstellen. Das BRPA mahnt jeweils monatlich die Dienststellen, die diese Frist verpasst haben.

Kommunikation im Zusammenhang mit der Behandlung der Dossiers

Seit 2010 bestätigt das BRPA systematisch den Empfang eines neuen Dossiers und informiert die Gemeinde über die Zahl der angehörten Dienststellen.

Bei den Dossiers für Gesamtrevisionen offenbart das BRPA, sobald das Amt alle benötigten Gutachten erhalten hat, der Gemeinde schriftlich die Frist für die Ausstellung des Gesamtgutachtens.

Weiterbildung

In Zusammenarbeit mit dem FGV und in Ergänzung zum 2011 abgehaltenen Einführungskurs für die neuen Gemeinderäte und Gemeinderätinnen hat die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) 2012 dreitägige Einführungskurse über die Raumplanung organisiert. An den zwei Kursblöcken, die in den beiden Amtssprachen abgehalten wurden, nahmen rund vierzig Personen teil. Die Mitarbeitenden des BRPA konnten dabei die praktischen Übungen mit konkreten Beispielen veranschaulichen.

Neues Bundesrecht

Im November 2013 – während der öffentlichen Vernehmlassung zu den Instrumenten für die Umsetzung des revidierten RPG – organisierte die RUBD einen Informationsabend für die Gemeinden, um sie auf transparente Weise über die möglichen Änderungen infolge der Revision des Bundesrechts zu informieren. Die Gemeinden wurden des Weiteren in E-Mails und Briefen über das Vorgehen während des Moratoriums informiert.

Austausch mit den privaten Büros

Seit 2010 organisiert das BRPA zwei- bis dreimal im Jahr Treffen mit privaten Büros, die im Kanton tätig sind, um diese über die laufenden Arbeiten auf nationaler und kantonalen Ebene zu informieren. Bei diesen Sitzungen werden jeweils auch die Probleme und Fragen diskutiert, die in der Praxis bei der Ausarbeitung von OP auftauchen.

Arbeitshilfe für die Ortsplanung

Ende 2013 veröffentlichte das BRPA eine komplett aktualisierte Version der Arbeitshilfe für die Ortsplanung. In diesem Dokument finden sich Richtlinien für die Prüfung des Mindestinhalts der Dossiers gemäss RPBG sowie Empfehlungen für den Inhalt der OP in materieller und formeller Hinsicht. Die Empfehlungen wurden zusammen mit den Ämtern ausgearbeitet, die Gutachten zu den Dossiers erstellen. Diese Arbeitshilfe und die Vorgaben im KantRP tragen seit 2002 zu einer Verbesserung der materiellen Qualität der Dossiers und

zu einer Harmonisierung der OP bei. Die Arbeitshilfe kann auch von der Website der BRPA heruntergeladen werden.¹

2.4.3. Statistiken

Um dem Begehren der Postulanten nachzukommen, wird die Behandlung der OP nachfolgend statistisch untersucht. Die Zahlen betreffen die Periode 2010–2013. Gewisse Dossiers waren aber nicht vollständig konform mit dem RPBG oder waren vor dem Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts öffentlich aufgelegt worden.

Zahl der zwischen 2010 und 2013 behandelten Ortsplanungsdossiers

Stand des Verfahrens	2010	2011	2012	2013	Total
Revisionsprogramm	11	5	7	18	41
Vorprüfung	45	60	33	48	186
Genehmigung	39	48	33	44	164

Das BRPA hat keinen Einfluss auf die Zahl der eingereichten Dossiers oder den Zeitpunkt, in welchem die Gemeinden sie zur Prüfung der Kantonsverwaltung übermitteln. Die Zunahme bei den Revisionsprogrammen im Jahr 2013 ist indessen sicherlich auf das Schreiben des Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektors an die Gemeinden zurückzuführen, die Mitte 2013 noch nicht mit der Anpassung an das neue kantonale Recht begonnen hatten.

Die Zahl der behandelten Dossiers blieb relativ stabil. Die Koordination, die mit den Beschwerdeentscheiden sichergestellt werden muss, kann die Zahl der Genehmigungen beeinflussen.

Art der seit 2010 genehmigten Dossiers

	Anzahl	%
Gesamtrevisionen Französisch	19	12
Gesamtrevisionen Deutsch	3	2
Änderungen Französisch	105	67
Änderungen Deutsch	29	19

Der Anteil der Änderungen an der Gesamtzahl der Dossiers ist sehr hoch – um nicht zu sagen: zu hoch. Wohl zeigt dies, dass zwischen zwei Gesamtrevisionen eines OP ein gewisser Spielraum besteht, doch kann nicht abgestritten werden, dass sich dies auch stark auf die Bearbeitungsdauer der Dossiers für OP-Gesamtrevisionen auswirkt. Das Instrument der OP-Änderungen sollte sparsam eingesetzt werden und darf nicht

jedes Mal in Betracht gezogen werden, wenn ein oder mehrere Grundeigentümer einen Wunsch äussern.

Mit der Verbindung zwischen dem Erschliessungsprogramm und den Planungsetappen, die das RPBG eingeführt hat, dürfte die Stabilität der Pläne zunehmen. Heute ist es aber noch zu früh, um hierzu abschliessend Bilanz zu ziehen.

Anteil der Dossiers seit 2010, die Gegenstand des rechtlichen Gehörs waren

	Anzahl
Dossiers in französischer Sprache	23 (19%)
Dossiers in deutscher Sprache	2 (1%)
Gesamtrevisionen	18 (82%)

Oben ist der Anteil der Dossiers (nach Sprache aufgeteilt) aufgelistet, die Gegenstand des rechtlichen Gehörs waren. Die geringe Anzahl genehmigter Gesamtrevisionen deutschsprachiger Gemeinden zwischen 2010 und 2013 ist auf die geringe Zahl der Dossiers zurückzuführen, die Gegenstand dieser speziellen Phase des Verfahrens waren.

82% der Gesamtrevisionen dossiers waren Gegenstand des rechtlichen Gehörs. Gründe sind der Umfang der betroffenen Bereiche, die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen auf nationaler und kantonaler Ebene für die Phasen von der Vorprüfung bis zur Genehmigung sowie die von den Gemeinden eingeführten Änderungen für die Phasen zwischen dem Ende der Vorprüfung und der öffentlichen Auflage.

Anteil der Dossiers seit 2010, bei denen Beschwerden eingereicht wurden

	Anzahl
Dossiers in französischer Sprache	24 (20%)
Dossiers in deutscher Sprache	8 (26%)

In der oben abgebildeten Tabelle ist nicht die Zahl der Beschwerden je Dossier, sondern die Zahl der Dossiers, die Gegenstand einer oder mehrerer Beschwerden waren, angegeben. Während die Zahl der Beschwerden zwischen 2010 und 2012 mit rund 60 pro Jahr konstant blieb, wurde im Jahr 2013 mit über 80 Beschwerden ein deutlicher Anstieg verzeichnet. Dieser Anstieg war im deutschsprachigen Teil des Kantons besonders markant, was sicherlich auf den grossen Anteil der Gesamtrevisionen, die sich in der Bewilligungsphase befanden, zurückzuführen ist.

Rund jedes fünfte Dossier war Gegenstand einer oder mehrerer Beschwerden. Bei diesen Dossiers ist eine besondere Koordination nötig zwischen der technischen Prüfung der Planung und der juristischen Bearbeitung der Beschwerde.

¹ http://www.fr.ch/seca/de/pub/dokumentation/dokumentation/arbeitshilfe_ortsplanung.htm

Bei Beschwerden hört die RUBD die Dienststellen an, die von den durch die Beschwerdeführer bemängelten Punkten betroffen sind.

Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in der Kantonsverwaltung

	Zahl der angehört-ten Ämter	Dauer Vorprüfung (in Monaten)	Dauer Genehmigung (in Monaten)
Gesamtrevisionen Französisch	20	13	14
Gesamtrevisionen Deutsch	17	10	11
Änderungen Französisch	10	5	9
Änderungen Deutsch	4	6	6

Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Bearbeitungsdauer der Dossiers zu verkürzen. Unter Berücksichtigung der Anzahl Exemplare eines Dossiers, die für die Anhörung der Dienststellen zur Verfügung stehen (4 Exemplare), der Anzahl konsultierter Dienststellen und der im RPBG festgelegten Fristen scheinen 6 bis 8 Monate für die Prüfung eines Dossiers eine vernünftige Erwartung zu sein. Die Bearbeitungsdauer für OP-Gesamtrevisionen muss noch verbessert werden; bei den OP-Änderungen ist der Ist-Zustand schon näher am Soll-Zustand.

Im Durchschnitt halten acht der sechzehn angehörtten kantonalen Ämter die vom RPBG vorgegebene Frist nicht ein.

Stand der Gesamtrevisionen Ende 2013

	Anzahl	Anteil Gemeinden
Keine begutachteten Arbeiten	38	25%
Phase Revisionsprogramm	42	27%
Phase Vorprüfung	39	26%
Phase öffentliche Auflage	12	8%
Phase Genehmigung	22	14%
Nach neuem Recht öffentlich aufgelegte OP	43	26%
Geltende OP, die in allen Belangen mit dem RPBG konform sind	10	6%

Es sind weitreichende Arbeiten im Gang. Diese Bilanz vier Jahre nach Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts zeigt, dass eine gewisse Zeit benötigt wird, bis die neuen Bestimmungen tatsächlich in den Raumplanungsinstrumenten umgesetzt werden können. Der Staatsrat hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass diese Arbeiten vollständig zulasten der Gemeinde gehen. Es ist denkbar, dass das Inkrafttreten des revidierten RPG die Arbeiten der Gemeinden für die Anpassung ihrer OP verlangsamt.

2.4.4. Geplante Massnahmen

2.4.4.1. Fristen

Die vom RPBG vorgegebenen Fristen für die Behandlung der Dossiers durch die Dienststellen scheinen ausreichend bemessen zu sein. Die Dienststellen müssen prüfen, wie sie ihre Arbeitsmethoden langfristig optimieren können.

Parallel zur Ausarbeitung des vorliegenden Berichts hat der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor den acht Dienststellen geschrieben, die die Fristen im Durchschnitt nicht einhalten, und sie aufgefordert, Massnahmen zu treffen.

2.4.4.2. Anzuhörende Dienststellen und Inhalt der Gutachten

Ab der zweiten Hälfte 2014 wird das BRPA zusammen mit den angehörtten Ämtern prüfen, welche Dossiers jeweils an wen übermittelt und welche konkreten Elemente in den Gutachten behandelt werden müssen. Das Resultat dieser Diskussionen wird schriftlich festgehalten werden, um eine Grundlage für die Betreuung der Mitarbeitenden, die Gutachten verfassen, und für die Schulung neuer Angestellten zu haben.

2.4.4.3. Anpassung des Raumplanungs- und Baugesetzes

Die Anpassungen des RPBG an das neue Bundesrecht werden aller Voraussicht nach hauptsächlich die Verbesserung der Instrumente und Bestimmungen zur Verwaltung der Bauzone betreffen.

2.4.4.4. Digitale Zonennutzungspläne

In den kommenden Jahren wird der Kanton überlegen müssen, wie er die Vorgaben des Bundesgesetzes über Geoinformation zu erfüllen gedenkt. Dies gilt namentlich für den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen.

Die ZNP bilden die Grundlage für die Ausarbeitung dieses Katasters. Deshalb ist ein Projekt für die Verwaltung der Information, die Nutzung eines gemeinsamen Datenmodells und die Übermittlung der Daten zwischen den Gemeinden, den von ihnen beauftragten Büros und dem Staat vorgesehen. Dies wird vor allem das Bereitstellen von Werkzeugen in den Geografischen Informationssystemen umfassen. Dieses Projekt wird bedeutende finanzielle und personelle Ressourcen verlangen. So wird der geeignete Moment für den Startschuss der Arbeiten bestimmt werden müssen. Längerfristig wird dieses Projekt auch die Möglichkeit geben, mit Blick auf die Prüfung der Dossiers durch den Staat die Modalitäten für die

Übermittlung der Informationen betreffend Nutzungszonen zu ändern.

2.5. Detailbebauungsplan

2.5.1. Der Kontext

Das Verfahren für die Detailbebauungspläne (DBP) gleicht demjenigen für die OP. Die Kantonsverwaltung prüft diese Planungen einmal im Rahmen der Vorprüfung und einmal im Rahmen des Genehmigungsverfahrens. In Bezug auf die Ziele dieser beiden Kontrollen sei auf den Abschnitt in diesem Bericht zu den OP verwiesen.

2.5.2. Ausgeführte Arbeiten

2.5.2.1. Verfahren und materiell-rechtlicher Inhalt

Das für DBP anwendbare Verfahren wurde bei der Gesamtrevision des RPBG bestätigt. Wie bei den OP gilt auch hier: Beabsichtigt die RUBD, im DBP vorgesehene Massnahmen nicht zu genehmigen oder in ihren Genehmigungsentscheid Massnahmen aufzunehmen, die im Auflagedossier nicht aufgeführt waren, müssen die betroffenen Parteien zwischen dem Abschluss des Gesamtgutachtens des BRPA und dem Genehmigungsentscheid der RUBD angehört werden.

Mit der Revision des RPBG wurden hauptsächlich drei Neuigkeiten in Bezug auf die DBP eingeführt: die Pflicht, die Ziele von obligatorischen DBP im GBR zu definieren; die Notwendigkeit, die neuen Begriffe der IVHB im Reglement zum DBP zu berücksichtigen; sowie die Pflicht, anlässlich der Gesamtrevision des OP zu prüfen, ob es zweckmässig ist, in Kraft stehende DBP beizubehalten.

Wie für die OP und Baubewilligungsgesuche legt das RPBR auch für DBP-Dossiers fest, wer für deren Einreichung befähigt ist: Befähigt ist, wer im Register der Raumplaner, Architekten oder Ingenieure des REG eingetragen ist. Diese Anforderung stellte zu keinem Zeitpunkt seit ihrer Einführung ein Problem dar.

Die Gemeinden schlagen Ziele für die Sektoren, die einem DBP unterstellt sind, in Abhängigkeit von der Gesamtrevision des OP vor. Die Überprüfung der Zweckmässigkeit, DBP beizubehalten, ist manchmal lückenhaft in den Dossiers, die die Gemeinden der Kantonsverwaltung übermitteln.

Nur wenige OP-Anpassungen wurden alleine mit dem Ziel durchgeführt, den OP an die IVHB anzupassen. Allerdings besteht nicht systematisch die Notwendigkeit einer Anpassung. Es ist abhängig von der Beziehung mit dem GBR der Gemeinde oder den Modalitäten für die Aufteilung der Baurechte innerhalb des DBP.

2.5.2.2. Organisation, Weiterbildung, Information

Das BRPA hat im Juli 2010 die interne Bearbeitung der DBP-Dossiers neu organisiert. Seitdem konzentrieren sich zwei Personen voll auf diese Dossiers, wodurch die Architekten, die für die Behandlung der Baubewilligungsdossiers zuständig sind, von dieser Aufgabe befreit werden konnten. Diese Reorganisation wurde nötig, weil die Architekten des BRPA angesichts der schieren Menge an Baubewilligungsgesuchen Mühe bekundeten, gleichzeitig auch noch die teils komplexen DBP-Dossiers innert nützlicher Frist zu bearbeiten.

Ende 2013 wurde eine überarbeitete Auflage der Arbeitshilfe für die Ortsplanung veröffentlicht. Dabei wurde die Arbeitshilfe unter anderem mit einem neuen Kapitel zum DBP erweitert. Wie für die OP umfasst das Dokument Richtlinien zum Mindestinhalt der Dossiers sowie Empfehlungen. Es ist noch zu früh, um die Auswirkungen der Arbeitshilfe zu beurteilen. Die Arbeitshilfe kann auch von der Website der BRPA heruntergeladen werden.¹

2.5.3. Statistiken

Auch hier umfassen die Zahlen die zwischen 2010 und 2013 genehmigten Dossiers.

Zahl der zwischen 2010 und 2013 behandelten Detailbebauungsdossiers

	2010	2011	2012	2013	Total
Vorprüfung	13	20	14	26	73
Genehmigung	12	20	21	21	74

Seit 2010, dem Jahr der Neuorganisation, nahm die Zahl der behandelten Dossiers zu. Der Rückgang im Jahr 2012 ist auf die Einführung einer spezifischen Nachkontrolle für die grossen Projekte zurückzuführen.

Art der seit 2010 genehmigten Dossiers

	Anzahl	Anteil der Dossiers
Neue Pläne Französisch	26	35%
Neue Pläne Deutsch	7	10%
Änderungen Französisch	37	50%
Änderungen Deutsch	4	5%

Ähnlich wie bei den OP ist der Anteil der Änderungen auch bei den DBP-Dossiers sehr hoch. Bei Gemeinden, die eine Gesamtrevision vornehmen, kann es sein, dass die Genehmigung eines DBP mit dem Genehmigungsentscheid für den

¹ http://www.fr.ch/seca/de/pub/dokumentation/dokumentation/arbeitshilfe_ortsplanung.htm

OP koordiniert werden muss. Dies mag die geringe Anzahl genehmigter Dossiers erklären, namentlich im deutschsprachigen Teil des Kantons.

Anteil der Dossiers seit 2010, bei denen Beschwerden eingereicht wurden

	Anzahl
Dossiers in französischer Sprache	12 (19%)
Dossiers in deutscher Sprache	4 (36%)

Wie bei den Statistiken zu den OP-Dossiers gibt die Tabelle an, wie viele Dossiers Gegenstand von Beschwerden waren, und nicht, wie viele Beschwerden es insgesamt gab. Für die DBP-Dossiers französischsprachiger Gemeinden ist der Anteil vergleichbar mit dem Anteil bei OP-Dossiers. Da die Zahl der deutschen Dossiers relativ gering ist, können kaum Schlüsse gezogen werden.

Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in der Kantonsverwaltung

	Zahl der angehört-ten Ämter	Dauer Vorprüfung (in Monaten)	Dauer Genehmigung (in Monaten)
Neue Pläne Französisch	9	6	8
Neue Pläne Deutsch	6	4	3
Änderungen Französisch	5	7	12
Änderungen Deutsch	2	2	38

Vorgängig ist zu sagen, dass es sich bei den erfassten Änderungs dossiers in deutscher Sprache um Dossiers handelte, die vor der Reorganisation 2010 in der Genehmigungsphase waren. Es war damals üblich, Baubewilligungsgesuche im Perimeter eines geänderten DBP, der öffentlich aufgelegt worden war, im Sinne der positiven Vorwirkung der Pläne zu bewilligen, soweit es die Bearbeitung der Baubewilligungsgesuche erlaubte. Diese Situation war aber auf die Länge nicht haltbar und war ein weiterer Grund, die Bearbeitung der DBP anders zu organisieren.

Die Dauer für die Schlussprüfungen konnte seit 2010 deutlich gesenkt werden. Es müssen aber weitere Anstrengungen in diese Richtung unternommen werden. Ziel muss eine Dauer von 4 bis 6 Monaten für sämtliche Prüfungen sein.

Entwicklung der von Januar 2010 bis Ende 2013 in Kraft stehenden Detailbebauungspläne

	Am 1.1.2010	Am 31.12.2013
Französische Detailbebauungspläne	582	537
Deutsche Detailbebauungspläne	175	173

Mit jeder Genehmigung von Gesamtrevisionen sinkt die Zahl der in Kraft stehenden DBP. Im deutschsprachigen Teil des Kantons wurden seit 2010 nur wenige Gesamtrevisionen genehmigt.

2.5.4. Geplante Massnahmen

2.5.4.1. Fristen

Der Befund ist derselbe wie für die OP.

2.5.4.2. Anzuhörende Dienststellen und Inhalt der Gutachten

Im zweiten Halbjahr 2014 wird das BRPA mit den angehört-ten Ämtern die gleiche Arbeit wie für die OP unternehmen.

2.5.4.3. Vorprüfung der Reglemente zu den Detailbebauungsplänen

Bereits bei der Vorprüfung versucht das BRPA die Verfasser von DBP auf den normativen Gehalt aufmerksam zu machen, die die Reglemente haben sollten, um eine grössere Stabilität bei den Plänen zu erreichen. Oft werden nämlich Änderungen des DBP nötig, um das Reglement zum Plan im Zusammenhang mit einem Baubewilligungsgesuch an ein geplantes Projekt anzupassen.

2.5.4.4. Anpassung des Raumplanungs- und Baugesetzes

Der Staatsrat wird prüfen, ob das RPBG in Bezug auf das Instrument des DBP angepasst werden muss, um adäquate Lösungen für eine Verdichtung und eine Aufwertung der bestehenden Siedlungen vorzuschlagen.

2.6. Baubewilligungen

2.6.1. Der Kontext

Die Gesamtrevision des RPBG bot die Gelegenheit, die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonsverwaltung und Oberämtern für die Prüfung der Baubewilligungsgesuche zur Debatte zu stellen. Über alles gesehen wurde das vorgängige System als adäquat beurteilt und die Rollen der einzelnen Verwaltungsstufen wurden bestätigt.

Für Baubewilligungen gibt es zwei Verfahren:

- > **Das vereinfachte Verfahren:** Dieses Verfahren wird von den Gemeinden verwaltet. Sie ist bei Bauten geringfügiger Bedeutung anwendbar. Es obliegt der Gemeinde, die vom Projekt betroffenen staatlichen Dienststellen anzuhören. Bei Bauprojekten ausserhalb der Bauzone muss die Gemeinde zwingend die RUBD um eine Sonderbe-

willigung ersuchen, nachdem sie alle für die Beurteilung des Dossiers nötigen Gutachten eingeholt hat.

- > **Das ordentliche Verfahren:** Entscheidbehörde ist die Oberamtsperson. Als Erstes stellt die Gemeinde die formelle und materielle Kontrolle vor der öffentlichen Auflage der Dossiers sicher. Sie stellt dann ein Gutachten aus und nimmt zu allfälligen Einsprachen Stellung. Sie übermittelt das Dossier an das BRPA, welches das Dossier in formeller Hinsicht kontrolliert und auch prüft, ob das Verfahren korrekt ablief. Ist dies der Fall, hört das BRPA die vom Projekt betroffenen kantonalen Dienststellen und Organe an. Es trägt die verschiedenen Gutachten und die allenfalls vorgängig nötigen Bewilligungen zusammen. Es erstellt das Gesamtgutachten mit einer Stellungnahme zu den Einsprachen und sorgt dafür, dass die Oberamtsperson über alle Aktenstücke verfügt, die für die Interessenabwägung erforderlich sind. Die Oberamtsperson achtet darauf, dass das rechtliche Gehör aller Parteien gewährleistet ist, nimmt die Interessenabwägung vor und entscheidet über das Bewilligungsgesuch sowie über die Einsprachen.

Der Projektverfasser kann sein Dossier auch zur **Vorprüfung** unterbreiten, um zu klären, ob ein Eintreten auf sein Vorhaben möglich ist, und, wenn ja, zu welchen Bedingungen. Ausserdem kann sich der Projektverfasser so vergewissern, dass das Dossier vollständig ist und somit öffentlich aufgelegt werden kann. Das Vorprüfungsdossier wird der Gemeinde zur Begutachtung unterbreitet. Diese übermittelt das Dossier dann dem BRPA, das die betroffenen kantonalen Dienststellen oder Instanzen anhört und ein Gesamtgutachten zuhanden der Gemeinde verfasst.

2.6.2. Ausgeführte Arbeiten

2.6.2.1. Verfahren und materiell-rechtlicher Inhalt

Befähigung

Die Eintragung in das REG als Voraussetzung für Planer mit Sitz im Kanton Freiburg, um Pläne und Gesuche einreichen zu können, gilt seit dem Inkrafttreten des RPBG am 1. Januar 2010, wobei das neue kantonale Recht eine zweijährige Übergangsperiode vorsah, um den Planern die Möglichkeit zu geben, sich eintragen zu lassen. Es stellte sich jedoch heraus, dass in dieser Periode nur sehr wenige Eintragungsgesuche eingereicht wurden. Als Folge davon wurden ab Ende 2011, während des ganzen Jahres 2012 und sogar noch 2013 zahlreiche Fristverlängerungsgesuche beim BRPA und bei der RUBD eingereicht.

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Die Umsetzung der IVHB erfordert eine gewisse Zeit, bevor die neuen Begriffe und Grundsätze von allen verstanden und richtig angewendet werden. Die französische Übersetzung gewisser Begriffe lässt ausserdem zu wünschen übrig. Dies ist für den zweisprachigen Kanton Freiburg, der eine einheitliche Interpretation der Begriffe sowohl im französisch- als auch im deutschsprachigen Teil des Kantons sicherstellen muss, keine Nebensächlichlichkeit.

Die Mehrheit der Begriffe stellt keine besondere Herausforderung dar, weil sie entweder den Begriffen des alten Rechts entsprechen oder weil ihr Anwendungsbereich im Alltag begrenzt ist. Einige zentrale Begriffe gaben indes Anlass zu Diskussionen und wurden von den verschiedenen involvierten Parteien unterschiedlich interpretiert. Dies gilt etwa für die Berechnung der Gesamthöhe und der Fassadenhöhe oder auch für die Begriffe vorspringender Gebäudeteil, Attikageschoss, GFZ und ÜZ (deren neue Definition etwas restriktiver als die Definition nach altem kantonalen Baurecht ist). Zur GFZ ist zu sagen, dass deren Anwendungsbereich noch schlecht verstanden ist: Einige verbinden die Einführung der GFZ fälschlicherweise mit einer Siedlungsverdichtung. Die GFZ hat gegenüber der früheren Ausnützungsziffer (AZ) den Vorteil, dass deren Berechnung einfacher ist.

Die Hauptschwierigkeit bei der Anwendung der IVHB im Kanton Freiburg liegt beim Übergangsrecht; denn während die neuen Begriffe auf der einen Seite auch auf die Pläne und Reglemente anwendbar sind, die vor der Inkraftsetzung des neuen Rechts genehmigt wurden, haben die Gemeinde auf der anderen Seite fünf Jahre, um ihren OP an das neue Recht anzupassen. Während dieser Übergangsperiode und bis die Gemeinden ihre Reglemente angepasst haben, arbeitet die Kantonsverwaltung im Rahmen der Baubewilligungsverfahren mit Ausnahmebewilligungen, damit die Eigentümer das ihnen zugestandene Baurecht wahren können. Weil zahlreiche OP noch nicht an das neue kantonale Recht angepasst sind, wird die Mehrzahl der Baubewilligungsgesuche unter dem Vorzeichen des Übergangsrechts behandelt.

Übertragung der Ausnützung

Das RPBG hat neue Möglichkeiten für Ausnützungsübertragungen innerhalb derselben Zone, aber ausserhalb eines DBP-Verfahrens eingeführt. Es ist schwierig, einen Überblick über die Anwendungen dieser Bestimmungen zu haben und somit auch, detailliert Bilanz zu ziehen. Viele Gesuche wurden im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übergangsrechts eingereicht. Die Verfolgung der Anwendung dieser Bestimmungen wird in gewissen Fällen dadurch erschwert, dass die verschiedensten Akteure beteiligt sein können. Die RUBD hat eine Richtlinie erlassen, um den Rahmen für die Anwendung dieser Bestimmungen abzustecken.

Bauten geringfügiger Bedeutung

Mit dem neuen RPBG wurde neu definiert, was unter einer geringfügigen Baute zu verstehen ist. Neu sind nicht mehr die Abmessungen massgebend. Stattdessen wurde eine qualitative Definition gewählt, die den Gemeinden einen gewissen Ermessensspielraum lässt. Das Ziel wurde insgesamt erreicht. Zahlreiche Gemeinden haben Mühe mit der Tatsache, dass sie nun bei solchen Dossiers selber die Gutachten der vom Projekt betroffenen Dienststellen einholen müssen.

Abweichungen

Die Bezeichnung einer einzigen Entscheidbehörde – im ordentlichen Verfahren ist es die Oberamtsperson und im vereinfachten Verfahren die Gemeinde –, die gleichzeitig über die Abweichungsgesuche und die Baubewilligungsgesuche entscheidet, wurde ausnahmslos von allen Partnern begrüsst. Und die Praxis zeigt: Diese Neuigkeit hat die Bearbeitung der Dossiers tatsächlich vereinfacht.

2.6.2.2. Organisation, Weiterbildung, Information

Aushilfskräfte

Um die Mehrarbeit bei der Behandlung der Dossiers während der Übergangsfrist bewältigen zu können, verfügt die Abteilung Bauwesen des BRPA seit Inkrafttreten des RPBG über zusätzliche 0,5 Vollzeitäquivalente für eine Hilfskraft (Architekt/in).

Neues Verfahren für die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen

Weil der Gesetzgeber die Zuteilung der Zuständigkeiten im ordentlichen Verfahren bestätigt hat, haben die RUBD, die Oberamt männerkonferenz und der FGV neue Modalitäten für die Behandlung von Baubewilligungen in Anwendung des geltenden Rechts definiert. Damit soll die Rolle der Entscheidbehörden im ordentlichen Verfahren für Baubewilligungen gestärkt und die Gesuchsteller bzw. die von ihnen beauftragten Büros sollen in Bezug auf die Qualität ihrer Dossiers stärker in die Verantwortung genommen werden. Die verschiedenen Stellen der Kantonsverwaltung haben nun in erster Linie die Aufgabe, die formelle und materielle Kontrolle der Dossiers sicherzustellen.

Die Gemeinden müssen ihrerseits dafür sorgen, dass die Dossiers vollständig sind, bevor sie öffentlich aufgelegt oder dem BRPA übermittelt werden. Um die Gemeinde dabei zu unterstützen, hat das BRPA eine Checkliste ausgearbeitet.

Das BRPA kontrolliert die Dossiers in formeller Hinsicht, wenn sie eintreffen. Dossiers, die den formellen Kriterien nicht genügen, werden an die Gemeinde zurückgeschickt.

Damit wird verhindert, dass die kantonalen Dienststellen und Oberämter Zeit verlieren mit Dossiers, die unvollständig sind oder aus Sicht des Verfahrens problematisch sind. Das BRPA bestimmt zudem die Dienststellen, deren Gutachten für ein bestimmtes Dossier nötig sind. Seit dem 1. Mai 2013 erhalten die Gemeinden und Beauftragten systematisch eine Empfangsbestätigung, sofern deren E-Mail-Adressen im Gesuchsformular angegeben sind. Das BRPA sorgt dafür, dass die Dossiers innerhalb der Kantonsverwaltung adäquat bearbeitet werden. Seit der Anwendung dieser neuen Methode wird jeden Monat eine Liste mit den Dossiers erstellt, die schon länger als 30 Tage bei den konsultierten Dienststellen sind. In Anbetracht der personellen Ressourcen, die diese Dienststellen zur Verfügung haben, und um dafür zu sorgen, dass sie sich auf ihre Aufgabe als Begutachter konzentrieren können, kommuniziert das BRPA, wenn ein Oberamt nachfragt, die Zahl der noch fehlenden Gutachten, nicht aber den Namen der betroffenen Dienststellen.

Wenn alle Gutachten der kantonalen Dienststellen vorliegen, obliegt es neu den Oberämtern – und nur ihnen – die negativen Gutachten zu eröffnen und zu analysieren, welche Änderungen allenfalls am Dossier angebracht werden müssen.

Neue Formulare für Baubewilligungsgesuche

Damit die Dienststellen, welche die Dossiers prüfen, über alle benötigten Informationen verfügen, wurden neue Formulare für Baubewilligungsgesuche erstellt. Damit soll auch verhindert werden, dass mitten im Verfahren fehlende Informationen eingeholt werden müssen, weil dies die Verfahrensdauer in die Länge ziehen kann.

Die neuen Formulare wurden im Juli 2013 ein erstes Mal angepasst. Falls weitere Anpassungen nötig werden, werden sie zuerst gesammelt, damit die Formulare nicht mehr als einmal im Jahr geändert werden müssen.

Bauhandbuch

Im November 2011 wurde das Bauhandbuch veröffentlicht. Dieses Dokument enthält Richtlinien zum Mindestinhalt der Dossiers sowie Ausführungen zu den Zielen der Baubewilligung, zu den möglichen Verfahren, zu den Bauvorschriften usw. Das Handbuch kann auch von der Website der BRPA heruntergeladen werden.¹ Noch scheinen nicht alle betroffenen Personen dieses Dokument zu kennen. So muss das BRPA einerseits dieses Dokument bei Fragen stärker in den Vordergrund rücken und es muss andererseits zur gegebenen Zeit für dessen Nachführung besorgt sein.

¹ <http://www.fr.ch/seca/de/pub/dokumentation/dokumentation/bauhandbuch.htm>

Weiterbildung

Das BRPA hat zusammen mit dem FGV und der Oberamt-männerkonferenz Kurse für die Gemeinden organisiert. Dabei ging es hauptsächlich um die Begriffe der IVHB sowie um das ordentliche und vereinfachte Verfahren für Baube-willigungsgesuche.

Austausch mit der Sektion Freiburg des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins und mit dem Freiburgischen Verband der Beauftragten des Baugewerbes

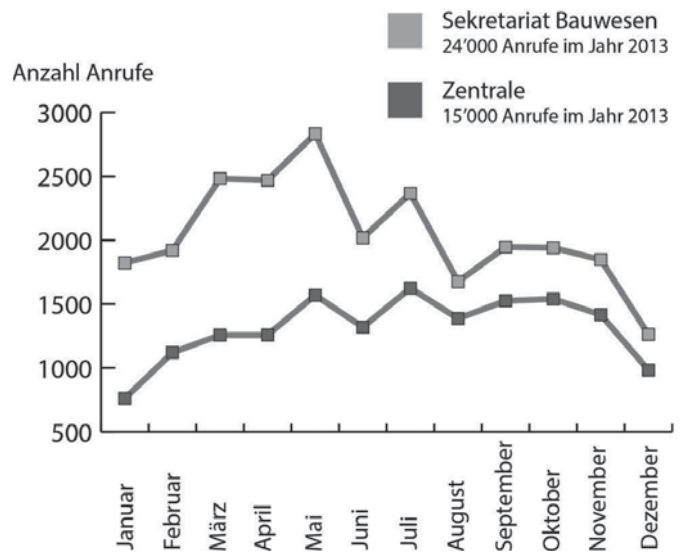
Seit 2010 werden jedes Jahr zwei Informationssitzungen mit der Sektion Freiburg des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA) und mit dem Freiburgischen Ver-bund der Beauftragten des Baugewerbes (AFMC) durchge-führt. Auch wenn diese Sitzungen immer besser besucht wer-den, bleibt es doch äusserst schwierig, Informationsträger zu finden, mit denen alle Fachpersonen erreicht werden können, die mit dem Einreichen eines Baubewilligungsgesuchs beauf-tragt werden können, weil diese nicht zwangsläufig Mitglied eines Berufsverbands sind oder ihren Sitz in einem anderen Kanton haben.

2.6.3. Statistiken

Die für diesen Bericht erstellten Statistiken erfassen die im Jahr 2013 bearbeiteten Bewilligungen. Soweit es möglich war, wurde zwischen dem ersten und dem zweiten Halbjahr 2013 unterscheiden, um zu prüfen, ob die neue Methode für die Behandlung der Baubewilligungsgesuche messbare Auswir-kungen hatte. Einschränkend ist Folgendes zu sagen: Wäh-rend die im ersten Halbjahr eingereichten Dossiers eindeutig nach der alten Methode bearbeitet wurden, wurden die im zweiten Halbjahr eingereichten Dossiers teils nach der alten, teils nach der neuen Methode behandelt.

Die Zahlen stammen hauptsächlich vom Programm (die Anwendung DATEC), das gegenwärtig benutzt wird, um die Baubewilligungsgesuche von der Einreichung beim BRPA bis zur Erteilung der Bewilligung durch die Oberamtsperson zu verwalten und zu verfolgen.

Anzahl Telefonanrufe, die 2013 bei den Sekretariaten des BRPA eingingen



Die Einführung des neuen Verfahrens für die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen wirkte sich auf die Zahl der Telefonanrufe aus. Ende Jahr ging die Zahl der Anrufe zurück, vielleicht weil der Eingang eines Dossiers bei der Kantonsverwaltung seit diesem Zeitpunkt systematisch bestätigt wird. Zu den aufgeführten Telefonanrufen müssen die 12 171 Anrufe hinzugezählt werden, welche die Architek-ten der Abteilung Bauwesen auf ihrer Direktnummer erhal-ten haben.

Bearbeitungsdauer bei den vom BRPA angehörten Stellen

	In weniger als 4 Wochen behandelte französischsprachige Dossiers	In weniger als 4 Wochen behandelte deutschsprachige Dossiers
Erstes Halbjahr 2013	91%	88%
Zweites Halbjahr 2013	90%	91%

Die Ämter halten die einmonatige Frist grossmehrheitlich ein. Es sind keine signifikanten Unterschiede zwischen den deutsch- und den französischsprachigen Dossiers auszumachen. Die Zahlen änderten sich kaum mit der Einführung der neuen Formulare und den neuen Modalitäten für die Behandlung der Gesuche im Jahr 2013.

Die gesetzlich festgelegte Frist von 60 Tagen für die Bear-beitung der Dossiers ab Eingang beim BRPA bis zur Ertei-lung der Bewilligung steht nur scheinbar im Widerspruch mit der Frist von 30 Tagen, welche die Dienststellen für ihr Gutachten haben. Im Schnitt werden nämlich für ein Dossier 6 Ämter konsultiert, wobei die Gesuche nur in 4 Exemplaren

existieren. Das heisst, wenn die Ämter ihre Frist einhalten, ist es wahrscheinlich, dass das BRPA erst nach zwei Monaten mit dem Erstellen seines Gesamtgutachtens beginnen kann.

Im ersten Halbjahr 2013 wurden für 29,6% der Dossiers ein oder mehrere negative Gutachten ausgestellt. Im zweiten Semester betrug dieser Anteil 24,4%. Die Frage, ob die gründlicheren Kontrollen der Gemeinden vor der öffentlichen Auflage, die strengere formelle Kontrolle durch das BRPA oder die bessere Information dank der neuen Formulare zu dieser Verbesserung beigetragen haben, muss offenbleiben.

Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in der kantonalen Verwaltung im Jahr 2013 für Bauprojekte ausserhalb der Bauzone

Bearbeitete Dossiers	Weniger als 5 Wochen	5 bis 7 Wochen	8 bis 11 Wochen	12 bis 15 Wochen	Mehr als 15 Wochen
Vorprüfungsgesuch					
114	2,6%	8,8%	29,8%	31,6%	27,2%
Ordentliches Verfahren					
300	1,0%	13,3%	30,4%	20,0%	35,3%
Vereinfachtes Verfahren (nur Sonderbewilligung der RUBD)					
165	43,0%	21,8%	13,9%	9,1%	12,2%

Für die Dossiers im vereinfachten Verfahren ist die Dauer für die Prüfung angegeben, die für die Erteilung der Sonderbewilligung durch die RUBD nötig war. Die Kantonsverwaltung hört keine anderen Dienststellen an, da diese Aufgabe der Gemeinde obliegt.

Die Notwendigkeit, zusätzliche Informationen einzuholen, und die Ankündigung einer Nichterteilung der Bewilligung haben eine längere Bearbeitungsdauer von Dossiers im ordentlichen Verfahren zur Folge. In jeden Fall dauert die Bearbeitung von Dossiers für Bauten ausserhalb der Bauzone deutlich länger als der Durchschnitt (siehe Tabelle weiter unten). Dies hat sicher mit der Komplexität des in solchen Fällen anwendbaren Bundesrechts zu tun. Die Nachbarkantone haben dieselbe Feststellung gemacht.

Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in der Kantonsverwaltung im Jahr 2013

Bearbeitete Dossiers	Weniger als 5 Wochen	5 bis 7 Wochen	8 bis 11 Wochen	12 bis 15 Wochen	Mehr als 15 Wochen
Erstes Halbjahr 2013					
652	6,1%	34,4%	33,0%	16,1%	10,4%
Zweites Halbjahr 2013					
613	3,4%	19,2%	43,2%	20,2%	14,0%

Die oben abgebildete Statistik erfasst sämtliche Dossiers (für Bauten in und ausserhalb der Bauzone), die 2013 eingingen und noch im selben Jahr im ordentlichen Verfahren behandelt wurden.

Es kann keine Aussage zur Zahl der Dossiers gemacht werden, die an die Gemeinde retourniert werden mussten, weil das für die Verwaltung der Baubewilligungsgesuche verwendete Programm dies nicht erlaubt.

Laut Angaben des BRPA mussten in den ersten Monaten nach Einführung der neuen Bearbeitungsmethode 50% der Dossiers an die Gemeinde zurückgeschickt werden. Diese Zahl kann jedoch wie bereits gesagt statistisch nicht geprüft werden. Die geringe Differenz in drei Monaten für das erste und das zweite Halbjahr (73,5% gegenüber 65,7%) ist sicherlich auf die ungünstigen Gutachten und/oder die Anfragen für Planänderungen im ersten Halbjahr zurückzuführen. Gemäss BRPA müssen nun weniger Dossiers an die Gemeinden retourniert werden, sodass die Bearbeitungsdauer längerfristig sinken dürfte.

Mit der verwendeten Informatikanwendung kann die Frage der Postulanten zum Nutzen der Vorprüfungen und zur Bearbeitungsdauer von Baubewilligungsgesuchen, die vorgängig Gegenstand einer Vorprüfung waren, nicht beantwortet werden. Dieser Schwierigkeit wird bei der Entwicklung der neuen Anwendung Rechnung getragen werden.

Erteilte Bewilligungen 2010–2013

	2010	2011	2012	2013
Vom BRPA übermittelte Dossiers	2721	2756	2819	2506
Zahl der erteilten Bewilligungen	2541	2503	2598	2299
Anteil	93%	91%	92%	92%

Der Anteil der Dossiers, die einer besonderen Behandlung durch die Oberämter bedurften, kann nicht genau ermittelt werden. Aber: 2013 waren im Durchschnitt 11% der Dossiers Gegenstand von Einsprachen und bei 25% der Dossiers mussten negative Gutachten ausgestellt werden. Daraus kann abgeleitet werden, dass etwas mehr als ein Drittel der Dossiers besonders behandelt wurden.

Der Anteil der von den Oberämtern bearbeiteten Dossiers an den von der BRPA übermittelten Dossiers blieb ziemlich konstant.

Durchschnittliche Bearbeitungsdauer in den Oberämtern im Jahr 2013

Bearbeitete Dossiers	Weniger als 2 Wochen	2 bis 4 Wochen	5 bis 8 Wochen	9 bis 12 Wochen	Mehr als 12 Wochen
Vor 2013 eingereichte Gesuche (alte Bearbeitungsmethode)					
1015	63,1%	23,4%	10,5%	1,7%	1,3%
2013 eingereichte Gesuche (teilweise neue Bearbeitungsmethode)					
1031	55,8%	26,3%	13,2%	3,5%	1,2%

Mit der verwendeten Informatikanwendung kann keine Aussage zur Zahl der Dossiers gemacht werden, für die seit der Einführung der neuen Methode Ergänzungen oder zusätzliche Vorprüfungen nötig waren.

2.6.4. Geplante Massnahmen

Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe

Mit der Analyse der konkreten Fälle konnte der Staat gewisse Punkte, die ihm noch unklar oder widersprüchlich schienen, klären sowie eine Leitlinie für die Interpretation und Umsetzung der IVHB definieren. Allerdings werden einige Lösungen für die Integration der Begriffe in das kantonale Recht wahrscheinlich noch angepasst werden müssen. Diese Anpassungen werden in das RPBR übernommen werden. Diese Notwendigkeit besteht insbesondere auch, weil das interkantonale Organ Ende 2013 neue Erläuterungen zu den Begriffen herausgegeben hat, die einige Klärungen bringen.

Bilanz zum neuen Verfahren für die Behandlung von Baubewilligungsgesuchen

Alle Projektpartner haben eine Bilanz über die neue Methode erstellt. In der Folge werden auch Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden. Da ein Jahr eine zu kurze Zeitspanne ist, um die tatsächlichen Auswirkungen der Änderungen zu evaluieren, wird 2015 eine neue Beurteilung vorgenommen werden.

Austausch mit der Sektion Freiburg des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins und mit dem Freiburgischen Verband der Beauftragten des Baugewerbes

Um abzuklären, wie die Informationsverbreitung verstärkt werden kann, werden Treffen mit diesen beiden Berufsverbänden organisiert werden.

Überlegungen zur Anhörung der Dienststellen und zum Inhalt der Gutachten

Im zweiten Halbjahr 2014 wird das BRPA mit den angehörten Ämtern die gleiche Arbeit wie für die OP und DBP unternehmen.

Entwicklung von Instrumenten für die Aufgabenverwaltung in der Abteilung Bauwesen

Angesichts der zahlreichen und vielfältigen Aufgaben und Interventionen im Rahmen der Dossierprüfungen ist es für die Angestellten der Abteilung Bauwesen nicht immer einfach, den Überblick über die anstehenden Aufgaben zu behalten. Gegenwärtig fehlen den Verantwortlichen der Abteilung auch die Instrumente, um die Arbeitslast jedes Angestellten zu verfolgen. Um die Verwaltung der Dossiers insgesamt zu verbessern, werden deshalb entsprechende Instrumente eingeführt werden.

Einführung einer Anwendung für die Übermittlung der Informationen zu den Baubewilligungsgesuchen und für die Verfolgung der Dossiers

Gegenwärtig ist ein Informatikprojekt im Gang, damit die Gemeinden und Beauftragten die Informationen zu den Baubewilligungsgesuchen direkt erfassen und die Dossiers in den verschiedenen Phasen verfolgen können. Dieses Projekt mit dem Namen HarmBat soll 2016 in Betrieb genommen werden.

2.7. Materialabbau

2.7.1. Der Kontext

Die Materialabbaudossiers sind besondere Dossiers, bei denen in den meisten Fällen eine Koordination zwischen dem Verfahren für die Einzonung und dem Verfahren für die Baubewilligung nötig ist.

Die Gesamtrevision des RPBG bot die Gelegenheit, die Instrumentenpalette für das Monitoring der Ausbeutungen zu ergänzen. Konkret erteilt die RUBD eine Abbaubewilligung für fünf Jahre und die Betreiber müssen dem Staat jedes Jahr einen Bericht übermitteln.

2.7.2. Ausgeführte und geplante Arbeiten

2011 veröffentlichte die RUBD den Sachplan Materialabbau (SaM). Dieses Planungsinstrument definiert, in welchen Sektoren neue Ausbeutungen infrage kommen.

Das BRPA entwickelt derzeit eine Webapplikation, die es den Betreibern erlauben wird, den Jahresbericht elektronisch zu übermitteln. Die auf diese Weise gesammelten Daten werden

es dem Staat erlauben, die Entwicklung der Ausbeutungen und des Materialbedarfs im Kanton besser zu verfolgen. Die Anwendung soll 2014 aufgeschaltet werden.

Die Betreiber von Ausbeutungen haben drei Jahre für die Anpassung an das neue RPBG. Ende 2013 hatten 11 der 68 in Betrieb stehenden Ausbeutungen eine Abbaubewilligung. 5 Dossiers waren in Prüfung.

3. Generelle Entwässerungspläne

3.1. Allgemeiner Kontext

Die generellen Entwässerungspläne (GEP) sollen einen sachgemässen Gewässerschutz und eine zweckmässige Siedlungsentwässerung gewährleisten. Sie werden namentlich durch ein Entwässerungskonzept umgesetzt, das den Gemeinden bestimmte Massnahmen auf der Ebene der öffentlichen Infrastrukturen auferlegt. Diese Massnahmen müssen in das Erschliessungsprogramm integriert werden.

Für die Ausarbeitung des Entwässerungskonzepts mussten zahlreiche Grundlagen erstellt werden, namentlich:

- > Kanalisationskataster und Zustandsbericht Einrichtungen
- > Zustandsbericht Versickerung
- > Zustandsbericht Einzugsgebiete
- > Zustandsbericht Reinabwasser, das stetig anfällt
- > Zustandsbericht Fliessgewässer
- > Schätzung der Mengen an verschmutztem und nicht verschmutztem Abwasser

Das heisst, die betroffenen Ämter kontrollieren im Moment nicht nur die Entwässerungskonzepte, sondern auch alle übermittelten Grundlagen.

3.2. Koordination mit dem Ortsplan

Im Bereich der Planung kann festgehalten werden, dass das Erschliessungsprogramm vollkommen auf den GEP abgestimmt werden muss (notwendige Massnahmen, Fristen für die Verwirklichung, Finanzierung usw.). Der GEP muss der Entwicklung der Besiedlung entsprechend nachgeführt werden. Es ist die Aufgabe der Gemeinden, für die Koordination zwischen GEP und OP zu sorgen. Einzig bedeutende Änderungen unterliegen dem Genehmigungsverfahren.

Im Bereich des Bauwesens ist zu sagen, dass keine Baubewilligung erteilt werden kann, wenn kein effizienter Gewässerschutz gewährleistet ist – wenn also die Massnahmen, die der GEP im Zusammenhang mit dem Gegenstand des Baubewilligungsgesuchs vorsieht, nicht realisiert wurden.

Bei der Prüfung im Rahmen einer OP-Revision, muss das Amt für Umwelt (AfU) somit sicherstellen dass:

- > der GEP verwirklicht wurde;
- > der GEP angepasst wurde, wenn die Änderungen des OP spürbare Auswirkungen auf den Gewässerschutz haben (deutliche Erhöhung der Bodenversiegelung oder des in einer Kläranlage zu behandelnden Abwassers).

3.3. Ist-Zustand

Das Genehmigungsverfahren für die Gemeinderichtpläne gilt sinngemäss für den GEP. Bevor der Plan in die Vernehmlassung gegeben wird, unterbreitet die Gemeinde ihn der zuständigen Dienststelle zur Vorprüfung (Art. 12 Abs. 3 GewG).

Insgesamt müssen 214 GEP-Dossiers geprüft werden. Zwischen 2007 und 2010 wurden knapp 130 Dossiers eingereicht, was für das AfU und die anderen angehörten Dienststellen der RUBD (Amt für Natur und Landschaft ANL, Tiefbauamt TBA) eine erhebliche Mehrbelastung bedeutete.

Für Ende 2012 kann folgende Bilanz zur Prüfung der GEP gezogen werden:

In Ausarbeitung stehende GEP	8
Laufende Vorprüfungen bei den kantonalen Dienststellen	14
Laufende Anpassungen nach der Vorprüfung und vor der öffentlichen Vernehmlassung	139
Laufende Genehmigungsverfahren bei der RUBD nach der öffentlichen Auflage	7
Von der RUBD genehmigte GEP	46
Total GEP der Gemeinden und Verbänden	214

4. Schlussfolgerung

Abschliessend hält der Staatsrat fest, dass es schwierig ist, eine vollständige und detaillierte Bilanz über die Umsetzung des RPBG zu ziehen, weil noch zahlreiche Arbeiten im Gang sind, namentlich im Bereich der Ortsplanung. Die Periode des Übergangsrechts mit der Anpassung der OP an das neue kantonale Recht ist bei Weitem nicht abgeschlossen.

Das revidierte RPBG ist keine Revolution, doch dürften die Instrumente, die sich bewährt haben, mit dem neuen Recht bestätigt und gestärkt werden. Auch wenn bei der Verfahrensdauer noch nicht alles zum Besten bestellt ist (um dies zu verbessern, wurden und werden noch organisatorische Massnahmen getroffen), ist klar, dass diese Instrumente die Erreichung der vom Gesetzgeber definierten Ziele unter Berücksichtigung aller vorhandenen Interessen und unter Einhaltung der Rechte aller Parteien ermöglichen. Um die qualitativen Ziele zu erreichen, müssen alle Partner ihre Verantwortung wahrnehmen. Zudem sind weitere Anstrengungen in den Bereichen Sensibilisierung und Weiterbildung nötig.

Die Änderung des RPG hat ebenfalls eine höhere Qualität zum Ziel, doch vereinfacht sie die Bearbeitung der verschiedenen Dossiers nicht wirklich, da die Umsetzung mit zahlreichen schwierigen juristischen Problemen verbunden ist.

Das RPBG ist eine wichtige kantonale gesetzliche Grundlage, deren Anwendung von verschiedenen Überlegungen und Arbeiten begleitet sein muss, um der wachsenden Komplexität der betroffenen Bereiche und des Rechts, das im Rahmen der Planungs- und Baubewilligungsverfahren berücksichtigt werden muss, gerecht werden zu können. Aus dem vorliegenden Bericht geht hervor, dass konkrete Massnahmen für eine bessere Bearbeitung der Dossiers getroffen wurden und noch werden. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass jederzeit Anpassungen möglich sind. Er wird denn auch seine Anstrengungen in Zusammenarbeit mit allen Partnern weiterverfolgen, um den Rahmen für die Arbeiten der Kantonsverwaltung zu verbessern.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Rapport 2014-DEE-2

3 juin 2014

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2064.09 Christa Mutter – Récupération des rejets de chaleur des eaux usées

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport relatif au postulat 2064.09 sur la récupération des rejets de chaleur des eaux usées déposé par la députée Christa Mutter.

1. Introduction

Par postulat déposé le 16 novembre 2009 et développé le 19 novembre 2009 (BGC p. 2384), la députée Christa Mutter a demandé au Conseil d'Etat d'étudier le potentiel de récupération des rejets de chaleur des eaux usées grâce à l'installation de pompes à chaleur dans le canton, et de présenter un rapport sur les moyens à mettre à disposition pour favoriser leur développement et leur installation.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat mentionnait que, en 2001 déjà, sur mandat du service en charge de l'énergie et en collaboration avec le Service de l'environnement, un rapport intitulé «Evaluation du potentiel de valorisation de la chaleur des eaux usées dans le canton de Fribourg» avait été établi dans le but de récupérer un maximum de chaleur provenant des eaux usées et, dans la mesure du possible, de pouvoir la valoriser en chauffant des bâtiments. L'analyse avait porté sur les réseaux d'eaux usées du canton présentant les caractéristiques techniques suffisantes pour permettre déjà la mise en place d'un tel système à l'époque. Sur cette base, les communes suivantes avaient été analysées: Fribourg, Bulle, Morat, Estavayer-le-Lac, Villars-sur-Glâne et Marly.

L'analyse avait alors montré qu'il existe effectivement un potentiel intéressant de valorisation de la chaleur des eaux usées dans le canton, soit une puissance disponible maximale et théorique de plus de 7000 kW, les critères économiques n'ayant toutefois pas été pris en considération à ce stade. Les résultats de l'étude ont été présentés à toutes les communes concernées. La conclusion du rapport mettait de plus en évidence que pour chaque secteur sélectionné, une étude de faisabilité plus poussée devrait être entreprise.

Dans le cadre de son rapport relatif à la nouvelle stratégie énergétique du canton de novembre 2009, le Conseil d'Etat a mentionné qu'il entendait introduire un programme destiné aux gros consommateurs, encourager la valorisation des rejets de chaleur et renforcer l'exemplarité des collectivités publiques dans le domaine de l'énergie. C'est dans ce contexte

encore plus large de la valorisation des rejets de chaleur, que la valorisation des eaux usées sera finalement considérée. Il s'agira de créer un cadre permettant les possibilités de valorisation de tous les rejets de chaleur, aussi industriels.

2. Mandat d'étude

La modification de la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn; RSF 770.1) introduisant notamment l'obligation de passer des conventions d'objectifs pour les gros consommateurs est entrée en vigueur au 1^{er} août 2013. De ce fait, l'étude détaillée du potentiel de valorisation des rejets de chaleur dans le domaine industriel ne pourra être réalisée qu'à partir du moment où l'ensemble des entreprises auront toutes terminé l'analyse de leurs consommations, soit vraisemblablement en 2016. Par conséquent, le rapport au postulat concerne principalement le potentiel de récupération des rejets de chaleur des eaux usées grâce à l'installation de pompes à chaleur dans le canton, et présente uniquement une évaluation sommaire du potentiel de valorisation de l'ensemble des rejets de chaleur.

Un mandat d'étude a été donné par le Service de l'énergie (SdE) au Centre de recherches énergétiques et municipales (CREM) qui dispose d'une expérience considérable dans le domaine, en particulier pour avoir établi un cadastre des rejets de chaleur dans les cantons du Valais et de Vaud. Le mandat a porté sur un montant total de 77 236 francs (hors taxes). L'étude complète du CREM peut être consultée sur le site internet du Service de l'énergie (SdE) à l'adresse: www.fr.ch/sde.

Différents services de l'Etat ont également été associés à la démarche, à savoir: le Service de l'environnement, le Service du cadastre et de la géomatique, la Promotion économique du canton de Fribourg, ainsi que Cleantech Fribourg.

3. Résultats de l'analyse

Le niveau d'analyse étant différent entre la valorisation des rejets de chaleur sur les eaux usées et celle plus générale incluant le domaine industriel, le rapport a été scindé en deux parties bien distinctes.

3.1. Pré-évaluation des rejets thermiques issus de l'industrie

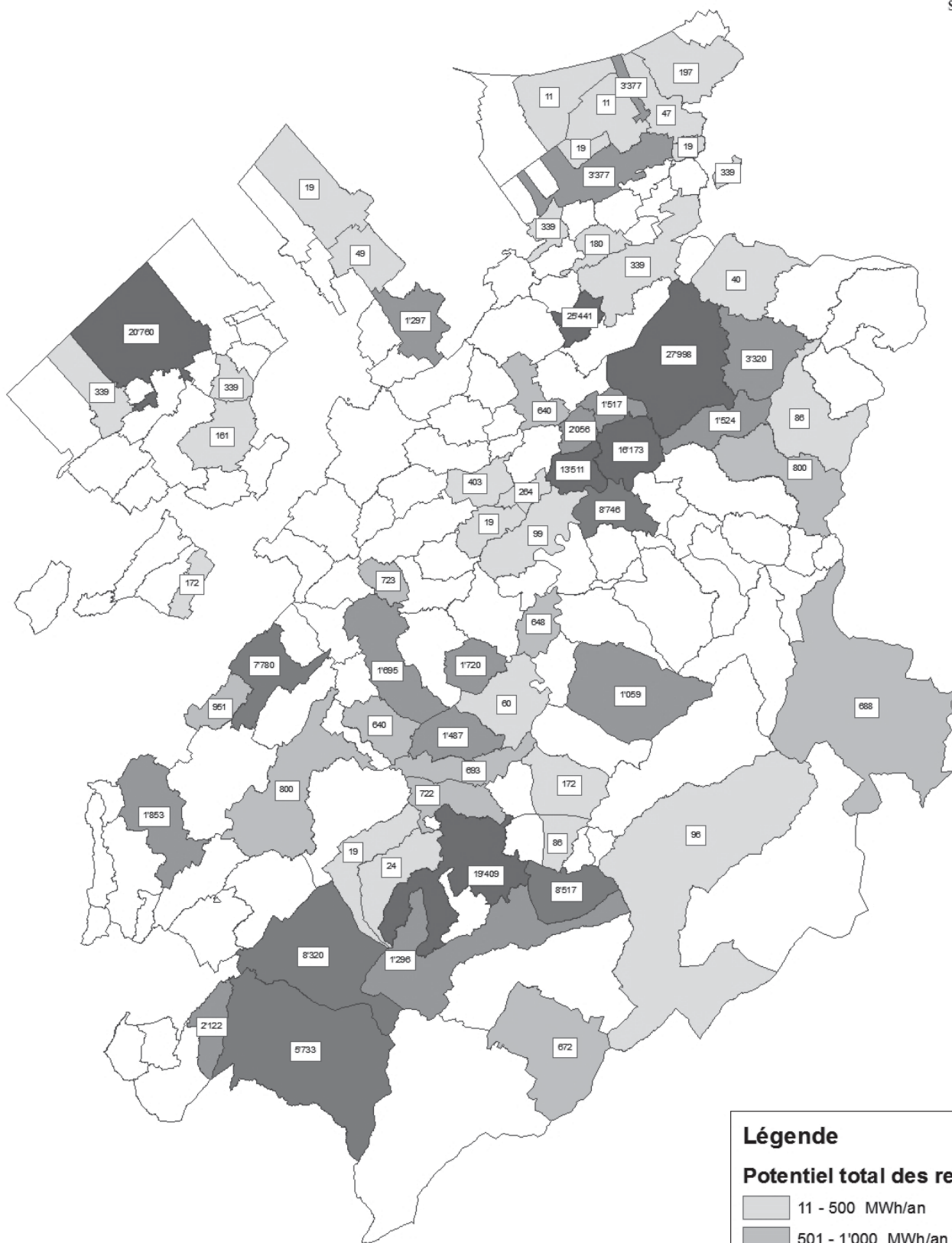
Bon nombre d'industries rejettent de la chaleur sous forme solide, liquide ou gazeuse. Ces rejets sont produits à des températures souvent inférieures à celles exigées pour une valorisation directe par l'émetteur, mais la température de ces rejets peut néanmoins être suffisante pour qu'ils soient utilisés par d'autres consommateurs situés à proximité. La substitution de la consommation d'énergie fossile par la valorisation de rejets thermiques peut sensiblement contribuer aux objectifs de politique énergétique, ainsi qu'au développement massif des chauffages à distance dans les zones de forte et moyenne densités des zones industrielles. Dans ce contexte, la réalisation d'un cadastre des rejets thermiques localisant le potentiel énergétique permettra d'identifier les synergies possibles.

La méthodologie appliquée pour l'évaluation des rejets thermiques peut se résumer de la façon suivante:

- > élaboration d'une liste d'entreprises ayant potentiellement des rejets de chaleur;
- > tri en fonction des catégories d'entreprises et création de groupes avec des activités similaires;
- > comparaison avec les données à disposition concernant les installations de production d'énergie;
- > évaluation de la consommation des entreprises retenues;
- > pré-évaluation des rejets à disposition en fonction des groupes d'activités et de leur part au total des rejets.

L'analyse sur la pré-évaluation du potentiel énergétique des rejets thermiques industriels met en évidence qu'il existerait un potentiel brut théorique d'au moins 198 GWh/an à valoriser, soit l'équivalent d'environ 20 000 tonnes de mazout par an. Ce potentiel se répartit globalement de la manière suivante sur le territoire cantonal:

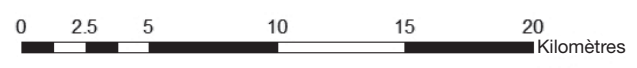
Potentiel total des rejets par commune



Légende

Potentiel total des rejets

- 11 - 500 MWh/an
- 501 - 1'000 MWh/an
- 1'001 - 5'000 MWh/an
- 5'001 - 10'000 MWh/an
- 10'001 - 27'998 MWh/an



Une grande partie de ce potentiel, environ 122 GWh/an, intéressante pour le développement de nouveaux réseaux de chaleur, serait issue de rejets d'eau chaude à basse et moyenne température. Les autres types de rejets, c'est-à-dire les effluents gazeux, vapeur d'eau et air chaud, auraient un potentiel, respectivement de 48 GWh/an, 21 GWh/an et 7 GWh/an. De plus, les résultats mettent en exergue que six communes détiendraient plus de 60% du potentiel des rejets thermiques. Il s'agirait des communes de Düdingen, Bulle, Courtepin, Estavayer-le-Lac, Villars-sur-Glâne et Fribourg. Finalement, triés par branches d'activité, il ressort que les secteurs de l'alimentation et de la chimie représenteraient plus de 60% du potentiel total de valorisation, comme le démontre le tableau suivant:

Les analyses qui seront réalisées ces prochaines années par les gros consommateurs au sens des dispositions légales en vigueur permettront d'affiner le potentiel réel dans le canton, et surtout d'étudier la façon de mettre en valeur cette ressource. Un cadastre des rejets thermiques détaillé pourra ainsi être établi sur la base de ces données. Sa réalisation aura plusieurs objectifs, en particulier:

- > faire prendre conscience aux communes du potentiel des rejets thermiques à disposition sur leur territoire afin de les valoriser, par exemple, par le biais d'un réseau de chauffage à distance (CAD);
- > localiser des entreprises proches des rejets et faire venir de nouvelles entreprises ayant des besoins de chaleur

Catégorie OFS_REE	Groupe de branches	Consommation estimée (GWh/an)	Potentiel rejet estimé (GWh/an)	Pourcentage de rejets par rapport au total
1	Alimentation	250	100	50.5%
2	Textile/ Cuir	7	2	1.0%
3	Papier / Impression	35	14	7.1%
4	Chimie	140	28	14.1%
5	Ciment / Tuiles	70	21	10.5%
6	Autres minéraux non ferreux	37	4	1.9%
7	Métal / Fer	11	3	1.6%
8	Métaux non ferreux	3	1	0.4%
9	Métaux / Machines	18	5	2.8%
10	Machines	5	1	0.3%
11	Autres industries	13	4	2.0%
12	Construction	0	0	0.0%
13	Commerce	31	3	1.6%
14	Hotellerie et restauration	26	3	1.3%
15	Assurances/Crédit	0	0	0.0%
16	Administration	0	0	0.0%
17	Enseignement	0	0	0.0%
18	Santé / Action sociale	62	6	3.1%
19	Autres services	35	4	1.8%
	TOTAL	744	198	100%

- similaires aux rejets (quantité, niveau de température, continuité);
- > soutenir les entreprises, dans un secteur délimité, à monter des projets d'écologie industrielle;
 - > disposer d'une vision globale sur l'évolution de la valorisation des rejets de chaleur.

Le cadastre des rejets de chaleur pour le canton de Fribourg pourra être réalisé au plus tôt pour 2017.

3.2. Evaluation des rejets thermiques issus des eaux usées

Avec une température oscillant entre 10 et 20°C, les eaux usées recèlent une quantité d'énergie non négligeable et disposent ainsi d'un important potentiel de valorisation en Suisse. La technologie fonctionne très bien et est déjà appliquée dans plusieurs quartiers suisses comme le centre du Loewenberg à Morat, le quartier de Wässerwiesen à Winterthur ou encore le quartier de Binningen en banlieue bâloise. Dans chacun de ces cas, elle consiste à récupérer la chaleur des eaux usées à l'aide d'un échangeur de chaleur couplé à une pompe à chaleur et des systèmes d'appoint lorsque nécessaire.

S'agissant du Centre de formation Loewenberg des CFF, celui-ci est par ailleurs un exemple de l'utilisation de l'énergie des STEP dans le canton de Fribourg. Il exploite l'énergie thermique des eaux usées depuis 30 ans pour chauffer, produire l'eau chaude sanitaire et même rafraîchir l'ensemble des bâtiments du centre qui comprend un restaurant, un centre de formation, deux pavillons regroupant 192 chambres, un manoir et ses dépendances. Une fois l'eau épurée à la STEP, celle-ci est filtrée afin de réduire le taux de matières en suspension qui pourrait encrasser l'installation. L'eau est ensuite acheminée jusqu'à une chaufferie (située à mi-chemin entre la STEP et le centre) où la chaleur de l'eau est récupérée via un échangeur de chaleur et de deux pompes à chaleur d'une puissance totale de 780 kW (coefficient de performance de 4,1). L'installation est associée à un couplage chaleur-force d'une puissance de 500 kW et de deux chaudières à gaz permettant de fournir l'énergie de pointe. L'eau est ensuite renvoyée au lac de Morat où elle retrouve son cycle naturel. La consommation de chaleur du centre est de 870 MWh/an et les eaux usées de la STEP de Morat fournissent 48% de la chaleur totale, ce qui permet d'économiser par année 41 650 m³ de gaz et 83 tonnes d'émissions de CO₂.

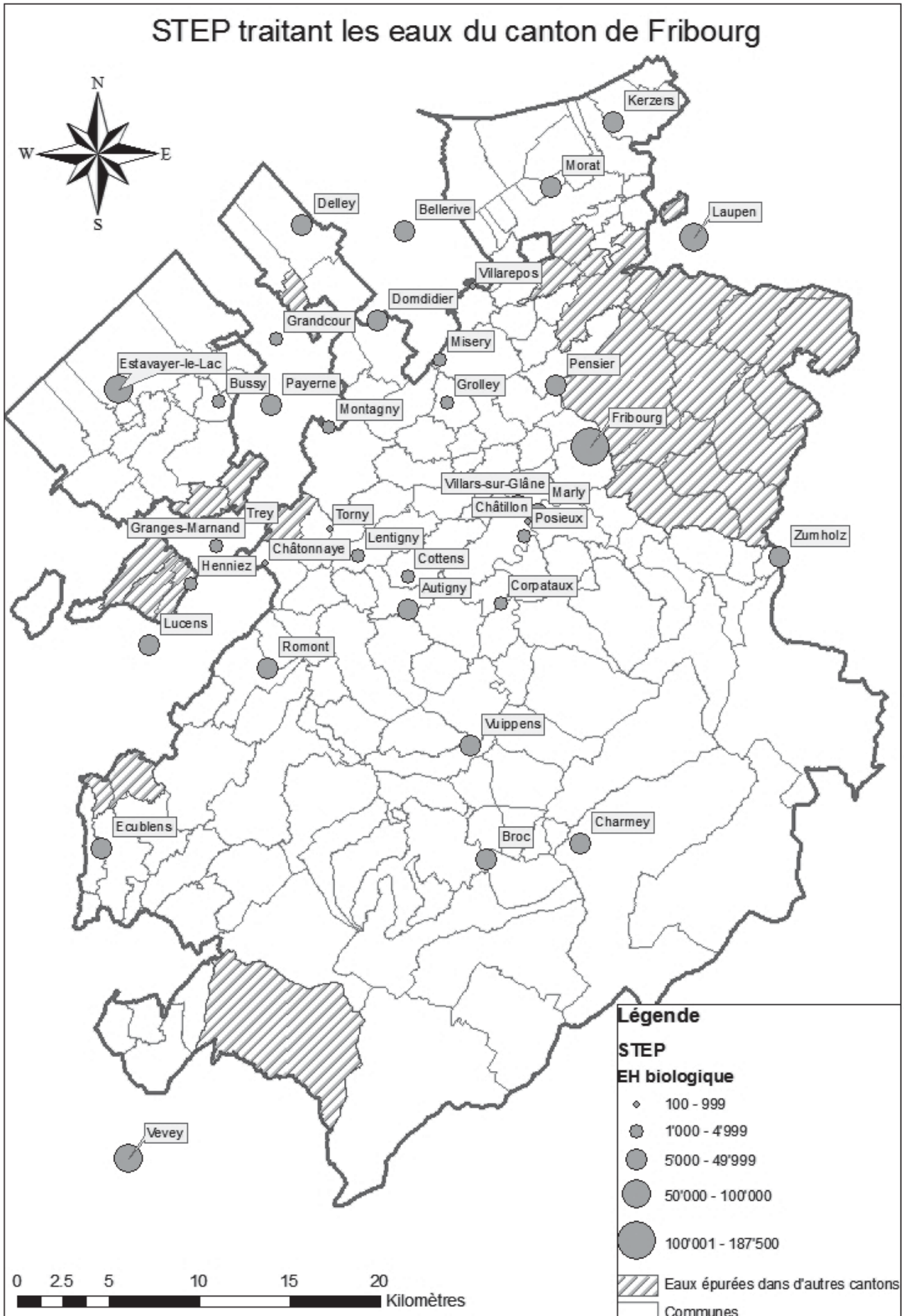
Hormis une éventuelle valorisation de la chaleur directement dans un bâtiment, la chaleur des eaux usées peut être exploitée à deux endroits différents:

1. en amont de la STEP (au niveau des collecteurs ou des bassins de rétention),
2. en aval de la STEP (après traitement des eaux usées)

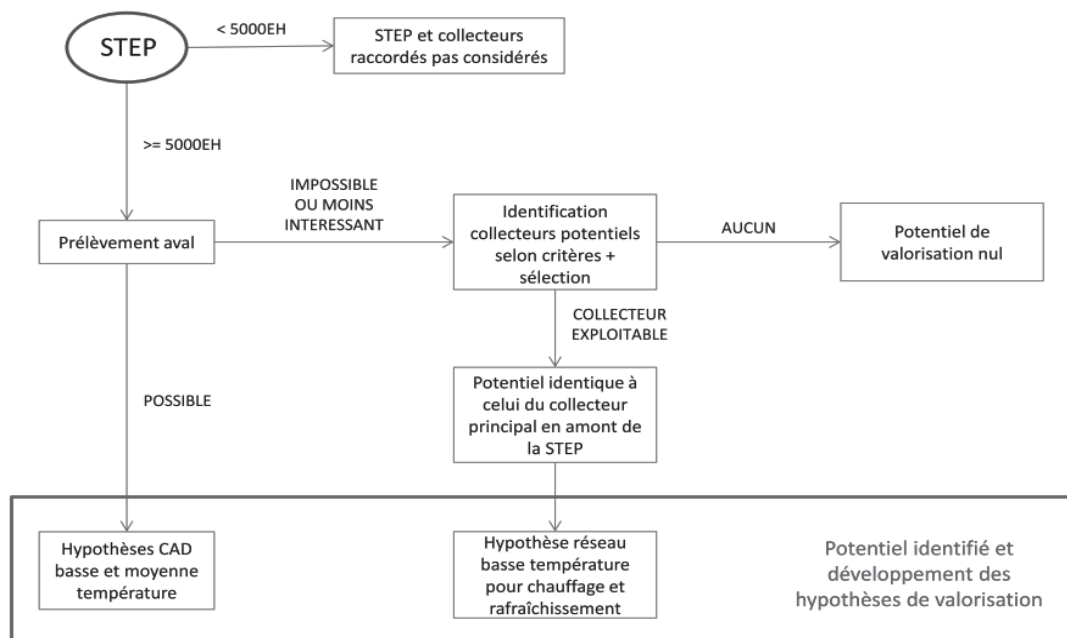
Par ailleurs, la faisabilité d'un tel projet dépend à la fois des caractéristiques des eaux usées et de celles des besoins avoisinant les installations. En particulier, les calculs de puissances et d'énergies pour chaque STEP et collecteurs ont été établis sur la base de débits par temps sec et ce durant toute l'année. L'étude a également dû tenir compte du fait que de nombreuses STEP de petite capacité (et donc à faible potentiel) sont visées par des mesures de restructuration et la tendance consiste à les rassembler.

La première étape consiste à identifier toutes les STEP se situant sur le territoire du canton de Fribourg. Les STEP ne se trouvant pas dans les limites cantonales fribourgeoises ont été écartées, le projet concernant uniquement le canton de Fribourg, malgré le fait que certaines communes du territoire peuvent voir leurs eaux usées être valorisées à l'extérieur du canton. Les données des autres cantons sont aussi difficilement accessibles. Par exemple, la commune de Châtel-St-Denis est raccordée à la STEP de Vevey (canton de Vaud). Il en est de même pour une partie des communes du nord-est du canton qui sont raccordées à la STEP de Laupen (canton de Berne).

D'après les géodonnées à disposition, le canton de Fribourg dispose au total de vingt-sept STEP. La carte ci-après représente l'emplacement des STEP traitant les eaux du canton de Fribourg ainsi que leur nombre d'équivalents-habitants biologiques. Elle affiche vingt-neuf STEP, mais celles de Châtillon et de Cottens ont aujourd'hui disparu au profit d'une centralisation. Cette centralisation est considérée pour la suite de l'étude.



La méthodologie adoptée pour évaluer le potentiel énergétique des eaux usées de chaque STEP est illustrée sur la figure ci-après.



3.2.1. Valorisation de la chaleur en aval de la STEP

Sur la base des calculs établis et les expériences acquises, les STEP pouvant offrir une exploitation énergétique en aval de celles-ci et potentiellement rentables sont celles traitant un débit supérieur ou égal à 5000 équivalents habitants hydrauliques. Elles sont actuellement au nombre de quinze dans le canton et sont représentées dans le tableau suivant:

STEP	Equivalents-habitants biologiques ¹	Equivalents-habitants hydrauliques ²
Domdidier	7 250	8 086
Charmey	10 325	8 260
Zumholz	9 000	9 000
Autigny	15 000	10 000
Kerzers	15 334	13 488
Ecublens	24 000	14 000
Romont	22 500	18 000
Villars-sur-Glâne	47 500	20 000
Morat	33 500	21 613
Broc	27 500	22 000

STEP	Equivalents-habitants biologiques ¹	Equivalents-habitants hydrauliques ²
Estavayer-le-Lac	88 750	27 500
Vuippens	45 512	27 500
Pensier	37 500	30 000
Marly	30 000	31 000
Fribourg	187 500	45 000

Pour le calcul du potentiel thermique exploitable il convient, d'une part, d'accorder une attention particulière à la manière dont le système de récupération de chaleur doit être dimensionné. La saison de chauffage s'étend du 15 octobre au 15 mars. D'autre part, durant certaines courtes périodes (en hiver), la puissance effectivement disponible peut être plus faible que le potentiel exploitable calculé (jours faisant état d'un débit faible et/ou d'une température très basse). Si tel était le cas, un appoint devrait être installé pour combler ce manque. Le tableau ci-après met en évidence le potentiel énergétique théorique de chaque STEP, avec la puissance minimale et les caractéristiques retenues pour le dimensionnement.

¹ Unité conventionnelle de mesure définissant le nombre d'habitants pouvant être raccordés à la STEP selon sa capacité à traiter les eaux usées sur le plan biologique (charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours (DBO5) de 60 grammes d'oxygène par jour et par habitant).

² Unité conventionnelle de mesure définissant le nombre d'habitants pouvant être raccordés à la STEP selon sa capacité à traiter le débit d'eaux usées. Exemple: 1000 EH correspondent à un débit de 5 litres par seconde.

STEP	Potentiel thermique théorique des eaux usées [MWh/an]	Température moyenne des eaux usées durant la saison de chauffage [°C]	Puissance thermique extractible des eaux usées [kW]	Température moyenne des eaux entre décembre et février [°C]	Débit par temps sec [l/s]
Domdidier	6 886	11.2	397	10.2	18.2
Charmey	8 064	8.9	317	7.7	27.9
Zumholz	4 483	8.5	125	7.1	14.5
Autigny	11 878	11.1	474	8.5	32.4
Kerzers	17 557	10.8	753	9.2	42.5
Ecublens	13 934	11.8	721	10.1	33.6
Romont	17 411	10.6	691	9.1	40.6
Villars-sur-Glâne	24 057	14.1	1484	12.5	47.1
Morat	18 392	13.3	1127	12.1	37.9
Broc	19 549	11.1	870	9.7	44.5
Estavayer-le-Lac	26 339	19.3	1993	18.7	34.7
Vuippens	43 811	12.5	2357	11.0	93.5
Pensier	25 715	11.5	1430	10.6	60.5
Marly	34 992	10.5	1487	9.2	85.3
Fribourg	100 690	14.6	5862	13.6	162.9

Pour valoriser cette énergie à basse température contenue dans les eaux usées, trois scénarios ont été analysés:

- > scénario 1: chauffage à distance (CAD) à 70°C comprenant un système bivalent (pompe à chaleur sur les eaux usées et chaudière conventionnelle pour les pointes);
- > scénario 2: CAD à 35°C comprenant une pompe à chaleur pour le chauffage des bâtiments à basse température et une autre PAC pour relever la température pour la production d'eau chaude sanitaire. Ce scénario ne comprend pas de système d'appoint;
- > scénario 3: «bus thermique» à 10°C avec système de production de chaleur décentralisé dans chaque bâtiment comprenant une pompe à chaleur pour fournir une partie du chauffage et l'eau chaude sanitaire ainsi qu'un système d'appoint pour le chauffage si nécessaire. Ce bus thermique a l'avantage de pouvoir éventuellement fournir de la chaleur ou du rafraîchissement simultanément.

Une méthode permettant de définir la limite d'étendue d'un réseau de chaleur afin de s'assurer de sa rentabilité a également été appliquée. Finalement, afin de déterminer les zones à forte densité de consommation thermique à proximité des STEP, un outil développé par le CREM a été utilisé. Il permet de représenter les informations énergétiques d'un territoire donné sous forme de cartes thématiques et de tableaux de synthèse, tels que:

- > les besoins du territoire: consommation des bâtiments en fonction de leur catégorie, consommation spécifique d'entreprises, consommation électrique, besoins de

chaleur et de froid, zone de densité de consommation d'énergie (chaud, électricité);

- > les ressources énergétiques: zones d'aquifères, potentiel de géothermie basse profondeur, réseaux existants de gaz, CAD ou eaux usées, zones à vents exploitables, ensoleillement, eaux de surface exploitables, rejets thermiques valorisables, etc.;
- > les synergies entre besoins et ressources.

Tous ces éléments combinés permettent ainsi de présenter le résultat du potentiel énergétique à la sortie de chacune des STEP:

STEP	Equivalents-habitants hydrauliques	CAD à 70°C		CAD à 35°C (scénario B)		Bus thermique (10°C)	
		Puissance globale de chauffe (CAD+appoint) [kW]	Potentiel production de chaleur [MWh/an]	Puissance de chauffe sortie PAC chauffage [kW]	Potentiel production de chaleur [MWh/an]	Puissance globale chauffe (PAC+appoint) [kW]	Potentiel production de chaleur [MWh/an]
Domdidier	8 086	1 805	3 177	485	1 305	1 685	2 075
Charmey	8 260	1 439	2 533	387	1 040	1 343	1 655
Zumholz	9 000	567	999	153	410	530	653
Autigny	10 000	2 154	3 791	579	1 557	2 011	2 477
Kerzers	13 488	3 425	6 028	921	2 475	3 196	3 938
Ecublens	14 000	3 279	5 771	882	2 370	3 060	3 770
Romont	18 000	3 140	5 526	844	2 269	2 930	3 610
Villars-sur-Glâne	20 000	6 745	11 872	1 814	4 876	6 296	7 756
Morat	21 613	5 121	9 013	1 377	3 702	4 780	5 888
Broc	22 000	3 957	6 964	1 064	2 860	3 693	4 550
Estavayer-le-Lac	27 500	9 060	15 945	2 436	6 548	8 456	10 417
Vuippens	27 500	10 714	18 857	2 881	7 744	10 000	12 320
Pensier	30 000	6 500	11 440	1 748	4 698	6 067	7 474
Marly	31 000	6 761	11 900	1 818	4 887	6 311	7 775
Fribourg	45 000	26 645	46 894	7 164	19 259	24 868	30 638

Il s'avère que les potentiels de production de chaleur totaux s'élèvent respectivement pour le scénario 1 à 160 GWh/an, pour le scénario 2 à 66 GWh/an et pour le scénario 3 à 105 GWh/an. Ces potentiels sont très variables en fonction des caractéristiques de la STEP, mais ils peuvent être relativement importants comme pour la STEP de Fribourg.

L'étude amène également au constat que chaque scénario présente son avantage. Le CAD à 70°C offre le potentiel énergétique maximal. Le CAD à 35°C offre quant à lui le rapport énergie renouvelable/fossile le plus avantageux, mais est approprié surtout pour des bâtiments à haut standard énergétique. Finalement, le bus thermique à 10°C offre un potentiel énergétique moins élevé que le CAD à 70°C mais permet un rafraîchissement éventuel des bâtiments soit une utilisation de la ressource eaux usées toute l'année.

En finalité, il résulte que quatre zones sont particulièrement intéressantes: la région de la Ville de Fribourg où l'on trouve des zones à forte demande énergétique ainsi que trois STEP relativement importantes; la région de Bulle avec la STEP de Vuippens à proximité, la région d'Estavayer-le-Lac avec sa STEP, ainsi que la région de Morat avec la STEP de Morat et quelques zones à densité thermique importante à proximité. Pour toutes ces régions, les possibilités d'installations de CAD, voire de compléter un CAD existant, sont multiples et devront être étudiées au cas par cas de manière approfondie.

3.2.2. Valorisation de la chaleur en amont de la STEP

Afin que le processus d'épuration soit efficace, l'eau entrant dans la STEP nécessite une certaine température; celle-ci pouvant varier selon les cas. Cette température ne devrait pas être modifiée de plus de 0,5°C et ne devrait pas être plus basse que 10°C pour conserver l'efficacité du processus d'épuration. Cette marge étant fixée, la variable confirmant la possibilité d'une valorisation des eaux usées au niveau du (des) collecteur(s) est la puissance thermique extractible aux eaux usées qui dépend du débit par temps sec annuel et des dimensions du (des) collecteur(s).

Par ailleurs, un problème non négligeable lors de la valorisation des eaux usées à l'intérieur du collecteur est l'encrassement. Les collecteurs sur lesquels la récupération de chaleur est envisagée devraient avoir un débit d'au moins 15 l/s et la STEP qu'ils alimentent devrait traiter un débit supérieur ou égal à 25 l/s. Sont pris en compte les collecteurs du réseau séparatif et ceux du réseau unitaire. Les débits dans les collecteurs n'étant que rarement connus, une autre méthode de sélection a dû être élaborée, sur la base de plusieurs étapes éliminatrices successives:

1. tous les collecteurs ne se trouvant pas sur le territoire fribourgeois sont éliminés;
2. les collecteurs d'eaux mixtes et d'eaux usées sont retenus;

3. les conduites à écoulement libre sont retenues. Les conduites à écoulement forcé étant sous pression, elles nécessitent l'installation d'équipements supplémentaires;
4. Les conduites actuellement en service sont retenues. N'ayant pas d'information sur le futur des conduites hors service ou sur les délais d'installation des conduites projetées (lorsque celles-ci sont représentées dans les Plans généraux d'évacuation des eaux, il paraît inadéquat de les prendre en compte);
5. les collecteurs de diamètre (ou de largeur pour les collecteurs de forme autre que circulaire) supérieur ou égal à 500 mm sont retenus. De plus, le diamètre minimal de la conduite pour la pose d'un échangeur de chaleur interne est de 800 mm. Cette valeur est issue d'une norme définie par la SUVA qui stipule que l'intervention humaine n'est pas permise dans une conduite de diamètre inférieur.

S'agissant du potentiel énergétique en amont des STEP, dans les réseaux de collecteurs, celui-ci a pu être chiffré globalement, mais il n'est pas possible à ce jour d'attribuer un potentiel à chaque collecteur car les débits ne sont pas connus. En effet, les mesures de débits sont généralement faites à la STEP et non dans les collecteurs en amont des STEP. Pour chaque réseau de collecteurs alimentant la même STEP, un potentiel global a été déduit du débit et de la température à la STEP. Les collecteurs ayant des dimensions permettant une exploitation énergétique ont ensuite été identifiés à l'aide des PGEE. De plus, aucun débit au niveau des collecteurs n'a été disponible dans les PGEE portés à connaissance. Afin de réduire davantage la sélection, les puissances des chaudières du canton de Fribourg ont été géo-référencées et seuls les collecteurs à proximité des bâtiments ayant une demande de puissance thermique supérieure à 100 kW ont été détaillés dans le rapport. Lors de nouvelles constructions à proximité des collecteurs identifiés, des pré-études pourraient alors être réalisées afin de confirmer le potentiel de chaleur et le valoriser lorsqu'il y a synergie entre les besoins et les ressources.

Seuls quatre réseaux de collecteurs ont un potentiel énergétique exploitable tout au long de l'année: ceux raccordés aux STEP de Villars-sur-Glâne, Morat, Estavayer-le-Lac et Fribourg. Sur ces collecteurs, il y aura également quelques rares jours durant lesquels la puissance exploitable sera pratiquement nulle et la demande (chauffage + ECS) devra être entièrement satisfaite grâce à une installation d'appoint.

En ce qui concerne les autres réseaux de collecteurs, le potentiel énergétique n'est pas effectif toute l'année. Il est inexistant durant une période qui débute à la fin décembre et qui peut se terminer entre fin mars et fin mai, autrement dit durant six à neuf mois (variant en fonction des STEP). Il peut donc être considéré que l'énergie provenant de ces collecteurs ne serait techniquement utilisable que pour de la production d'eau chaude sanitaire.

Vu les résultats obtenus, il y a clairement lieu de relever que les réseaux de collecteurs affichent des potentiels relativement faibles et qu'il convient de privilégier l'exploitation énergétique en aval des STEP, lorsque cela est possible.

4. Conclusion

L'étude réalisée par le CREM a mis en évidence le potentiel énergétique non négligeable pouvant être valorisé sur les rejets de chaleur sur les eaux usées. Sur cette base, il conviendra pour le canton d'accompagner et de soutenir les communes concernées afin qu'elles poursuivent les analyses sur l'alimentation en chaleur des bâtiments situés dans les zones d'intérêts et intègrent cet élément dans leur planification énergétique territoriale.

S'agissant des rejets de chaleur provenant des milieux industriels, ceux-ci devront encore être confirmés. Des études complémentaires devront être établies afin de mettre en relation les rejets de chaleur avec les besoins énergétiques des zones situées à proximité de ceux-ci.

L'étude a également confirmé que la valorisation des rejets de chaleur doit être considérée comme faisant partie des priorités de la politique énergétique permettant de sortir progressivement de la dépendance des énergies fossiles et du nucléaire.

En conclusion, nous vous invitons à prendre acte du présent rapport.

STEP	Potentiel théor. MWh/an	Puissance th. extraite échangeur kW	Puissance él. PAC kW	Puissance chauffe sortie PAC kW	Puissance globale chauffe (PAC + appoint) kW	Energie extraite eaux usées MWh/an	Energie él. fournie à la PAC MWh/an	Energie PAC MWh/an	Energie par appoint MWh/an	Produc. chaleur totale (PAC + appoint) MWh/an
Villars-sur-Glâne	1 000	99	39	138	418	276	110	386	129	515
Morat	787	79	32	111	337	222	89	311	104	415
Estavayer-le-Lac	805	73	29	102	308	203	81	285	95	380
Fribourg	4 282	341	136	477	1 447	955	382	1 337	446	1 782

Bericht 2014-DEE-2

3. Juni 2014

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2064.09 Christa Mutter – Wärmerückgewinnung aus Abwasser

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2064.09 über die Wärmerückgewinnung aus Abwasser, die von Grossrätin Christa Mutter eingereicht wurde.

1. Einleitung

Mit dem am 16. November 2009 eingereichten und am 19. November 2009 (TGR S. 2384) begründeten Postulat verlangte Grossrätin Christa Mutter vom Staatsrat, dass er das Wärmerückgewinnungspotenzial aus dem Abwasser mittels Wärmepumpen im Kanton prüft und einen Bericht vorlegt, der Aufschluss über die Mittel gibt, die zur Verfügung gestellt werden müssen, um derartige Anlagen zu entwickeln und zu errichten.

In seiner Antwort erwähnte der Staatsrat, dass im Auftrag des Amts für Verkehr und Energie und in Zusammenarbeit mit dem Amt für Umwelt bereits 2001 ein Bericht mit dem Titel «Evaluation du potentiel de valorisation de la chaleur des eaux usées dans le canton de Fribourg» aufgestellt worden war, um möglichst viel Wärme aus dem Abwasser zurückzugewinnen und für die Gebäudeheizung zu nutzen. Die Studie befasste sich mit den Abwassernetzen im Kanton, deren technische Eigenschaften ausreichten, um bereits zu jener Zeit den Bau einer Wärmerückgewinnungsanlage zu erlauben. Auf dieser Grundlage wurden die folgenden Gemeinden analysiert: Freiburg, Bulle, Murten, Estavayer-le-Lac, Villars-sur-Glâne und Marly.

Die Studie hat gezeigt, dass im Kanton effektiv ein interessantes Potenzial für die Wärmerückgewinnung aus Abwasser besteht. Theoretisch könnte eine maximale Leistung von über 7000 kW erreicht werden. Dabei wurden aber die wirtschaftlichen Kriterien ausser Acht gelassen. Die Resultate der Studie wurden allen betroffenen Gemeinden vorgestellt. In den Schlussfolgerungen des Berichts wurde ausserdem erwähnt, dass für jeden ausgewählten Sektor noch eine genauere Machbarkeitsstudie vorgenommen werden müsste.

Im Rahmen seines Berichts zur neuen Energiestrategie des Kantons vom November 2009 erklärte der Staatsrat, dass er ein Programm für Grossverbraucher aufstellen, die Nutzung von Abwärme fördern und die Vorbildfunktion der öffentlichen Körperschaften im Energiebereich verstärken wolle. Im

Rahmen dieses übergeordneten Gebiets der Abwärme wird auch die Nutzung von Abwasser behandelt. Dabei gilt es, geeignete Bedingungen zu schaffen, die die Rückgewinnung aller Arten von Abwärme, auch industrieller Natur, ermöglichen.

2. Studienauftrag

Die Änderung des Energiegesetzes vom 9. Juni 2000 (SGF 770.1), mit der namentlich für Grossverbraucher die Pflicht zum Abschluss von Zielvereinbarungen eingeführt wird, ist am 1. August 2013 in Kraft getreten. Somit kann die Detailstudie über das Potenzial der Wärmerückgewinnung im industriellen Bereich erst durchgeführt werden, wenn alle Unternehmen ihren Verbrauch analysiert haben. Dies wird voraussichtlich 2016 der Fall sein. Folglich behandelt der Bericht zum Postulat hauptsächlich das Potenzial der Wärmerückgewinnung aus Abwasser mittels Wärmepumpen und enthält nur eine summarische Beurteilung des Potenzials der Wärmerückgewinnung aus allen Arten von Abwärme.

Das Amt für Energie (AfE) hat das *Centre de recherches énergétiques et municipales (CREM)* mit der Studie beauftragt. Dieses Zentrum verfügt über weitreichende Erfahrung auf dem Gebiet, da es insbesondere einen Abwärmekataster in den Kantonen Wallis und Waadt aufgestellt hat. Der Auftrag belief sich auf einen Gesamtbetrag von 77 236 Franken (exkl. Steuern). Die komplette Studie des CREM kann auf der Website des Amts für Energie (AfE) eingesehen werden unter der Adresse: www.fr.ch/sde.

Die folgenden Dienststellen des Staats haben sich an der Studie beteiligt: das Amt für Umwelt, das Amt für Vermessung und Geomatik, die Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg sowie Cleantech Freiburg.

3. Studienresultate

Die Analyse der Wärmerückgewinnung aus Abwasser und die Analyse der Wärmerückgewinnung aus allen Arten von Abwärme, auch industrieller Natur, fällt unterschiedlich detailliert aus. Deshalb wurde der Bericht in zwei Teile aufgespalten.

3.1. Vorbeurteilung der industriellen Abwärme

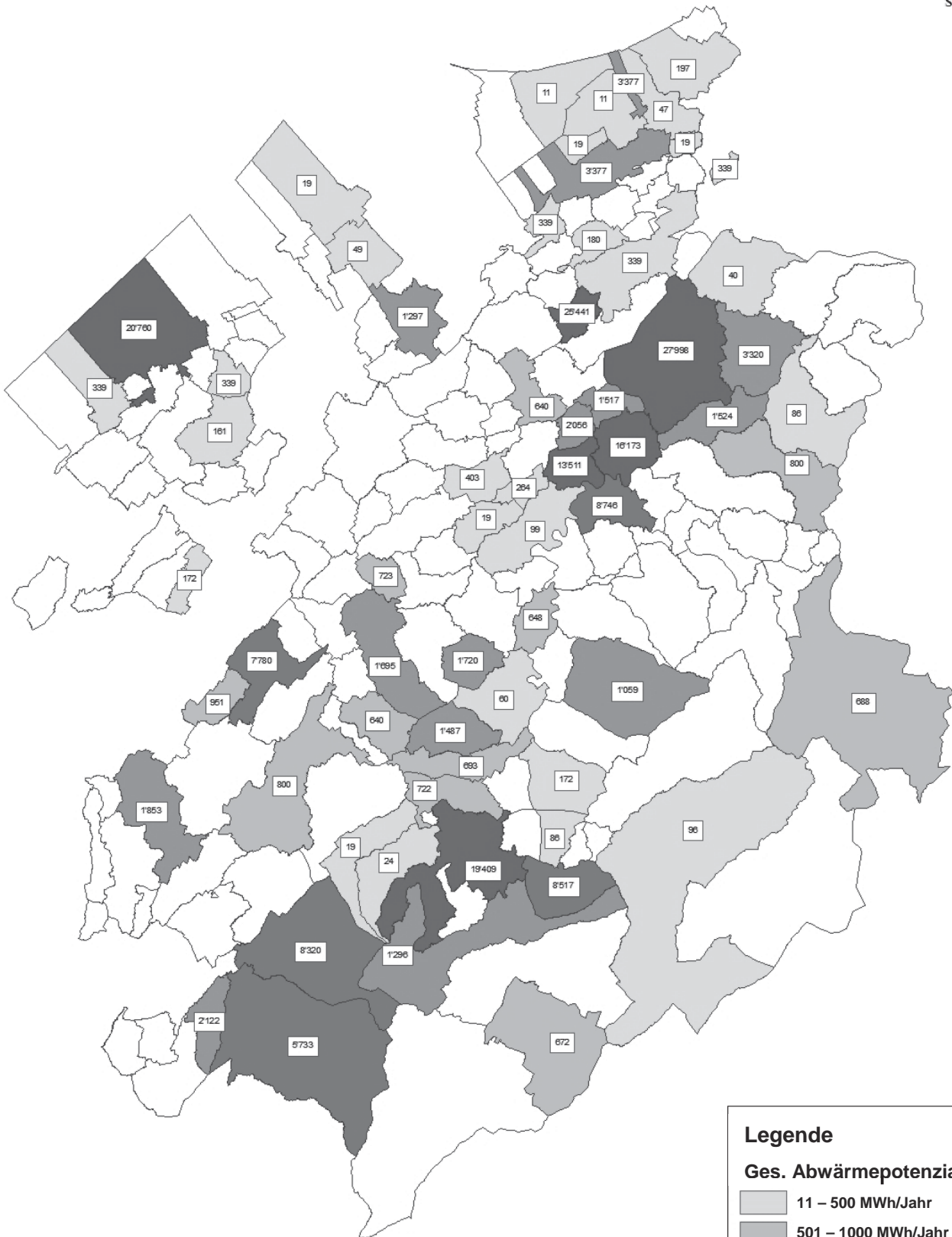
In zahlreichen Industrien fällt Abwärme in fester, flüssiger oder gasförmiger Form an. Die Temperatur dieser Abwärme liegt oft unter dem Wert, der für eine betriebsinterne Rückgewinnung benötigt wird, ist aber immer noch hoch genug, dass sie von anderen Verbrauchern in der Nähe genutzt werden kann. Die Nutzung von Abwärme anstelle von fossilen Energieträgern kann bedeutend dazu beitragen, dass die energiepolitischen Ziele erreicht werden. Ausserdem fördert sie die starke Entwicklung von Fernheizungen in Industriezonen mit hoher und mittlerer Belegungsdichte. In diesem Zusammenhang erlaubt es die Erstellung eines Abwärmekatasters, auf dem das energetische Potenzial lokalisiert werden kann, mögliche Synergien zu erkennen.

Die für die Beurteilung der Abwärme angewendete Methodologie kann wie folgt zusammengefasst werden:

- > Erarbeitung einer Liste der Unternehmen, bei denen möglicherweise Abwärme anfällt;
- > Einteilung nach Unternehmenskategorie und Aufstellung von Gruppen mit ähnlicher Tätigkeit;
- > Vergleich mit den verfügbaren Daten über Energieerzeugungsanlagen;
- > Beurteilung des Verbrauchs der betrachteten Unternehmen;
- > Vorbeurteilung der verfügbaren Abwärme nach Gruppen mit ähnlicher Tätigkeit und ihres Anteils an der gesamten Abwärme.

Die Vorbeurteilung des energetischen Potenzials von industrieller Abwärme zeigt, dass es theoretisch ein Bruttopotenzial von mindestens 198 GWh/Jahr gibt, das genutzt werden könnte. Dies entspricht etwa 20 000 Tonnen Heizöl im Jahr. Dieses Potenzial verteilt sich wie folgt auf das Kantonsgebiet:

Gesamtes Wärmerückgewinnungspotenzial pro Gemeinde



Legende

Ges. Abwärmepotenzial

- 11 – 500 MWh/Jahr
- 501 – 1000 MWh/Jahr
- 1001 – 5000 MWh/Jahr
- 5001 – 10 000 MWh/Jahr
- 10 001 – 27 998 MWh/Jahr



Ein Grossteil dieses Potenzials, etwa 122 GWh/Jahr, das für die Entwicklung neuer Wärmenetze von Interesse ist, stammt von Warmwasser mittlerer und tiefer Temperatur. Die anderen Arten von Abwärme hätten ein Potenzial von 48 GWh/Jahr (Abgas), 21 GWh/Jahr (Wasserdampf) und 7 GWh/Jahr (Heissluft). Die Resultate zeigen ferner, dass sich über 60% des Abwärmepotenzials auf sechs Gemeinden verteilt. Es handelt sich um die Gemeinden Düdingen, Bulle, Courtepin, Estavayer-le-Lac, Villars-sur-Glâne und Freiburg. Wird das Potenzial nach Wirtschaftszweig betrachtet, so stammt mehr als 60% der nutzbaren Abwärme aus der Nahrungsmittelindustrie und der chemischen Industrie, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht:

Die Analysen, die die Grossverbraucher gestützt auf das geltende Gesetz in den kommenden Jahren durchführen müssen, werden es erlauben, das effektive Potenzial im Kanton genauer einzuschätzen und insbesondere zu prüfen, wie dieses Potenzial genutzt werden kann. Gestützt auf diese Daten kann danach ein detailliertes Abwärmekataster aufgestellt werden. Die Erarbeitung eines derartigen Katasters wird es insbesondere ermöglichen:

- > den Gemeinden das auf ihrem Gebiet verfügbare Abwärmepotenzial bewusst zu machen, damit sie es beispielsweise über ein Fernwärmenetz nutzen;

Kategorie BFS_BUR	Branchen- gruppe	Geschätzter Verbrauch (GWh/Jahr)	Geschätztes Abwärmepotenzial (GWh/Jahr)	Anteil an gesamter Abwärme
1	Nahrungsmittel	250	100	50.5%
2	Textil/Leder	7	2	1.0%
3	Papier/Druck	35	14	7.1%
4	Chemie	140	28	14.1%
5	Zement/Ziegel	70	21	10.6%
6	Andere nichtmetallische Minerale	37	4	2.0%
7	Metall/Eisen	11	3	1.5%
8	Buntmetalle	3	1	0.5%
9	Metalle/Maschinen	18	5	2.5%
10	Maschinen	5	1	0.5%
11	Andere Industrien	13	4	2.0%
12	Baugewerbe	0	0	0.0%
13	Handel	31	3	1.5%
14	Gastgewerbe	26	3	1.5%
15	Versicherungen/Kreditinstitute	0	0	0.0%
16	Verwaltung	0	0	0.0%
17	Unterricht	0	0	0.0%
18	Gesundheit/Soziales	62	6	3.0%
19	Andere Dienstleistungen	35	4	2.0%
	TOTAL	743	198	100.0%

- > die Unternehmen zu identifizieren, die sich in der Nähe der Abwärme befinden und neue Unternehmen anzu- ziehen, die einen Wärmebedarf haben, der sich etwa mit der Abwärme deckt (Menge, Temperatur, Dauer);
- > die Unternehmen in einem bestimmten Gebiet zu ermuntern, Projekte im Bereich der industriellen Ökologie aufzustellen;
- > eine Übersicht über die Entwicklung der Wärmerückge- winnung zu geben.

Der Abwärmekataster für den Kanton Freiburg kann frühes- tens 2017 aufgestellt werden.

3.2. Beurteilung der Abwärme aus Abwasser

Das Abwasser mit einer Temperatur von 10 bis 20°C enthält eine nicht zu vernachlässigende Energiemenge und verfügt somit in der Schweiz über ein grosses Verwertungspoten- zial. Die Technologie funktioniert sehr gut und wird in der Schweiz bereits in mehreren Quartieren genutzt, wie etwa im Löwenbergzentrum in Murten, im Wässerwiesen-Quartier in Winterthur und in Binningen, einem Basler Vorort. In allen Fällen wird die Wärme mit Hilfe eines Wärmetauschers zurückgewonnen, der an eine Wärmepumpe gekoppelt ist. Die Anlagen werden für Spitzenlasten jeweils durch zusätzli- che Heizsysteme ergänzt.

Das Löwenbergzentrum der SBB ist ein Beispiel für die Wär- merückgewinnung aus Abwasser im Kanton Freiburg. Seit dreissig Jahren nutzt die Anlage die Wärme aus Abwasser zum Heizen, Wassererwärmen und sogar um alle Gebäude des Zentrums zu kühlen. Das Zentrum umfasst ein Res- taurant, ein Bildungszentrum, zwei Wohnpavillons mit 192 Zimmern und ein Manoir mit Nebengebäuden. Das von der Abwasserreinigungsanlage gereinigte Wasser wird zunächst gefiltert, um den Anteil an Schwebstoffen zu verringern, die die Anlage verschmutzen können. Das Wasser wird danach zu einer Heizzentrale (auf halbem Weg zwischen Abwas- serreinigungsanlage und Zentrum) geleitet, die mit einem Wärmetauscher und zwei Wärmepumpen mit einer Gesamt- leistung von 780 kW (Leistungskoeffizient: 4,1) die Wärme zurückgewinnt. Die Anlage ist mit einer Wärme-Kraft- Kopplung mit einer Leistung von 500 kW und zwei Gasheiz- kesseln verbunden, um bei Spitzenlast zusätzliche Energie zu liefern. Das Wasser wird dann in den Murtensee abgelas- sen, wo es in seinen natürlichen Kreislauf zurückkehrt. Der Wärmeverbrauch des Zentrums beträgt 870 MWh/Jahr. Das Abwasser der Murtner Abwasserreinigungsanlage liefert 48% der benötigten Wärme, sodass pro Jahr 41 650 m³ Gas und 83 Tonnen CO₂ eingespart werden können.

Neben der direkten Nutzung der Wärme im Gebäude, kann die Wärme von Abwasser an zwei unterschiedlichen Stellen zurückgewonnen werden:

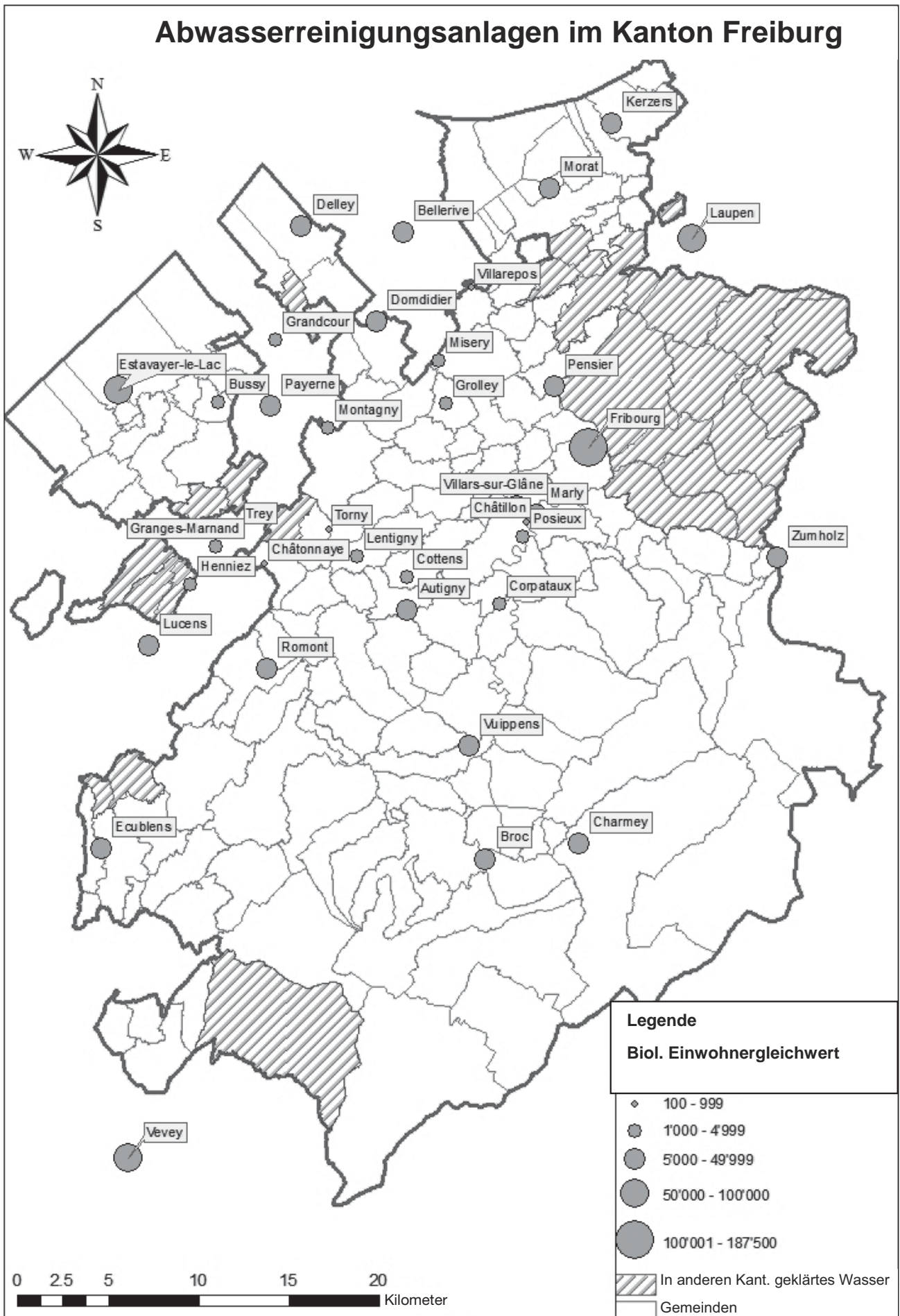
1. vor der Abwasserreinigungsanlage (auf der Höhe der Sammelkanäle oder der Rückhaltebecken),
2. nach der Abwasserreinigungsanlage (nach der Abwasser- reinigung).

Die Machbarkeit eines derartigen Projekts hängt von den Eigenschaften des Abwassers und von den Wärmebedürfnis- sen in der Umgebung der Anlagen ab. Die Leistung und Ener- gie wurde für alle Abwasserreinigungsanlagen und Sammel- kanäle gestützt auf die Durchflussmenge pro Sekunde bei trockenem Wetter durch das ganze Jahr hindurch berechnet. Die Studie musste ausserdem die Tatsache berücksichtigen, dass für zahlreiche Abwasserreinigungsanlagen von geringer Kapazität (und somit tiefem Potenzial) Umstrukturierungs- massnahmen vorgesehen sind und dass der Trend in Rich- tung einer Zusammenlegung geht.

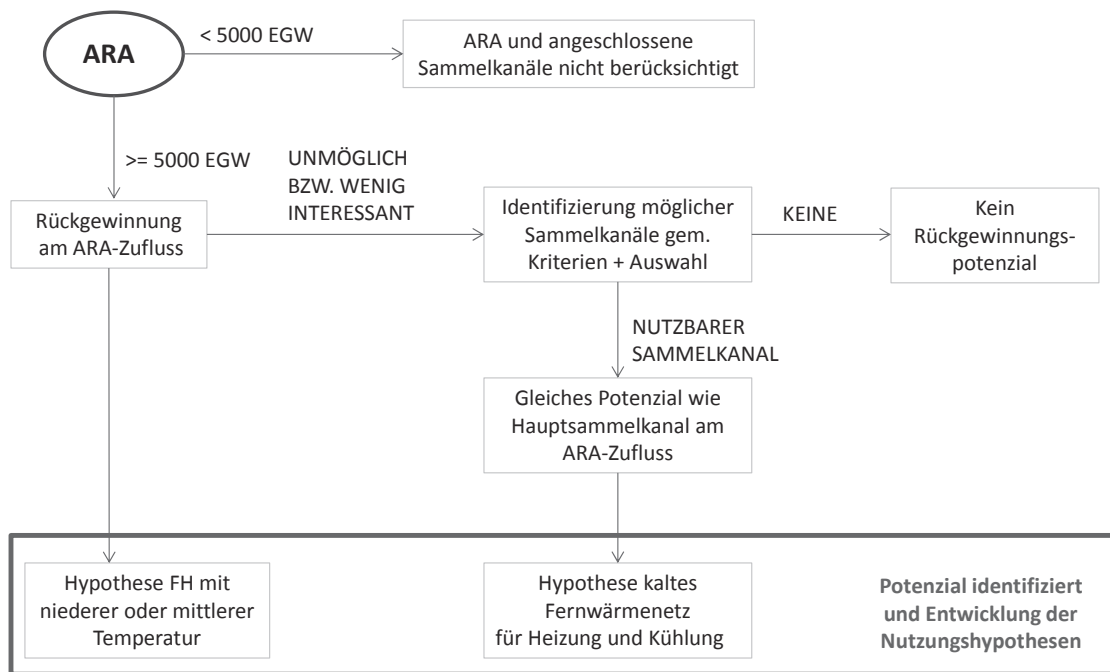
Der erste Schritt beinhaltete die Erfassung aller Abwasserrei- nigungsanlagen, die sich auf Freiburger Kantonsgebiet befin- den. Die Abwasserreinigungsanlagen, die nicht innerhalb der Freiburger Kantons Grenzen liegen, wurden nicht berück- sichtigt, da das Projekt nur den Kanton Freiburg betrifft, auch wenn das Abwasser gewisser Freiburger Gemeinden ausserhalb des Kantons zur Wärmerückgewinnung genutzt werden kann. Die Daten der anderen Kantone sind zudem schwer zugänglich. Zum Beispiel ist die Gemeinde Châtel- St-Denis an die Abwasserreinigungsanlage von Vevey ange- schlossen (Kanton Waadt). Und ein Teil der Gemeinden im nordöstlichen Kantonsteil sind an die Abwasserreinigungs- anlage von Laupen (Kanton Bern) angeschlossen.

Gemäss den verfügbaren Geodaten befinden sich im Kanton Freiburg insgesamt 27 Abwasserreinigungsanlagen. Die fol- gende Karte zeigt den Standort der Abwasserreinigungsan- lagen, die das Abwasser des Kantons Freiburg reinigen, sowie den biologischen Einwohnergleichwert (EGW), für den sie bemessen sind. Auf der Karte sind 29 Abwasserreinigungs- anlagen verzeichnet, doch jene von Châtillon und Cottens wurden inzwischen zentralisiert. Diese Zentralisierung wird bei der Weiterführung der Studie berücksichtigt.

Abwasserreinigungsanlagen im Kanton Freiburg



Die für die Beurteilung des energetischen Potenzials des Abwassers in den verschiedenen Abwasserreinigungsanlagen verwendete Methode wird in der folgenden Grafik dargestellt.



3.2.1. Wärmerückgewinnung unterhalb der Abwasserreinigungsanlage

Erfahrungsgemäss und gestützt auf bewährte Berechnungen braucht es für eine möglicherweise rentable Wärmerückgewinnung unterhalb von Abwasserreinigungsanlagen, die sich für eine derartige Nutzung eignen, einen Abfluss, der mindestens 5000 hydraulischen Einwohnergleichwerten entspricht. Es gibt zurzeit fünfzehn derartige Abwasserreinigungsanlagen im Kanton. Sie sind in der folgenden Tabelle aufgeführt:

ARA	Biologische Einwohnergleichwerte ¹	Hydraulische Einwohnergleichwerte ²
Domdidier	7 250	8 086
Charmey	10 325	8 260
Zumholz	9 000	9 000
Autigny	15 000	10 000
Kerzers	15 334	13 488

¹ Mass, nach dem die Zahl der Einwohner berechnet wird, die an eine ARA angeschlossen werden können, bis die volle Abwasserreinigungskapazität in biologischer Hinsicht erreicht ist (biologisch abbaubare organische Fracht mit einem biochemischen Sauerstoffbedarf innerhalb von fünf Tagen (BSB5) von 60 Gramm Sauerstoff pro Tag und Einwohner).

² Mass, nach dem die Zahl der Einwohner berechnet wird, die an eine ARA angeschlossen werden können, bis die volle Abwasserreinigungskapazität in Bezug auf die Zuflussmenge erreicht ist. Beispiel: 1000 EGW entsprechen einer Durchflussmenge von 5 Litern pro Sekunde.

ARA	Biologische Einwohnergleichwerte ¹	Hydraulische Einwohnergleichwerte ²
Ecublens	24 000	14 000
Romont	22 500	18 000
Villars-sur-Glâne	47 500	20 000
Murten	33 500	21 613
Broc	27 500	22 000
Estavayer-le-Lac	88 750	27 500
Vuippens	45 512	27 500
Pensier	37 500	30 000
Marly	30 000	31 000
Freiburg	187 500	45 000

Für die Berechnung des Wärmerückgewinnungspotenzials ist unter anderem die Dimensionierung des Wärmerückgewinnungssystems ausschlaggebend. Die Heizsaison dauert vom 15. Oktober bis zum 15. März. Ausserdem kann die effektiv verfügbare Wassermenge über kurze Zeiträume (im Winter) tiefer sein als die berechnete nutzbare Menge (Tage mit tiefem Abfluss und/oder mit sehr tiefen Temperaturen). Für diese Zeiträume muss eine Zusatzheizung verwendet werden, um die fehlende Wärme zu überbrücken. In der folgenden Tabelle ist das theoretische Wärmepotenzial jeder ARA mit der minimalen Leistung und den gewählten Eigenschaften für die Dimensionierung aufgeführt.

ARA	Theoretisches Wärmepotenzial des Abwassers [MWh/Jahr]	Durchschnittstemperatur des Abwassers während der Heizsaison [°C]	Entnehmbare Wärmeleistung des Abwassers [kW]	Durchschnittstemperatur des Abwassers zwischen Dezember und Februar [°C]	Abflussmenge bei trockenem Wetter [l/s]
Domdidier	6 886	11.2	397	10.2	18.2
Charmey	8 064	8.9	317	7.7	27.9
Zumholz	4 483	8.5	125	7.1	14.5
Autigny	11 878	11.1	474	8.5	32.4
Kerzers	17 557	10.8	753	9.2	42.5
Ecublens	13 934	11.8	721	10.1	33.6
Romont	17 411	10.6	691	9.1	40.6
Villars-sur-Glâne	24 057	14.1	1484	12.5	47.1
Murten	18 392	13.3	1127	12.1	37.9
Broc	19 549	11.1	870	9.7	44.5
Estavayer-le-Lac	26 339	19.3	1993	18.7	34.7
Vuippens	43 811	12.5	2357	11.0	93.5
Pensier	25 715	11.5	1430	10.6	60.5
Marly	34 992	10.5	1487	9.2	85.3
Freiburg	100 690	14.6	5862	13.6	162.9

Für die Nutzung dieser im Abwasser enthaltenen Niedertemperatur-Energie wurden drei Szenarien geprüft:

- > 1. Szenario: Fernheizung (FH) mit einer Temperatur von 70°C, die ein bivalentes System beinhaltet (Abwasser-Wärmepumpe und konventioneller Heizkessel für den Spitzenbetrieb);
- > 2. Szenario: Fernheizung mit einer Temperatur von 35°C, die eine Wärmepumpe für die Niedertemperatur-Gebäudeheizung und eine andere Wärmepumpe zur Erhöhung der Temperatur für die Wassererwärmung beinhaltet. Bei diesem Szenario ist keine Zusatzheizung vorgesehen;
- > 3. Szenario: «kalte Fernwärme» mit einer Temperatur von 10°C mit einem dezentralen Heizsystem in jedem Gebäude, das eine Wärmepumpe für Heizung und Wassererwärmung und eine Zusatzheizung bei Bedarf umfasst. Die kalte Fernwärme bietet den Vorteil, je nach Bedarf Wärme und Kälte gleichzeitig liefern zu können.

Ausserdem wurde eine Methode verwendet, mit der die Ausdehnung eines Fernwärmenetzes bestimmt werden kann, dessen Rentabilität gewährleistet ist. Zum Schluss wurde auch ein vom CREM entwickeltes Instrument genutzt, um die Zonen zu bestimmen, in denen ein hoher Wärmeverbrauch in der Nähe einer ARA vorliegt. Dieses Instrument erlaubt es, energetische Informationen eines bestimmten Gebiets in Form von thematischen Karten und synthetischen Tabellen darzustellen. Folgende Informationen können beispielsweise aufgeführt werden:

- > der Energiebedarf eines Gebiets: Verbrauch der Gebäude aufgrund der Gebäudekategorie, spezifischer Verbrauch von Unternehmen, Stromverbrauch, Wärme- und Kältebedarf, Zone mit hohem Energieverbrauch (Wärme, Strom);
- > die Energiequellen: Grundwasserzonen, Potenzial für untiefe Geothermie, bestehende Gasnetze, Fernwärmenetze und Abwasserleitungen, Zonen mit nutzbarer Windenergie, Sonneneinstrahlung, nutzbarem Oberflächenwasser, nutzbarer Abwärme usw.;
- > die Synergien zwischen Bedarf und Ressourcen.

Die Kombination all dieser Elemente erlaubt es, das energetische Potenzial am Abfluss der einzelnen ARA zu präsentieren:

ARA	Hydraulische Einwohnergleichwerte	FH mit 70°C		FH mit 35°C (2. Szenario)		Kalte Fernwärme (10°C)	
		Gesamte Heizleistung (FH+Zusatzheizung) [kW]	Wärme-potenzial [MWh/Jahr]	Wärme-potenzial der Wärmepumpe zur Heizung [kW]	Wärme-potenzial [MWh/Jahr]	Gesamte Heizleistung (WP+Zusatzheizung) [kW]	Wärme-potenzial [MWh/Jahr]
Domdidier	8 086	1 805	3 177	485	1 305	1 685	2 075
Charmey	8 260	1 439	2 533	387	1 040	1 343	1 655
Zumholz	9 000	567	999	153	410	530	653
Autigny	10 000	2 154	3 791	579	1 557	2 011	2 477
Kerzers	13 488	3 425	6 028	921	2 475	3 196	3 938
Ecublens	14 000	3 279	5 771	882	2 370	3 060	3 770
Romont	18 000	3 140	5 526	844	2 269	2 930	3 610
Villars-sur-Glâne	20 000	6 745	11 872	1 814	4 876	6 296	7 756
Murten	21 613	5 121	9 013	1 377	3 702	4 780	5 888
Broc	22 000	3 957	6 964	1 064	2 860	3 693	4 550
Estavayer-le-Lac	27 500	9 060	15 945	2 436	6 548	8 456	10 417
Vuippens	27 500	10 714	18 857	2 881	7 744	10 000	12 320
Pensier	30 000	6 500	11 440	1 748	4 698	6 067	7 474
Marly	31 000	6 761	11 900	1 818	4 887	6 311	7 775
Freiburg	45 000	26 645	46 894	7 164	19 259	24 868	30 638

Es zeigt sich, dass sich das gesamte Wärmeerzeugungspotenzial beim 1. Szenario auf 160 GWh/Jahr, beim 2. Szenario auf 66 GWh/Jahr und beim 3. Szenario auf 105 GWh/Jahr beläuft. Diese Potenziale fallen aufgrund der unterschiedlichen Eigenschaften der Abwasserreinigungsanlagen sehr verschieden aus. Sie können aber wie bei der Abwasserreinigungsanlage von Freiburg relativ hoch ausfallen.

Die Studie führt auch zur Feststellung, dass jedes Szenario eigene Vorteile bietet. Die Fernheizung bei 70°C bietet das höchste energetische Potenzial. Die Fernheizung bei 35°C bietet das vorteilhafteste Verhältnis zwischen erneuerbaren und fossilen Energieträgern, eignet sich aber vor allem für Gebäude mit hohem energetischem Standard. Die kalte Fernwärme bei 10°C bietet ein weniger hohes energetisches Potenzial als die Fernheizung bei 70°C, erlaubt es aber, die Gebäude bei Bedarf zu kühlen und so die Wärme von Abwasser das ganze Jahr hindurch zu nutzen.

Es zeigt sich ausserdem, dass vier Zonen besonders interessant sind: die Region der Stadt Freiburg, wo sich Zonen mit hohem Energiebedarf und drei relativ grosse Abwasserreinigungsanlagen (ARA) befinden; die Region Bulle mit der ARA von Vuippens in der Nähe, die Region von Estavayer-le-Lac mit ihrer ARA sowie die Region Murten mit der ARA von Murten und einigen Zonen mit hoher Wärmedichte in der Nähe. Bei all diesen Regionen gibt es zahlreiche Möglichkeiten, eine Fernheizung zu bauen oder eine bestehende

Fernheizung auszubauen. Diese Möglichkeiten müssen im Einzelfall noch vertieft geprüft werden.

3.2.2. Wärmerückgewinnung oberhalb der Abwasserreinigungsanlage

Für einen effizienten Abwasserreinigungsprozess muss das Wasser im ARA-Zulauf eine bestimmte Temperatur aufweisen; diese kann je nach Fall unterschiedlich ausfallen. Diese Temperatur sollte nicht um mehr als 0,5°C verändert werden und nicht weniger als 10°C betragen, damit der Abwasserreinigungsprozess effizient bleibt. Nun da diese Spannweite bekannt ist, liegt die Variable, die entscheidet, ob die Abwärme aus Abwasser auf der Höhe der Sammelkanäle zurückgewonnen werden kann, in der gewinnbaren Wärmeleistung, die von der jährlichen Durchflussmenge bei trockenem Wetter und von der Grösse der Sammelkanäle abhängt.

Übrigens liegt eine bedeutende Schwierigkeit bei der Nutzung von Abwasser auf der Höhe der Sammelkanäle in der Verschmutzung. Die Sammelkanäle, an denen eine Wärmerückgewinnung geplant wird, sollten eine Durchflussmenge von mindestens 15 Liter/Sek. aufweisen und die ARA, der sie das Abwasser zuführen, sollte eine Zuflussmenge von mindestens 25 Liter/Sek. behandeln. Berücksichtigt werden die Sammelkanäle des Trennsystems und des Mischsystems. Die Durchflussmenge der Sammelkanäle sind nur selten

bekannt. Deshalb musste die Auswahl im Ausschussverfahren getroffen werden:

1. Alle Sammelkanäle ausserhalb des Freiburger Kantonsgebiets werden ausgeschlossen;
2. Die Sammelkanäle von Mischabwasser und von Schmutzabwasser werden eingeschlossen;
3. Die Freispiegelleitungen werden eingeschlossen. Druckleitungen stehen unter Druck und erfordern den Einbau zusätzlicher Ausrüstung;
4. Die aktuell in Betrieb stehenden Leitungen werden eingeschlossen. Da keine Informationen über ausser Betrieb stehende Leitungen und über die Fristen von geplanten Leitungen (die im generellen Entwässerungsplan aufgeführt sind) verfügbar sind, scheint es unangemessen, sie zu berücksichtigen;
5. Die Sammelkanäle mit einem Durchmesser (bei nicht runden Kanälen ist die Breite ausschlaggebend) ab 500 mm werden eingeschlossen. Ausserdem beträgt der minimale Durchmesser eines Kanals für den Einbau eines Wärmetauschers im Innern 800 mm. Dieser Wert entspricht einer Norm der SUVA, die verlangt, dass menschliche Eingriffe in Leitungen mit einem kleineren Durchmesser nicht erlaubt sind.

Das energetische Potenzial oberhalb von Abwasserreinigungsanlagen auf der Höhe der Sammelkanäle konnte gesamthaft beziffert werden. Zurzeit ist es jedoch nicht möglich, das Potenzial einzelner Sammelkanäle zu bestimmen, da

die Durchflussmengen nicht bekannt sind. In der Tat wird die Zuflussmenge in der Regel bei der ARA gemessen und nicht bereits auf der Höhe der Sammelkanäle. Für jedes Abwassernetz, das an die gleiche ARA angeschlossen ist, wurde ein globales Potenzial anhand der Zuflussmenge und der Temperatur am Zufluss der ARA berechnet. Die Sammelkanäle mit den nötigen Dimensionen für eine energetische Nutzung wurden danach mit Hilfe der generellen Entwässerungspläne (GEP) identifiziert. Auf den verfügbaren GEP waren keine Durchflussmengen auf der Höhe der Sammelkanäle angegeben. Um die Auswahl weiter einzukreisen, wurden die Leistungen der Heizkessel im Kanton Freiburg georeferenziert. So konnten die Sammelkanäle identifiziert werden, die sich in der Nähe von Gebäuden mit einem thermischen Leistungsbedarf von über 100 kW befinden. Nur diese wurden im Bericht genauer behandelt. Werden neue Gebäude in der Nähe der identifizierten Sammelkanäle errichtet, könnten Vorstudien durchgeführt werden, um das Wärme- und Rückgewinnungspotenzial zu bestätigen, falls es Synergien zwischen Wärmenachfrage und -angebot gibt.

Nur vier Abwassernetze haben ein energetisches Potenzial, das durch das ganze Jahr hindurch genutzt werden kann: Es handelt sich um die Netze, die an die ARA von Villars-sur-Glâne, Murten, Estavayer-le-Lac und Freiburg angeschlossen sind. Auch bei diesen Sammelkanälen wird es vereinzelte Tage geben, an denen die nutzbare Leistung praktisch bei Null ist und die Nachfrage (Heizung und Warmwasser) vollständig durch eine Zusatzheizung gedeckt werden muss.

ARA	Theor. Potenzial [MWh/Jahr]	Theor. gewonnene Leistung Wärmetauscher kW	elektr. Leistung WP kW	Heizleistung Ausgang WP kW	Gesamte Heizleistung (WP+Zusatzheizung) kW	Aus Abwasser gewonnene Energie MWh/Jahr	An die WP gelieferte elektr. Energie MWh/Jahr	Energie WP MWh/Jahr	Energie durch Zusatzheizung MWh/Jahr	gesamte Wärmeproduktion (WP + Zusatzheizung) MWh/Jahr
Villars-sur-Glâne	1 000	99	39	138	418	276	110	386	129	515
Murten	787	79	32	111	337	222	89	311	104	415
Estavayer-le-Lac	805	73	29	102	308	203	81	285	95	380
Freiburg	4 282	341	136	477	1 447	955	382	1 337	446	1 782

Die anderen Abwassernetze verfügen nicht durch das ganze Jahr hindurch über ein energetisches Potenzial. Zwischen Ende Dezember bis Ende März oder sogar bis Ende Mai, das heisst während sieben bis neun Monaten (je nach ARA) ist kein energetisches Potenzial vorhanden. Die Energie dieser Sammelkanäle wäre somit nur für die Warmwasseraufbereitung technisch nutzbar.

Angesichts der Resultate kann klar festgestellt werden, dass die Sammelkanäle ein relativ niedriges Potenzial aufweisen und dass die energetische Nutzung am Ablauf der ARA privilegiert werden sollte, soweit dies möglich ist.

4. Schluss

Die vom CREM durchgeführte Studie hat ein beträchtliches Potenzial für die Wärmerückgewinnung aus Abwasser aufgedeckt. Gestützt auf diese Grundlage sollte der Kanton die betroffenen Gemeinden begleiten und unterstützen, damit sie die Analysen zur Versorgung der in den interessanten Zonen befindlichen Gebäude mit Wärme fortsetzen und dieses Element in ihre kommunale Energieplanung aufnehmen.

Was die Abwärme aus der Industrie betrifft, so muss diese noch genauer untersucht werden. Ergänzende Studien müssen aufgestellt werden, um die Abwärme mit dem Energiebedarf in der Nachbarschaft in Bezug zu setzen.

Die Studie hat ausserdem bestätigt, dass die Wärmerückgewinnung zu den Prioritäten der Energiepolitik gezählt werden muss, um schrittweise die Abhängigkeit von den fossilen und nuklearen Energieträgern zu senken.

Abschliessend laden wir Sie ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Message 2013-DIAF-73

11 mars 2014

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant deux projets de loi modifiant la législation en matière de droits politiques
 (adaptations diverses; groupe de cercles électoraux)**

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message explicatif à l'appui de deux projets de loi concernant une révision partielle de la législation en matière de droits politiques.

Les lois concernées par la présente révision sont la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes et la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations.

Le plan du message explicatif est le suivant:

1. La nécessité des présents projets de loi	3
1.1. Généralités	3
1.2. Le mandat donné à un groupe de travail technique	3
1.3. La présentation de deux projets de loi distincts	3
<hr/>	
2. Des adaptations diverses portant sur la législation en matière de droits politiques	4
2.1. Révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques	4
2.2. Révision partielle de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale	4
2.3. Révision partielle de la loi sur les communes	5
2.4. Révision partielle de la loi sur les agglomérations	6
<hr/>	
3. Du système électoral proportionnel, en particulier du quorum naturel	6
3.1. La marge de liberté des cantons dans l'organisation de leur système politique	6
3.2. Le quorum naturel et ses éventuelles conséquences	7
3.3. Historique des cercles électoraux	7
3.4. Le cadre posé par la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004	8
3.5. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux cercles électoraux et à l'application du système proportionnel	8
3.6. La situation dans le canton de Fribourg	9
3.7. L'Arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012	10
3.8. L'obligation d'agir	10
<hr/>	
4. Les travaux préparatoires	11
4.1. Le projet de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale «structures territoriales»	11
4.2. Les adaptations du système électoral discutées dans les avant-projets de loi et le rapport explicatif du 15 janvier 2013	11
4.3. Les résultats de la première consultation	13
4.4. L'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey	14
4.5. La deuxième consultation	16
4.6. Les développements réalisés en 2013 dans les cantons concernés par une problématique identique	16
<hr/>	
5. L'option proposée par le Conseil d'Etat pour le système électoral	17
5.1. Avantages et inconvénients d'options envisageables et/ou proposées par des partis politiques	17
5.2. Quelques considérations ...	18
5.3. ... et le compromis qui s'ensuit	18

6. Commentaire des articles des projets de loi	18
6.1. Projet A: Adaptations diverses	18
6.2. Projet B: Groupe de cercles électoraux	28
7. Incidences financières et en personnel	31
7.1. Incidences financières	31
7.2. Incidences en personnel	31
8. Influence du projet sur la répartition des tâches état-communes	31
9. Conformité au Droit fédéral et eurocompatibilité	31
10. Développement durable	32
11. Clause référendaire	32

Synthèse

La nouvelle Constitution cantonale a réduit le nombre de député-e-s au Grand Conseil. De 130, ils sont passés à 110. Cette réduction a entraîné une diminution des sièges auxquels ont droit tous les cercles électoraux. Par voie de conséquence, le pourcentage de suffrages qu'une liste doit obtenir pour participer à la répartition des sièges – il s'agit là du quorum naturel – a augmenté dans chacun des cercles électoraux; les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse dépassent désormais chacun la limite maximale de 10% fixée par le Tribunal fédéral pour ce quorum.

Conscient de la problématique, par ailleurs confirmée par le Tribunal cantonal en septembre 2012, le Conseil d'Etat s'y est très tôt attelé, ceci en premier lieu avec un projet global de redéfinition des structures territoriales, qui a abouti à un rapport présenté au Grand Conseil en automne 2011. En raison du rejet de nombre des propositions émises dans ce rapport, mais surtout aussi de la persistance du problème relatif au quorum, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a chargé en 2012 un groupe de travail de rédiger des avant-projets de loi et de message modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques en l'adaptant à son nouveau cadre constitutionnel.

Les avant-projets de loi et de rapport explicatif, mis en consultation en janvier 2013, proposaient de régler la problématique du quorum naturel en suivant deux pistes:

- > soit les cercles électoraux actuels étaient préservés, mais le système électoral devait alors être profondément modifié (passage au système d'élection bi-proportionnelle);
- > soit les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse fusionnaient, ce qui permet de régler la problématique sans changer le système électoral.

Ces solutions n'ont pas été accueillies favorablement par la majorité des plus grands partis politiques et groupes d'électeurs et électrices du canton (PLR; PS et UDC). La nécessité de changer le système a par ailleurs été mise en doute par ces partis politiques.

Il a dès lors été décidé de confier au Prof. Dr Jacques Dubey, de l'Université de Fribourg, le mandat d'examiner si et dans quelle mesure il était nécessaire, ou non, d'adapter le système électoral cantonal, ainsi que les diverses solutions alternatives proposées par les partis politiques et groupes d'électeurs et électrices.

Il ressort d'abord en substance de l'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey, avis qui a été mis en consultation du mois de juillet au mois de septembre 2013, que le cadre constitutionnel ne permet effectivement pas de conserver le système électoral actuel pour l'élection des député-e-s au Grand Conseil. Il ressort toutefois de son avis de droit que des solutions de rechange telles que celle des sous-cercles électoraux «selon le système vaudois» ou des groupes de cercles électoraux «selon le système de Bâle-Campagne ou de Lucerne» permettraient de solutionner le problème de quorum naturel et seraient conformes au cadre constitutionnel actuel. Les autres propositions formulées par des partis politiques et groupes d'électeurs et électrices dans le cadre de la première consultation seraient par contre soit contraires à la Constitution, soit ne permettraient pas de régler le problème du quorum naturel.

Le présent projet propose la mise en œuvre de la solution des groupes de cercles électoraux «selon le système de Bâle-Campagne ou de Lucerne» pour résoudre le problème du quorum naturel dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse. Cette solution présente en effet les avantages suivants par rapport au système des sous-cercles.

1. Elle n'impose pas la fusion préalable des deux cercles concernés pour permettre ensuite leur séparation en deux sous-cercles;
2. Le fait d'éviter la fusion permet d'éviter le transfert d'un siège du cercle de la Broye au nouveau cercle «Glâne-*Veveyse*», transfert qui devrait sinon se faire en application de l'article 63 al. 1 let. d LEDP et sur la base des derniers chiffres disponibles relatifs à la statistique de la population légale (plus fort reste)
3. Le cercle de la Broye, qui tomberait alors à 10 sièges, demeure ainsi encore suffisamment éloigné de la barre fatidique de 10% fixée pour le quorum naturel (act. 11 sièges // quorum naturel 8,33%).

Accessoirement, le présent projet adapte la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la pratique en la matière et à la motion 1020.13 «Bonny David/Siggen Jean-Pierre – Contribution de l'Etat pour les élections complémentaires cantonales et fédérales» et procède à d'autres modifications, parfois presque cosmétiques, de la loi sur l'exercice des droits politiques, de la loi sur les communes et de la loi sur les agglomérations.

1. La nécessité des présents projets de loi

1.1. Généralités

Depuis la modification du 11 février 2009, la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1; ci-après: LEDP) est conforme à la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1; ci-après: Cst.).

La législation sur les droits politiques est toutefois un chantier presque permanent. Il convient ainsi, pour la quatorzième fois depuis son adoption par le Grand Conseil le 6 avril 2001, de proposer au Grand Conseil des adaptations de cette loi. Les raisons sont les suivantes:

- > De nombreuses modifications de la LEDP ont été provoquées, ces dernières années, par le biais de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, pour une grande part, mais aussi par des interventions parlementaires ou par d'autres actes législatifs, cantonaux ou fédéraux. Il en est de même pour la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (RSF 115.6; ci-après: LPFC). La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1; ci-après: LCo), qui contient aussi quelques dispositions se rapportant aux droits politiques, a également été l'objet de fréquentes adaptations ces dernières années. La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (RSF 140.2; ci-après: LAgg) contient, elle aussi, des dispositions légales en lien avec les droits politiques. Il est opportun, comme cela avait d'ailleurs déjà été le cas pour la loi du 11 février 2009, de combler par le biais

de la présente révision certaines imperfections et lacunes constatées dans les lois précitées.

- > Contrairement à la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (ci-après: aCst.), la nouvelle Constitution ne définit plus les cercles électoraux pour l'élection des membres du Grand Conseil. La Constituante a laissé au Grand Conseil le soin de s'acquitter de cette tâche. Par deux fois, soit pour les élections des membres du Grand Conseil pour les législatures 2007–2011 et 2012–2016, les cercles électoraux ont été définis provisoirement dans des actes législatifs de durée limitée¹. Il est temps, désormais, de combler cette lacune. Pour ce faire, il ne convient pas seulement d'inscrire les cercles électoraux dans la loi, mais il convient également de veiller, ce faisant, à garantir l'égalité politique pour tous les citoyens et citoyennes des diverses régions du canton.

1.2. Le mandat donné à un groupe de travail technique

Le 6 mars 2012, un groupe de travail *technique* a été chargé de rédiger, notamment, un avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, en suivant les modalités suivantes:

- a) rédiger un avant-projet de loi et de rapport explicatif destiné à introduire dans la LEDP les cercles électoraux *tels qu'ils existent actuellement, ceci en leur assortissant la méthode de répartition des sièges dite bi-proportionnelle (Doppelter Pukelsheim)*.
- b) exposer si d'autres solutions, présentant peut-être d'autres avantages, seraient susceptibles d'entrer en ligne de compte.

Le groupe de travail s'est aussi vu confier la tâche, que l'on peut presque qualifier d'accessoire, d'éliminer les imperfections constatées ces dernières années dans les dispositions en matière de droits politiques de la LEDP, de la LCo et de la LAgg, ainsi que d'adapter la LPFC à la pratique.

Des avant-projets de loi et de rapport explicatif ont été mis en consultation le 15 janvier 2013; nous reviendrons plus bas sur les résultats de la procédure de consultation.

1.3. La présentation de deux projets de loi distincts

Par acte du 13 juin 2006², le Conseil d'Etat avait déjà proposé au Grand Conseil la modification de certaines dispositions en matière de droits politiques et de droit de pétition par l'intermédiaire d'un seul message, qui couvrirait sept projets de loi séparés. Le Conseil d'Etat avait alors estimé en substance

¹ RSF 115.3; exécution provisoire du projet N° 26 de mise en œuvre de la Cst.

² Message N° 268 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la modification de certaines dispositions en matière de droits politiques et de droit de pétition; *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil* (ci-après: BGC) du mois de septembre 2006, p. 1683ss.

que, vu la diversité des matières couvertes par la révision, ce mode de procéder était à même d'assurer une information claire du Grand Conseil et des citoyens sur les objectifs poursuivis et de rendre plus aisé, le cas échéant, l'exercice du droit de referendum.

Dans le cas présent, la problématique ne se pose pas exactement dans les mêmes termes. En effet, les dispositions légales en lien avec la problématique des cercles électoraux pourraient, sans difficultés excessives, être naturellement associées à celles qui ont pour portée principale de combler des imperfections et lacunes de la LEDP, de la LPFC, de la LCo ou de la LAgg.

Il n'en reste pas moins que ces deux problématiques revêtent des portées sans commune mesure. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose une nouvelle fois de procéder par projets de loi formellement séparés (projets de loi A et B).

Le projet B a pour objectif de remplir le mandat constitutionnel selon lequel les cercles électoraux doivent être définis par la loi (art. 95 al. 3 Cst.). Cette intégration ne peut se faire sans certains aménagements organisationnels, car le quorum naturel constaté dans certains des cercles électoraux actuels dépasse une limite de 10% fixée par le Tribunal fédéral. Cette problématique importante mérite un débat en soi, qui ne doit pas être noyé parmi les considérations essentiellement techniques propres au projet A.

Dès lors qu'il serait inopportun de saisir le Parlement à deux reprises, presque en même temps, avec des messages distincts pour chacun des deux projets, le Conseil d'Etat a décidé de grouper les deux projets de loi dans un même message. Ce faisant, le Grand Conseil demeure libre d'organiser l'analyse des projets et la tenue des débats ainsi qu'il l'entendra. Le processus proposé apparaît d'autant plus pertinent que les matières traitées sont toutes deux en rapport avec l'exercice des droits démocratiques.

2. Des adaptations diverses portant sur la législation en matière de droits politiques

2.1. Révision partielle de la loi sur l'exercice des droits politiques

Conformément au mandat qui a été donné, le volet A de la révision partielle de la LEDP a pour objectif de remédier à des lacunes ou à des imprécisions constatées ces dernières années dans la pratique.

Cette révision partielle permet également d'ancrer dans la loi la motion 1004.12 (Gabriel Kolly/Roland Mesot) acceptée par le Grand Conseil en date du 3 mai 2012. Pour mémoire, cette motion étend à la fonction de scrutateur ou scrutatrice le régime des incompatibilités actuellement prévu à l'article 9 al. 2.

2.2. Révision partielle de la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale

L'occasion de la présente procédure doit être saisie pour réviser partiellement la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale.

Cette loi avait déjà fait l'objet d'une modification partielle en 2011, suite à l'acceptation de la motion 1100.10 du député Benoît Rey. La mise en œuvre de ces modifications, à l'occasion des dernières élections générales, avait donné lieu à des discussions puis au dépôt d'un recours devant le Tribunal cantonal. Suite au rendu d'une nouvelle décision, l'affaire avait finalement été classée et rayée du rôle par le Tribunal cantonal. Sous cet angle, la présente modification légale a pour objectif de clarifier la procédure et les droits et obligations en la matière. En définitive, elle se veut être une retranscription, la plus complète possible, des principes et de la pratique adoptée et acceptée en la matière, tant par l'Etat que par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices.

Le projet ancre aussi dans la loi le système selon lequel les élections cantonales et nationales *complémentaires* doivent également faire l'objet d'une aide de l'Etat. Il s'agit là de la mise en œuvre stricte de la motion 1020.13 du député David Bonny et de l'ancien député Jean-Pierre Siggen «*Contribution de l'Etat pour les élections complémentaires cantonales et fédérales*».

Le Conseil d'Etat relève cependant qu'au vu du système sur lequel est fondée la LPFC depuis son origine (fixation des aides par voie budgétaire), les modifications apportées à cette loi ces dernières années ont fini par la rendre peu transparente.

Des critères objectifs de fixation de ces aides (par exemple sur la base du nombre de sièges à repourvoir, ou sur la base du système – majoritaire ou proportionnel – de l'élection) permettraient par exemple d'allouer de manière claire et transparente certains montants pour certains types d'élections et des montants différents pour d'autres. De même, l'attribution de montants différents aux divers partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices en tant que tels, participant à une même élection, pourrait aussi être fixée au moyen de critères objectifs. Enfin et dans ce sens, comme toute autre loi de subventionnement, la nouvelle loi pourrait contenir des systèmes incitatifs ou de contrôle de l'utilisation des aides.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat entend prochainement initier un processus de révision totale de la LPFC, pour en faire une loi claire sur le financement des campagnes et la participation des partis à la vie politique. Les partis politiques et groupes d'électeurs et électrices seront bien entendu associés aux travaux y relatifs.

2.3. Révision partielle de la loi sur les communes

2.3.1. Elections au sein du législatif

La révision a pour but de clarifier les règles applicables aux élections qui ont lieu au sein du législatif communal. Il s'agit principalement des élections des commissions relevant du législatif.

La loi actuelle prévoit une élection à deux tours, la majorité absolue étant requise pour le premier tour. Les règles de procédure ne sont cependant pas clairement indiquées. Il manque notamment un renvoi à la LEDP ou à d'autres règles de procédure. L'application telle quelle de la LEDP aux élections intervenant au sein des législatifs ne serait toutefois, probablement, pas judiciaire. Il convient par conséquent de prévoir directement dans la LCo des règles assurant le bon déroulement de ces élections.

Le projet prévoit de clarifier la disposition de base, à savoir l'article 19 LCo. Le détail de la procédure figurerait dans des dispositions du règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RSF 140.11; ci-après: RELCo).

Les règles proposées sont les mêmes pour les communes ayant un conseil général. Le fait d'admettre l'élection en bloc des candidat-e-s proposés n'existe pas pour ces communes. Certaines ont déploré ce manque, qui conduit souvent à des séances constitutives très longues. Or il n'y a pas de raison d'imposer une élection selon un scrutin de liste s'il y a un consensus général sur les candidat-e-s proposés.

Au cours de la procédure de consultation, il a été demandé de qualifier la confirmation en bloc des candidat-e-s non pas de vote, mais d'élection tacite. Etant donné que le projet propose, à cet égard, un régime similaire pour les communes avec assemblée communale et avec conseil général, la prise en compte de cette remarque conduit à modifier à la fois l'article 19 et l'article 46 LCo.

Les voies de droit applicables en cas d'élection devraient permettre de trancher rapidement d'éventuels problèmes, mais on peut estimer qu'un délai de 50 jours pour les décisions prises par un législatif communal paraît très long. En ajoutant les fêtes judiciaires, les décisions communales restent en suspens pendant une longue durée avant de pouvoir être exécutées. En outre, on peut se demander si l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal doit nécessairement être attendue avant que le délai de recours puisse commencer à courir. En effet, à l'échéance du délai, le procès-verbal n'est pas forcément approuvé par le conseil communal et il ne l'est en tout cas pas par l'organe compétent qui est le législatif (art. 22 al. 3 LCo). Afin d'accélérer la procédure, le projet propose de rattacher le point de départ du délai de 30 jours pour recourir contre les décisions du législatif communal au moment où la

décision est prise et non pas à l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal.

2.3.2. Initiative en matière communale

Les règles de procédure applicables à une initiative communale sont différentes selon qu'il s'agit d'une initiative formulée en termes généraux ou entièrement rédigée. Or cette indication ne figure pas dans la loi pour tous les objets. La révision devrait dès lors permettre de compléter les formes possibles pour les matières pouvant faire l'objet d'une initiative.

L'avant-projet mis en consultation prévoyait de compléter ces matières par la fixation du nombre des conseillers et conseillères communaux afin de donner aux électeurs et électrices des communes avec un conseil général les mêmes possibilités qu'à l'électorat des communes avec assemblée communale. Toutefois, ce complément de l'article 51^{ter} al. 1 LCo a été abandonné à la suite des observations émises par l'ACF. L'ACF était d'avis que les raisons d'un changement du nombre des conseillers et conseillères communaux sont intimement liées au fonctionnement de l'exécutif et que nul autre que le conseil général, qui en serait en quelque sorte le gardien selon l'ACF, ne pourrait juger de la nécessité d'un tel changement.

Les règles de procédure de la LEDP sont ensuite précisées.

Des questions semblables peuvent se poser au niveau des associations de communes et de l'agglomération. Les dispositions y relatives ont été examinées et des ajustements sont proposés.

Il existe enfin des cas particuliers d'initiative, notamment celle consistant à introduire le conseil général et celle qui a pour but de l'abolir (dans les communes qui n'ont pas l'obligation d'avoir un parlement). Le projet propose de faire un renvoi au RELCo et d'y prévoir des règles de procédure spécifiques pour ces deux cas de figure.

2.3.3. Election du Conseil général en cas de fusions de communes

Aux termes de l'article 135 al. 1 LCo, les communes qui fusionnent ont droit chacune à leurs représentant-e-s au conseil communal de la nouvelle commune proportionnellement au chiffre de leur population dite légale, chaque commune ayant droit à au moins un représentant. La même règle s'applique au conseil général, si la nouvelle commune est dotée d'un parlement (art. 136 al. 2 LCo).

En vertu de l'article 136a al. 2 LCo, les communes peuvent déroger à la règle d'un-e représentant-e au conseil communal pour chacune des anciennes communes moyennant inscription d'une clause y relative dans la convention de fusion. Cette possibilité n'existe cependant pas pour le conseil général. Le projet propose de combler cette lacune. Le fait de pré-

voir deux alinéas distincts à l'article 136a LCo souligne l'existence de différentes manières possibles de faire usage de ces options: plusieurs communes parties à une fusion peuvent se regrouper en un seul cercle pour les deux organes communaux ou seulement pour l'un ou l'autre. Cette précision fait suite à une demande émise par l'ACF durant la procédure de consultation.

Le régime de transition du conseil communal – soit le maintien des cercles électoraux des anciennes communes et le nombre de leurs représentant-e-s au sein des organes de la nouvelle commune – peut être prolongé pour une législature si la convention de fusion le prévoit, mais seulement pour ce qui concerne le conseil communal. Le projet propose de prévoir cette possibilité également pour le conseil général (cf. art. 137 LCo proposé).

2.3.4. Droit transitoire

Tant pour le thème des élections que pour celui de l'initiative, il convient de prévoir des règles transitoires, étant donné qu'il peut exister des procédures engagées avant l'entrée en vigueur de la révision se terminant après son entrée en vigueur. En outre, il convient de prévoir l'adaptation du droit communal et intercommunal. Les articles 5 et 6 du projet de loi ont été prévus à cet effet. Le régime transitoire peut être décrit comme suit:

Etant donné que bon nombre de règlements sur le conseil général ou de statuts d'association contiennent des règles sur l'élection des organes et/ou sur l'exercice des droits populaires, il convient d'adapter ces actes législatifs communaux et intercommunaux au nouveau droit et de prévoir un délai d'adaptation. La durée proposée est de deux ans.

Passé ce délai, le nouveau droit s'appliquera dans tous les cas, même à défaut d'adaptation. Toutefois, pour la reconstitution des organes après le renouvellement intégral de 2016, le nouveau droit s'appliquera immédiatement, ce qui est précisé à l'article 5 al. 2 de la nouvelle.

A l'inverse, l'ancien droit doit, dans certains cas, demeurer applicable, indépendamment du délai d'adaptation. Il s'agit des deux cas de figure mentionnés aux alinéas 3 et 4 de l'article 5:

- > pour les demandes d'initiatives déposées avant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'ancien droit demeure applicable;
- > les décisions prises par les organes législatifs avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont attaquables selon les voies prévues par l'ancien droit, même si le délai de recours échoit après l'entrée en vigueur de la révision.

2.4. Révision partielle de la loi sur les agglomérations

Certaines dispositions dont la révision est proposée dans la LCo connaissent des parallèles dans la LAgg, notamment en ce qui concerne l'initiative populaire et les voies de droit relatives aux élections au sein du législatif. Sur ces deux points, la LAgg a été adaptée. Les explications détaillées se trouvent dans le commentaire par article.

3. Du système électoral proportionnel, en particulier du quorum naturel

3.1. La marge de liberté des cantons dans l'organisation de leur système politique

Les cantons jouissent d'une liberté très étendue dans l'organisation de leur système politique et l'aménagement de leur procédure électorale. En rapport avec cette autonomie, l'article 39 al. 1 Cst. les habilite à régler l'exercice des droits politiques aux niveaux cantonal et communal. Cette compétence doit s'exercer dans le cadre de la garantie constitutionnelle de l'article 34 Cst. et selon les exigences minimales de l'article 51 al. 1^{er} Cst.

L'article 34 al. 1 Cst. garantit les droits politiques de façon abstraite et établit de manière générale les principes essentiels de la participation démocratique. La garantie revêt un caractère fondamental. Elle comporte des liens avec l'égalité de traitement et la garantie de l'accès au juge. La portée concrète des droits politiques, sous leurs multiples aspects, ne résulte pas de la Constitution fédérale mais en première ligne des dispositions d'organisation spécifiques de la Confédération et des cantons. En ce qui concerne le mode d'élection dans les cantons, tant le système majoritaire que le système proportionnel satisfont par principe aux exigences du droit constitutionnel précitées.

Il convient toutefois de relever que si un canton opte pour la procédure proportionnelle, la garantie de l'article 34 al. 2 Cst., selon laquelle le résultat d'une élection ne peut être validé que s'il exprime de manière fidèle et sûre la libre volonté de l'électorat, a une portée particulière. Une procédure selon le système proportionnel a pour caractéristique qu'elle permet à divers groupements d'avoir une représentation correspondant, en substance, à leur part d'électeurs et électrices. Si l'élection a lieu dans plusieurs circonscriptions électorales, sa mise en œuvre selon le système proportionnel dépend notamment de la grandeur de la circonscription et donc du quorum naturel. Les différentes grandeurs des circonscriptions électorales ont en effet pour conséquence que la voix de chaque électeur et électrice n'a pas le même poids politique selon la circonscription.

Si la mise en œuvre d'un système électoral ne satisfait pas à ces exigences, ce système n'est pas compatible avec les principes de droit constitutionnel prévus par l'article 34 al. 2 Cst.

3.2. Le quorum naturel et ses éventuelles conséquences

Le système proportionnel a pour caractéristique qu'il permet à divers groupements d'obtenir une représentation correspondant, en substance, à leur part d'électeurs et électrices.

La réalisation d'un système proportionnel dépend notamment de la grandeur des circonscriptions électorales. Plus les sièges auxquels une circonscription a droit sont nombreux, plus le **quorum naturel**¹ – à savoir le pourcentage minimum de suffrages qu'un parti politique ou un groupe d'électeurs et électrices doit réaliser pour obtenir un siège au parlement – est bas.

- > Un quorum naturel bas contribue à ce que toutes les forces politiques significatives puissent prendre place dans le parlement selon leur importance respective. Inversement, moins il y a de sièges attribués à une petite circonscription, plus la part d'électeurs et électrices devra être élevée pour donner droit à l'attribution d'un siège.
- > De quorums naturels élevés, il résulte que non seulement les groupuscules sans importance, mais aussi les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices minoritaires, dotés d'un solide soutien populaire, demeurent exclus de la répartition.

De la diversité de grandeur des circonscriptions, il résulte en outre que chaque suffrage ne jouit pas partout du même poids politique. Plus une circonscription est petite, comparée à une autre élisant de nombreux député-e-s, plus le quorum naturel est élevé et, avec lui, le nombre d'électeurs et électrices qui ne sont pas représentés dans le parlement et dont les suffrages demeurent sans influence (ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75, 80, consid. 3.4 et les références citées).

3.3. Historique des cercles électoraux

A l'exception de la Sarine, les **cercles électoraux** sont identiques aux **districts**. L'histoire de ceux-ci démontrerait-elle une appartenance à un arrondissement, à la fois support d'activités administratives et bassin électoral?

Jusqu'en 1798, les territoires de la Ville-Etat n'étaient pas organisés de façon centralisée. Si des terres étaient rattachées aux bannières de la Ville, chaque bailliage était administré par un bailli logeant en général au château, dont les tâches consistaient à administrer le pays, à percevoir les droits féodaux, à exercer la police et à faire régner la justice.

¹ Pour une explication détaillée de cette notion, de même que de celles de quorum direct et de quorum indirect, cf. ATF 129 I 185, JdT 2004 I 691, 704, cons. 7.1.2.

La Constitution helvétique de 1798 allait bouleverser un système rongé de l'intérieur. La Suisse, république une et indivisible, devenait un Etat unitaire, les cantons devenant de simples circonscriptions administratives administrées par des préfets «nationaux». La loi du **30 mai 1798** divisa le territoire de la Ville et République de Fribourg en **douze districts**².

Les bouleversements survenus entre 1798 et 1803 conduisirent Napoléon à présenter l'Acte de Médiation. D'Etat unitaire, la Suisse devenait une Confédération d'Etats composée de dix-neuf cantons souverains. Toutefois, on ne parlerait désormais plus de la Ville et République de Fribourg, mais, plus simplement, du canton de Fribourg. **Après avoir envisagé la création de cinq districts, les autorités décidèrent de constituer douze arrondissements de préfectures.**

La Constitution de **1814** allait **conserver la division en douze préfectures**³. Dix-sept ans plus tard, la Constitution de **1831** allait apporter une modification de taille: la Ville de Fribourg était scindée en deux districts: l'un pour la partie allemande, l'autre pour la partie française. De douze, on passait ainsi à **treize districts**. Cette division allait demeurer jusqu'en 1848.

L'article 21 de la Constitution de **1848** consacrait l'existence de **sept districts** administratifs, soit ceux qui existent encore aujourd'hui. La Constitution de **1857** n'allait pas modifier ce choix, sans que le nombre de **sept** y soit inscrit. En **1874**, les constituants allaient indirectement fixer ce nombre dans la loi fondamentale en prévoyant que les cercles électoraux, au nombre de **sept**, auraient la même circonscription que les districts administratifs. Cette situation allait perdurer jusqu'en **1950**, année au cours de laquelle le **cercle électoral de la Sarine fut scindé en deux**, sans que la disposition constitutionnelle ne soit pour autant modifiée.

Il ressort de ce qui précède que les cercles électoraux actuels sont le résultat d'une évolution politique et sociologique quasiment constante, qui a été formalisée chaque fois que cela s'est avéré nécessaire dans les divers textes législatifs qui se sont succédé.

Les cercles électoraux ne constituent ainsi vraisemblablement pas, objectivement, des régions chargées d'histoire qui ne pourraient ou ne devraient pas évoluer sous une autre forme. Ils semblent plutôt consister en des régions naturellement appelées à **répondre à l'évolution de la société**.

La démonstration la plus certaine en est vraisemblablement la scission en deux, en 1950, du cercle électoral de la Sarine. Celle-ci avait été voulue, pour mémoire, afin de garantir la représentation *«adéquate et équitable des diverses régions de*

² Fribourg, Schmitzen, La Roche, Gruyères, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches et Morat.

³ Fribourg, Morat, Gruyères, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

ce district au sein de l'assemblée législative»¹, suite à un très fort accroissement de la population de la Ville de Fribourg par rapport au reste du cercle électoral de la Sarine...

3.4. Le cadre posé par la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

Pour la nomination des député-e-s au Grand Conseil, la Constitution de 1857 consacrait expressément à son article 22 l'existence de huit cercles électoraux (art. 22 al. 4 aCst.: Ville de Fribourg, Sarine-Campagne, Singine, Gruyère, Lac, Glâne, Broye, Veveyse). Le Grand Conseil comptait alors 130 députés, élus pour cinq ans, et répartis entre les cercles électoraux proportionnellement à leur population (art. 37 et 39 aCst.).

L'article 95 de la Constitution de 2004, sur lequel doit désormais se baser le législateur pour organiser l'élection des membres du Grand Conseil, dispose pour l'essentiel ce qui suit:

- a. le Grand Conseil se compose de **110** députés et députées;
- b. la loi doit définir au **maximum huit** cercles électoraux pour mettre en œuvre leur élection;
- c. une **représentation équitable des régions** du canton doit être assurée;
- d. les membres du Grand Conseil doivent être élus pour une durée de **cinq ans**;
- e. l'élection des membres du Grand Conseil doit avoir lieu selon le **système proportionnel**.

Il appartient aujourd'hui au Grand Conseil de définir dans la loi le nombre exact de cercles électoraux destinés à mettre en œuvre le système de l'élection proportionnelle fixé à l'article 95 al. 2 Cst.

Il doit le faire en respectant non seulement le nouveau cadre constitutionnel cantonal, mais également la marge de manœuvre qui lui est donnée par la Constitution fédérale.

Ainsi que cela a été relevé dans les actes législatifs qui ont défini les cercles électoraux de manière provisoire pour les législatures 2007–2011 et 2012–2016, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral donne des indications claires sur le découpage d'un territoire en arrondissements électoraux lorsque le système proportionnel doit être appliqué.

Il convient d'y revenir avant d'examiner en détail la situation concrète du canton de Fribourg.

3.5. La jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux cercles électoraux et à l'application du système proportionnel

3.5.1. La jurisprudence de principe du Tribunal fédéral

Dans des cas zurichois² (2002), argovien³ (2004), nidwaldien⁴ (2010), zougais⁵ (2010), schwyzois⁶ (2012) et valaisan (2014)⁷, le Tribunal fédéral a considéré que *la formation d'arrondissements trop petits était incompatible avec le système proportionnel et portait atteinte à la liberté de vote et à l'égalité des droits*. Un tel découpage revient en effet à instaurer un quorum naturel qui empêche un grand nombre de suffrages et de citoyens et de citoyennes d'influencer le résultat de l'élection. Vu le petit nombre de sièges en jeu, des listes risquent d'être écartées de la répartition alors qu'elles ont obtenu un pourcentage de suffrages non négligeable.

Ainsi, de l'avis du Tribunal fédéral, **la limite supérieure admissible, tant pour les quorums directs (légaux) que pour les quorums naturels (liés à la dimension de l'arrondissement) dans le système de la représentation proportionnelle, serait de 10%**. Cette limite doit être considérée comme absolue pour les quorums directs; en revanche, pour les quorums naturels, elle est un objectif à atteindre en cas de réorganisation du système électoral.

En présence de tels cas, *le Tribunal fédéral a en principe conclu à l'inconstitutionnalité du découpage territorial*. Il a toutefois, pour l'heure, renoncé à casser les élections contestées pour des raisons de proportionnalité et de sécurité du droit, mais il a demandé aux instances concernées de revoir leur système électoral *pour leurs prochaines élections*.

Enfin, il y a lieu de relever qu'**il ne dépend pas du bon vouloir du législateur de concrétiser le système proportionnel**. Au contraire, en vertu du sens et du but incontestable de la disposition constitutionnelle topique, il est dans **l'obligation de le faire**, selon un pouvoir d'appréciation conforme à son devoir, **dans la mesure où cela apparaît nécessaire à garantir le droit à l'égalité politique dans le canton**⁸.

3.5.2. Les exceptions admissibles jusqu'au 12 février 2014

Jusqu'au 12 février 2014, pour le Tribunal fédéral, la valeur maximale de 10% pour le quorum naturel devait être mise en

¹ Cf. en particulier à ce sujet: *Bulletin officiel des séances du Grand Conseil*, 9 septembre 1947, p. 518.

² ATF 129 I 185, JdT 2004 I 691; arrêt du 18 décembre 2002.

³ ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652; arrêt du 27 octobre 2004.

⁴ ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75; arrêt du 7 juillet 2010.

⁵ ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96; arrêt du 20 décembre 2010.

⁶ Arrêt du Tribunal fédéral du 19 mars 2012, 1C_407/2011, 1C_445/2011 et 1C_447/2011.

⁷ Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014, 1C_495/2012 (renversement de la jurisprudence posée en 2004 par l'ATF 131 I 85).

⁸ ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652, 659, consid. 5.2.

relation avec les organisations territoriales traditionnelles qui assurent, notamment, une protection des minorités¹.

Il s'ensuit qu'il pouvait *exceptionnellement* être compatible avec l'article 34 Cst. de maintenir des petits arrondissements dans lesquels le quorum de 10% était dépassé, lorsque les circonstances suivantes étaient réalisées:

- > La Constitution cantonale doit prescrire l'**application du système de l'élection proportionnelle aux arrondissements électoraux** et non pas, au-delà des arrondissements, à tout le canton² et/ou
- > des **motifs historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux** pouvaient permettre à de petites circonscriptions de revendiquer une identité propre ou de se présenter comme des cas particuliers. Dans ces circonstances, il se justifiait selon le Tribunal fédéral de leur attribuer un droit d'être représentées au titre de la protection de minorités et au détriment du système proportionnel. Le Tribunal fédéral soulignait toutefois qu'il doit exister des **motifs objectifs et suffisants**. Plus on s'écarte du système proportionnel et du principe d'équivalence de l'influence des voix, plus les motifs justificatifs doivent être importants³.

Cette jurisprudence, qui avait été posée en 2004, était issue d'un ATF 131 I 85 et concernait le canton du Valais. Très récemment toutefois, par arrêt daté du **12 février 2014**, le Tribunal fédéral a considérablement reconsidéré cette jurisprudence valaisanne. Dans ce nouvel arrêt de principe, il a considéré en substance que:

«Dans le canton du Valais, les 12 districts et les 2 demi-districts constituent les arrondissements électoraux. La répartition des 130 sièges des députés s'effectue d'après la population suisse de résidence. Lors de l'élection pour la législature 2013–2017, 6 sièges ou moins étaient attribués dans la moitié des 14 arrondissements électoraux et même 2 sièges seulement dans les deux circonscriptions électorales plus petites. De si petits arrondissements électoraux ne sont pas admissibles dans un mode d'élection à la proportionnelle car le quorum naturel pour obtenir un siège se situe dès lors entre 14% et 33%, alors qu'en principe il doit être inférieur à 10%.

L'origine historique de la répartition des circonscriptions électorales en Valais ne justifie plus une telle entorse au système proportionnel. Il y a 10 ans, le Tribunal fédéral avait certes rejeté pour ce motif un recours déposé contre ce mode d'élection. Depuis lors, les circonstances ont changé: d'une part, il existe des

méthodes permettant de laisser subsister de petites circonscriptions électorales et ainsi de compenser les défauts liés au découpage inégal des circonscriptions électorales; d'autre part, au sein même du canton du Valais, il y a des tendances de réformes organisationnelles qui relativisent l'importance des districts.

Ainsi, si le canton veut maintenir ses districts et demi-districts en circonscriptions électorales, il doit prendre des mesures compensatrices adéquates, soit regrouper plusieurs circonscriptions en des entités plus grandes, soit recourir par exemple au modèle dit «double Pukelsheim». Ces dernières années, plusieurs cantons ont mis sur pied différentes méthodes qui répondent à ces exigences. Il incombe au législateur valaisan de créer les conditions nécessaires pour une élection selon un mode proportionnel conforme à la Constitution fédérale. Le Tribunal fédéral remarque au demeurant que cet objectif pourrait aussi être atteint par une réforme des arrondissements électoraux au niveau de la constitution cantonale»⁴.

3.6. La situation dans le canton de Fribourg

La répartition des sièges du Grand Conseil fixée par le Conseil d'Etat pour la législature 2012–2016 révèle que les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse ont eu le droit d'élire, le 13 novembre 2011, respectivement, 8 et 6 député-e-s. Le quorum naturel de la Glâne se monte ainsi à 11,11% pour la présente législature, et celui de la Veveyse à 14,28%. Une situation similaire avait déjà été constatée, pour ces mêmes cercles, pour la législature 2007–2011.

Les quorums naturels de la Glâne (11,11%) et de la Veveyse (14,28%) dépassent ainsi depuis de nombreuses années la limite supérieure (10%) admise par le Tribunal fédéral⁵. De même, on constate que le Tribunal fédéral ne tolère aucune marge de tolérance par rapport à la limite de 10%, puisqu'il a considéré comme illégaux, dans son dernier arrêt de principe valaisan⁶, des quorums naturels situés en 14% et 33%.

Concrètement, il apparaît aussi que dans le cercle électoral de Sarine-Campagne, qui a droit à 24 sièges, une liste n'a besoin que de 4% des suffrages pour obtenir un siège. A l'inverse, la part de suffrages nécessaires pour obtenir un siège dans les cercles électoraux de la Veveyse (6 sièges) et de la Glâne (8 sièges) s'élève respectivement, comme déjà mentionné, à

⁴ Communiqué aux médias du Tribunal fédéral du 19 février 2014 relativement à l'élection à la proportionnelle du Parlement du canton du Valais (Arrêt du 12 février 2014 – 1C_495/2012)

⁵ A noter qu'avec le nombre de 130 députés, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution cantonale, soit au 31 décembre 2004, le cercle électoral de la Veveyse souffrait déjà d'un quorum naturel trop élevé. Sur la base des chiffres au 31 décembre 2004, il ne pouvait alors disposer que de 7 députés sur 130. Le quorum naturel de ce cercle s'élevait alors déjà à 12,5% pour 130 députés. Celui de la Glâne s'établissait alors à 9,09% pour 130 députés.

⁶ Arrêt du 12 février 2014 – 1C_495/2012

¹ ATF 136 I 352; JdT 2011 I p. 75, 81, consid. 3.5.

² ATF 131 I 85, JdT 2006 I 524, 527, consid. 2.3 (canton du Valais; 2004).

³ ATF 136 I 352, JdT 2011 I 75, 82, consid. 4.1 et les références citées (canton de Nidwald).

14,28% et 11,11%. Cela signifie en substance que comparé par exemple à l'électorat de Sarine-Campagne, une part potentiellement plus grande de l'électorat de ces petits cercles électoraux n'est pas prise en compte dans les scrutins; il s'agit en principe de l'électorat des petits partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices qui n'atteignent pas le quorum naturel.

C'est aussi en procédant à une simple comparaison des cercles électoraux entre eux que l'on peut constater que le principe de l'équivalence de l'influence des voix sur le résultat de l'élection n'est pas respecté. Les 110 sièges du Grand Conseil sont actuellement répartis entre huit cercles électoraux. Dans ces cercles, le nombre de personnes à élire oscille entre 6 et 24. La moyenne théorique de 13,75 sièges par cercle électoral¹ est largement dépassée dans le cercle de Sarine-Campagne, qui dispose de 24 sièges, et elle n'est de loin pas atteinte dans les cercles de la Veveyse ou de la Glâne, qui ont droit à 6, respectivement 8 sièges chacun. Selon la doctrine, les diverses circonscriptions électorales ne devraient diverger que de très peu, au maximum d'un tiers, de la valeur moyenne. Force est ainsi de constater que la différence de grandeur entre les cercles électoraux, en tout cas entre les trois cercles précités, porte atteinte à la liberté de vote².

Cela se traduit concrètement par le fait que dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, pour pouvoir obtenir un siège au Grand Conseil, la liste d'un parti politique ou d'un groupe d'électeurs et électrices doit obtenir un pourcentage de voix trois à quatre fois plus important que dans un grand cercle électoral, tel par exemple celui de Sarine-Campagne. Cette déviation du système proportionnel vers un système majoritaire conduit à une *inégalité de traitement des voix des électeurs et des électrices*.

Cette inégalité de traitement défavorise les électeurs et électrices domiciliés dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse.

3.7. L'Arrêt du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012

En date du 4 septembre 2012³, statuant sur recours, le Tribunal cantonal a formellement constaté que le système proportionnel actuellement en vigueur pour l'élection des membres du Grand Conseil dans le canton de Fribourg n'est pas conforme à la Constitution fédérale.

Il adhère en substance à tous les éléments mis en exergue ci-dessus.

¹ Fribourg-Ville: 14 sièges // quorum 6,66%	Sarine-Campagne: 24 sièges // quorum 4,00%
Singine: 16 sièges // quorum 5,88%	Gruyère: 18 sièges // quorum 5,26%
Lac: 13 sièges // quorum 7,14%	Glâne: 8 sièges // quorum 11,11%
Broye: 11 sièges // quorum 8,33%	Veveyse: 6 sièges // quorum 14,28%

² ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96, 102s, cons. 4.5.

³ Arrêt de la 1^e Cour administrative du Tribunal cantonal du 4 septembre 2012 (601 2011-154,155 et 156).

3.8. L'obligation d'agir

La limite d'un quorum naturel de 10% est un objectif vers lequel il faut tendre *en cas de réorganisation du système électoral*⁴. La question est dès lors de savoir si, en inscrivant les cercles électoraux dans la loi, on est en présence d'une réorganisation du système électoral au sens où l'entend le Tribunal fédéral.

La modification de la Constitution fribourgeoise en 2004, respectivement l'obligation nouvellement imposée au législateur de fixer le nombre de cercles électoraux dans un texte légal constituant, que l'on maintienne ou non les cercles électoraux actuels, une réorganisation du système électoral. Les raisons en sont, brièvement, les suivantes:

- > Dans le cas où le législateur fribourgeois choisirait de restructurer les cercles électoraux existants, voire de les fusionner pour en diminuer le nombre, il est évident que l'on se trouverait en présence d'une réorganisation du système électoral cantonal au sens où l'entend le Tribunal fédéral, puisqu'il lui appartiendrait alors de repenser une configuration territoriale différente de celle établie jusqu'ici.
- > Si le législateur fribourgeois devait, comme le prévoit le présent projet et ainsi que l'a souhaité le Grand Conseil le 3 février 2011, conserver la configuration actuelle des cercles électoraux, on se trouverait aussi en présence d'une réorganisation du système électoral au sens où l'entend le Tribunal fédéral. En effet:

- a) La **liberté laissée par la Constitution au législateur de fixer le nombre précis d'arrondissements électoraux** (art. 95 al. 3 Cst.) se traduit par une possibilité aussi bien concrète que réelle d'adapter le système actuel, qui, comme on l'a vu, contrevient aux impératifs constitutionnels d'égalité de traitement des voix des électeurs et des électrices.

Dès lors que la nouvelle Constitution cantonale offre concrètement au législateur la possibilité de redéfinir les arrondissements électoraux et par là de créer un système compatible avec les exigences constitutionnelles, force est d'admettre que le maintien *tel quel* du système actuel, dans lequel certains cercles n'obtiennent pas un quorum naturel de 10%, serait très difficilement soutenable. Jusqu'au 12 février 2014, seuls des motifs *objectifs* historiques, fédéralistes, culturels, linguistiques, ethniques ou religieux auraient été susceptibles de justifier le statut quo. Tel n'est clairement plus le cas depuis l'Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 (1C_495/2012).

Ainsi, si la solution du maintien des huit cercles électoraux existants venait à être confirmée *sans autre aménagement*, il est vraisemblable que l'affaire serait portée en justice et que les tribunaux condamneraient cette solu-

⁴ ATF 131 I 74, JdT 2007 I 652, 660, consid. 5.4.

tion, au motif que le législateur aurait dû saisir l'opportunité d'instaurer un système qui soit désormais conforme au droit.

- b) La question de la représentativité des partis politiques et des groupes d'électeurs et électrices dans les différents cercles électoraux a fait l'objet de nombreuses réflexions au sein de la Constituante.

La plupart de ces réflexions portaient sur le **souci ne pas mettre en péril le système des élections proportionnelles** et donc de garantir un maximum d'égalité des voix des électeurs et des électrices dans les différents cercles électoraux. Si le nombre maximal de huit cercles électoraux a finalement été inscrit dans la Constitution, il n'en reste pas moins que de nombreuses voix se sont élevées pour souligner le risque d'accorder aux votes des électeurs et des électrices un poids différent selon le cercle électoral dans lequel ils se trouvent. Ces mises en garde ont été formulées surtout après que la question de la diminution du nombre des député-e-s fut débattue. Certains constituant-e-s ont relevé que si l'on diminuait le nombre des député-e-s fribourgeois, le maintien des cercles électoraux en l'état péjorerait d'autant plus cette inégalité de traitement, ce qui obligerait inmanquablement le législateur à redéfinir la formation des cercles électoraux.

Malgré cela, au final, les constituant-e-s ont fait le choix de réduire le nombre de député-e-s de 130 à 110, de ne fixer qu'une limite maximale à huit s'agissant du nombre de cercles électoraux à déterminer dans la loi d'exécution et de garantir expressément une représentation équitable des régions du canton.

En définitive, en votant une diminution du nombre de député-e-s de 130 à 110 dans la nouvelle Constitution, on se trouve dans un cas de réorganisation du système électoral au sens où l'entend la jurisprudence fédérale; il s'agit en effet d'une modification de fond allant au-delà d'une mise à jour (ATF 131 I 85 *a contrario*). Cela est d'autant plus vrai que cette nouvelle circonstance a un impact direct sur la représentativité dans les cercles électoraux.

- c) Enfin, il y a lieu de relever qu'en **garantissant expressément une représentation équitable des régions du canton** (art. 95 al. 3, 2^e phrase, Cst.) la Constitution semble vouloir assurer une prise en considération égale des droits des électeurs et des électrices selon la région dans laquelle ils se trouvent et permettre ainsi de procéder à une adaptation adéquate des cercles électoraux si nécessaire. Dans le même ordre d'idées, la fixation d'un nombre maximum de cercles électoraux devait apparemment permettre de favoriser, à terme, une évolution des structures en redéfinissant des cercles électoraux peut-être moins nombreux, mais adaptés aux nouvelles réalités.

Enfin, si la Constituante avait souhaité garantir la représentativité des cercles *actuels*, elle l'aurait expressément prévu; elle l'aurait tout simplement fait en les inscrivant dans la nouvelle Constitution, à l'instar de ce qui avait été fait dans l'ancienne.

En définitive, il est de la responsabilité du législateur cantonal de prendre les mesures propres à réaliser un système proportionnel optimal¹, en garantissant l'égalité politique des citoyennes et citoyens dans tout le canton.

Le Conseil d'Etat est convaincu que le système actuel n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles. Il convient donc, à tout le moins, de le corriger.

4. Les travaux préparatoires

4.1. Le projet de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale «structures territoriales»

Les travaux préparatoires relatifs aux présents projets de loi s'inscrivent, par essence, dans la continuité du projet «Structures territoriales»².

Pour mémoire, en date du 3 février 2011 et dans le cadre des débats relatifs au rapport sur les structures territoriales, le Grand Conseil a donné au Conseil d'Etat, par 47 voix contre 40 et 2 abstentions, le signal selon lequel il ne souhaite pas mettre en œuvre, rapidement, un projet de redécoupage des cercles électoraux³.

Le Conseil d'Etat en a pris acte.

4.2. Les adaptations du système électoral discutées dans les avant-projets de loi et le rapport explicatif du 15 janvier 2013

Les adaptations imaginables du système électoral ont été recherchées, comme il se doit pour un projet de mise en œuvre de la Constitution cantonale, dans le cadre fixé par cette dernière. Ce ne sont donc que les adaptations jugées conformes à la Constitution cantonale, mais aussi à la Constitution fédérale, qui étaient susceptibles de faire l'objet d'un avant-projet.

Pour mémoire, la Constitution cantonale exige une élection des **110** membres du Grand Conseil selon le système **proportionnel**, sur la base de **huit cercles électoraux** au maximum. La garantie de l'article 34 al. 2 de la Constitution fédérale, quant à elle, vise à ce que le résultat d'une élection ne puisse être validé que s'il exprime de manière fidèle et sûre la libre volonté de l'électorat.

¹ ATF 136 I 376, JdT 2011 I 96, 105, cons. 4.8.

² Projet N° 35 de mise en œuvre de la Constitution.

³ Rapport N° 225 concernant les structures territoriales du canton de Fribourg; BGC du mois de février 2011, p. 63.

Les adaptations abordées ou discutées étaient les suivantes:

4.2.1. Confirmation des huit cercles électoraux existants et du système proportionnel actuel

Il a été examiné si, sans procéder à d'autres adaptations, il serait possible d'inscrire à demeure, dans la LEDP ou dans la Constitution cantonale, les cercles électoraux actuels.

Il a été d'emblée constaté qu'une telle solution ne serait pas conforme à la Constitution fédérale, raison pour laquelle elle n'a pas été prise en compte¹ et n'a fait l'objet d'aucun avant-projet. Ce choix a été très récemment confirmé par le Tribunal fédéral dans son Arrêt du 12 février 2014 (1C_495/2012) dans une affaire valaisanne.

4.2.2. Regroupement (fusion) des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse

Il a été constaté que la fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse aurait permis, sur le plan cantonal, de mettre en œuvre le système proportionnel de manière presque optimale.

En effet, la moyenne du quorum naturel de tous les cercles électoraux du canton se serait alors située aux alentours de 6,33%. Les cercles électoraux ne se seraient alors éloignés que modérément de cette valeur moyenne², et le quorum naturel n'aurait alors plus dépassé, à tout le moins pour une certaine période, la limite des 10%. Une situation conforme à la Constitution fédérale aurait alors été rétablie:

- > sans devoir toucher aux districts administratifs et aux préfectures en place, puisque rien n'aurait empêché le législateur de prévoir que le cercle électoral de la Glâne et de la Veveyse soit formé des districts de la Glâne et de la Veveyse;
- > sans devoir remettre en question le système proportionnel auquel la population est habituée;
- > sans devoir adapter ou changer le système actuel d'établissement du résultat des scrutins.

Cette solution avait toutefois, outre le fait d'être rejetée par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices, le désavantage essentiel de coûter un siège au cercle électoral de la Broye.

Eu égard à sa simplicité de mise en œuvre et à ses incidences financières quasiment inexistantes, elle se devait toutefois de faire l'objet d'un avant-projet (avant-projet B1).

¹ Le Prof. Dr Jacques Dubey a confirmé l'impossibilité de procéder ainsi dans son avis de droit du 26 juin 2013.

² Fribourg-Ville: 14 sièges // quorum 6,66% Sarine-Campagne: 24 sièges // quorum 4%
Singine: 16 sièges // quorum 5,88% Gruyère: 18 sièges // quorum 5,26%.
Lac: 13 sièges // quorum 7,14% Glâne - Veveyse: 15 sièges // quorum 6,25%.
Broye: 10 sièges // quorum 9,09%.

4.2.3. Introduction, à l'échelle cantonale, du système «Pukelsheim»

L'idée de base de la méthode «Pukelsheim» est de conférer à tous les électeurs et à toutes les électrices les mêmes chances de contribuer à l'élection d'un député ou d'une députée et d'atténuer les effets négatifs du quorum naturel. Le système est en substance le suivant:

- > Au lieu de répartir les sièges auxquels chaque parti politique ou groupe d'électeurs et électrices a droit dans chacune des circonscriptions directement, on additionne dans un premier temps le nombre d'électeurs de chaque groupe de liste et on répartit les sièges selon la clé de répartition au niveau de l'ensemble du territoire électoral (territoire cantonal). C'est la répartition supérieure.
- > Dans un deuxième temps, on répartit les sièges qui ont été attribués à chaque parti politique ou groupe d'électeurs et électrices dans l'ensemble du territoire parmi les différentes listes qu'il a présentées dans les circonscriptions. C'est la répartition inférieure. Cette répartition s'effectue selon le système de la répartition bi-proportionnelle: le nombre de sièges qu'obtient chaque parti politique ou groupe d'électeurs et électrices est non seulement proportionnel au nombre de suffrages qu'il a obtenus dans la circonscription en question, mais tient compte aussi de la proportion des suffrages qu'il a obtenus dans les autres circonscriptions. C'est dire que ceux qui ont voté pour le candidat X du parti politique ou groupe d'électeurs et électrices A dans une circonscription peuvent contribuer à l'élection du candidat Z du même parti politique ou groupe d'électeurs et électrices A dans une autre circonscription.

La répartition bi-proportionnelle permet de respecter le système proportionnel de manière optimale et durable, sans toucher aux cercles électoraux existants, car cette méthode réalise une compensation entre les circonscriptions électorales existantes par une répartition des sièges tenant compte de la répartition de la force des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices au niveau cantonal.

Au vu de ses nombreux avantages, mais aussi en raison du fait qu'il s'agit là d'une méthode, malgré une apparente complexité, qui optimise le système démocratique, elle a fait l'objet d'un avant-projet de loi mis en consultation. Il s'agissait de l'avant-projet B.

4.2.4. Institution de député-e-s de base pour des sous-cercles électoraux «Glâne» et «Veveyse»

Une solution consistant à créer des sous-cercles électoraux et à introduire un-e ou plusieurs «député-e-s de base» pour chacune des «sous-régions» avait été évoquée dans le rapport explicatif du 15 janvier 2013. Le concept consistait à assurer

à chacun des anciens cercles (nouveaux «sous-cercles» correspondant aux districts actuels du même nom) une part des députés attribués de la manière ordinaire au nouveau cercle électoral «Glâne–Veveyse».

Ce concept n'a toutefois pas fait l'objet d'un avant-projet de loi ad hoc, pour les raisons essentielles suivantes:

- > A priori, il avait été jugé que la Constitution excluait la création de sous-cercles. Selon les analyses juridiques auxquelles il avait été procédé à ce sujet, cela aurait conduit, concrètement, à créer des cercles électoraux supplémentaires, ce qui entraînerait le dépassement du nombre maximal de huit cercles posé par l'article 95 al. 3 Cst.
Il ressort toutefois de l'avis de droit du Prof. Jacques Dubey que la Constitution ne prohiberait pas la création de nombreux sous-cercles électoraux, car elle ne fixe une limite de huit que pour les cercles électoraux.
- > Pour l'octroi à ces sous-cercles de «députés de base», un problème aurait résidé dans le fait que l'article 95 al. 3 Cst. exige une représentation équitable de toutes les régions du canton. Or, sous cet angle, il aurait pour le moins été difficile d'expliquer pourquoi les régions de la Glâne et de la Veveyse auraient droit à des députés de base et pas certaines autres régions (ou sous-régions?) du canton.
- > Enfin, un autre désavantage qui avait été identifié avec ce mode de procéder consistait dans le fait que deux systèmes d'élection des députés au Grand Conseil devraient alors cohabiter dans le canton, soit le système Hagenbach – Bischoff pour les cinq cercles non touchés par la révision, et le système «spécial» apparenté au système «Pukelsheim» pour le cercle électoral «Glâne–Veveyse» (N.B: formé des sous-cercles de la Glâne et de la Veveyse).

4.3. Les résultats de la première consultation

La procédure de consultation s'est terminée le 26 avril 2013. Ses résultats peuvent être résumés, ou schématisés¹, comme suit:

- a. L'**avant-projet A** a semble-t-il été très bien accepté, car il n'a donné lieu qu'à très peu de remarques, qui portaient généralement sur des points de détail.
- b. Les **avant-projets de loi B et B1** relatifs au système électoral n'ont pas suscité de remarques de la part de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et de la plupart des communes consultées. Ces avant-projets de loi ont par contre donné lieu à de nombreuses réactions et propositions contrastées, pour l'essentiel, de la part

des organisations politiques. Elles peuvent être résumées, ou schématisées, de la manière suivante:

- S'agissant de l'**avant-projet B** «Pukelsheim»:
 - Formulation de la critique selon laquelle la DIAF (et le Conseil d'Etat) n'auraient **pas effectué une analyse objective** et chercheraient par tous les moyens à imposer le système Pukelsheim (Parti socialiste – PS; Parti libéral radical – PLR; Union démocratique du centre – UDC);
 - Critique du système Pukelsheim en tant que tel, en raison de la **complexité** présumée de la méthode de transfert de sièges à l'échelle cantonale;
 - **Rejet de principe, respectivement admission conditionnelle**, par les plus grands partis politiques (PLR, PS, UDC et PDC) du système Pukelsheim.
Une entrée en matière sur ce système ne serait admise qu'à titre subsidiaire et uniquement avec l'intégration, dans le projet de loi de **quorums légaux** pouvant aller jusqu'à 7,5% à l'échelle cantonale et/ou 5% à 7% à l'échelle des cercles.
 - **Fort soutien**, de la part des autres partis politiques (Parti chrétien social – PCS, Parti évangélique, Parti bourgeois démocratique – PBD, Verts-Libéraux, Verts), ainsi que des préfets, au système Pukelsheim, les partis politiques précités demandant par ailleurs une solution sans quorum.
- Rejet quasi unanime de la part des organisations politiques de l'**avant-projet B1** «regroupement (fusion) des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse».
- c. **Rejet quasi-unanime** de la solution évoquée dans le rapport explicatif consistant, en cas de groupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, à fixer **des députés de base pour ces sous-cercles électoraux** de la Glâne et de la Veveyse.
- d. Formulation des alternatives suivantes:
 - **Contestation de l'obligation d'adapter le système actuel** (PS, PLR, UDC).
 - Proposition de **légaliser le système actuel**, si nécessaire, en modifiant la Constitution cantonale à l'image de la Constitution valaisanne (PLR, PS, UDC).
 - Proposition de «**cantonaliser**» le système (PLR).
 - Proposition d'instaurer des «**députés suppléants**» (PLR).
 - Proposition d'introduire des «**députés supplémentaires**» (PLR).
 - Proposition d'utiliser la méthode «**Sainte-Laguë**» (PS).
 - Proposition d'examiner la solution des «**sous-cercles électoraux**» selon le système vaudois (PLR et PS).

¹ Dès lors qu'il s'agit là d'une transcription schématique de prises de position parfois très élaborées, elle contient forcément une part d'arbitraire.

- Proposition d'examiner la solution utilisée dans le canton de Bâle-Campagne («**groupe de cercles**») (PS)

En raison de ces nombreuses réactions et propositions, la DIAF a donné au Prof. D^r Jacques Dubey, de la Chaire de droit constitutionnel du Département de droit public de l'Université de Fribourg, le mandat d'effectuer un avis de droit sur diverses questions fondamentales posées par les organismes consultés.

- > A relever que l'expert n'a pas été appelé à juger, en particulier, de l'utilité de la **méthode de Sainte-Laguë** dans le cas concret. S'il est vrai que cette méthode peut avoir tendance à légèrement favoriser les formations politiques petites ou moyennes, **le résultat espéré, à savoir l'élimination du quorum naturel trop élevé au regard de la jurisprudence fédérale**, n'aurait tout de même pas été atteint. Ainsi que l'a relevé le Conseil fédéral dans sa réponse du 6 novembre 2013 à l'interpellation 13.3999 «*Thomas Minder – Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels. Cent ans d'élections faussées, c'est assez*» du 27 septembre 2013, «*Le système Sainte-Laguë ne permet pas d'éliminer les distorsions inhérentes à la taille différente des circonscriptions*». La méthode (dans sa forme pure ou même modifiée) n'est en effet pas conçue pour pallier les problèmes de quorum naturel trop élevé.
- > De même, la question de savoir s'il serait opportun de revenir au nombre de **130** député-e-s n'a pas non plus été approfondie, faute d'intérêt pratique. En effet, sur la base des chiffres de la population légale au 31 décembre 2012, la (ré)augmentation à **130** du nombre de député-e-s ne réglerait le problème du quorum naturel trop élevé que pour le district de la Glâne, qui obtiendrait ainsi 10 député-e-s (ce qui correspondrait à un quorum naturel de 9,09%). S'agissant de la Veveyse, elle n'aurait encore que 7 député-e-s (soit un quorum naturel de 12,5%) sur 130.
- > Sur la base des chiffres de la population légale au 31 décembre 2012, il faudrait augmenter le nombre de député-e-s à **145** pour que la Veveyse atteigne 9 député-e-s et ainsi un quorum naturel (limite maximale absolue) de 10%.

4.4. L'avis de droit du Prof. D^r Jacques Dubey

Le Prof. D^r Jacques Dubey a reçu le mandat d'analyser, **dans une totale indépendance**, s'il existe, ou non, une obligation de changer le système électoral actuel.

Il lui a également été demandé d'examiner la constitutionnalité des principales alternatives formulées par les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices dans leurs prises de position.

Le Prof. D^r Jacques Dubey a rendu son avis de droit en date du 26 juin 2013. Il est notamment arrivé aux conclusions suivantes.

4.4.1. Sur l'obligation d'adapter le système actuel

A la question de savoir s'il est, ou non, exact qu'il faut adapter le système électoral pour corriger le problème du quorum naturel, le Prof. D^r Jacques Dubey a relevé que:

- > le législateur fribourgeois «*ne pourrait pas opter pour le statu quo, en ne modifiant ni la définition des cercles électoraux, ni la méthode d'attribution des mandats, faute que des motifs existent et suffisent pour ce faire*».

L'alternative devant laquelle est placé le législateur fribourgeois est ainsi la suivante:

- > «*soit maintenir la circonscription traditionnelle des cercles (-districts) électoraux de la Glâne et de la Veveyse et adopter une nouvelle méthode de répartition des sièges apte à respecter les exigences du système proportionnel*»;
- > «*soit s'en tenir à la méthode traditionnelle de répartition des mandats au sein des cercles (-districts) électoraux et donner une nouvelle circonscription à celui de la Glâne et de la Veveyse*».

4.4.2. Sur la proposition de légaliser le système actuel en l'inscrivant dans la constitution cantonale

A la question de savoir s'il serait possible de conserver le système électoral actuel, avec le maintien des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, moyennant une révision de la Constitution cantonale dans ce sens, le Prof. D^r Jacques Dubey a relevé ce qui suit:

«*Une modification de la Constitution fribourgeoise sur le modèle de la constitution valaisanne ne permettrait pas de maintenir les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse dans leur circonscription actuelle:*

- > *au plan matériel, une révision constitutionnelle tendant à instaurer une élection proportionnelle par cercle – et non pas/plus à l'échelle du canton – ne permettrait pas, en tant que telle, de dépasser l'objectif chiffré de 10%, à compter duquel un quorum naturel n'est plus compatible avec le système proportionnel;*
- > *au plan formel, une telle modification n'obtiendrait très vraisemblablement pas la garantie de l'Assemblée fédérale, dès lors qu'elle n'est plus conforme à la jurisprudence du tribunal fédéral; ce dernier serait alors libre d'annuler une loi ou une élection fribourgeoise fondée sur cette base,*

contrairement à ce qui vaut pour la constitution valaisanne garantie de longue date¹».

4.4.3. Sur la proposition de cantonaliser le système

Le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé que «la solution dite de la cantonalisation, s'analysant – en l'état – comme une élection majoritaire, elle ne serait **pas compatible avec la Constitution fribourgeoise**, laquelle prescrit le régime proportionnel».

4.4.4. Sur la proposition d'instaurer des députés suppléants

Le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé que «l'instauration de députés suppléants, en sus des députés siégeants ne serait **ni utile** pour résoudre le problème de quorum naturel dans les cercles (-districts) de la Veveysse, voire de la Glâne, **ni compatible avec la Constitution fribourgeoise**, laquelle contient un silence qualifié à ce propos».

4.4.5. Sur la proposition d'introduire des députés supplémentaires

Le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé que «l'introduction de députés supplémentaires (sur le modèle allemand) ne serait **pas compatible avec la Constitution fribourgeoise**, laquelle limite le nombre de députés à 110 exactement».

4.4.6. Sur la solution des «sous-cercles électoraux» selon le système vaudois ou celle des groupements de cercles (solution de Lucerne ou de Bâle-Campagne)

Deux méthodes apparentées, susceptibles de corriger le problème

Selon le Prof. Dr Jacques Dubey, dans le cadre constitutionnel cantonal et fédéral, outre les propositions formulées par le Conseil d'Etat dans sa consultation sur les avant-projets (avant-projets B et B1), **les méthodes** (apparentées) des «sous-cercles» (canton de Vaud) et des «groupements de cercles» (Bâle-Campagne) évoquées par des partis politiques dans le cadre de la procédure de consultation seraient **susceptibles de corriger le problème auquel le système électoral fribourgeois est confronté**.

Deux méthodes «bi-proportionnelles»

Le Prof. Dr Jacques Dubey a souligné que «la solution des «sous-cercles» et celle des «groupes de cercles» ont en commun avec la méthode dite bi-proportionnelle («Pukelsheim») de scinder la répartition des mandats en deux étapes distinctes: dans une première étape (répartition «supérieure»), les mandats sont répartis entre les listes en tenant compte du nombre de suffrages que ces listes (conjointes ou groupées) ont obtenu à une échelle qui dépasse celle de chaque région prise séparément; dans une seconde étape (répartition «inférieure»), les mandats respectivement obtenus par les listes (conjointes ou groupées) sont répartis au sein des régions en tenant compte des sièges dont elles disposent, avec les transferts que cela nécessite ou occasionne d'une région à l'autre **pour que la proportionnalité des résultats des listes (conjointes ou groupées) soit respectée au-delà**». L'idée de base de la méthode est de conférer aux électeurs et électrices de tous les partis politiques ou groupe d'électeurs et électrices les mêmes chances de contribuer à l'élection d'un ou d'une député-e en atténuant les effets négatifs du quorum naturel dans ce qui serait, sinon, de trop petites circonscriptions.

Le Prof. Dr Jacques Dubey a encore précisé à cet égard que «la différence entre sous-cercles et groupes de cercles, d'un côté, et bi-proportionnelle («Pukelsheim»), de l'autre côté, tient à l'échelle à laquelle a lieu la répartition «supérieure», entre les listes groupées ou conjointes: dans le premier cas, la distribution des mandats aux groupes de listes est étendue à deux ou trois régions seulement (cercles ou sous-cercles); dans le second cas, la distribution est élargie à l'ensemble du territoire».

Le Prof. Dr Jacques Dubey en déduit ce qui suit:

- > «Cette différence d'échelle entre une «répartition groupée» (ou «duale», voire «plurale») et une «répartition centrale» (ou «globale») fait donc apparaître les solutions des groupes de cercles et des sous-cercles comme des méthodes de «mini-pukelsheim».
- > Cette différence d'échelle a cependant pour conséquence que ces solutions se distinguent assez nettement de la méthode «Pukelsheim»: **comme les transferts de sièges n'ont lieu qu'entre deux régions, ils sont plus faciles à calculer et à comprendre**. Ce qui ne présente pas qu'un avantage pratique, mais qui constitue aussi un gage de transparence et d'acceptabilité démocratique».

Les implications de base de chacune des deux méthodes

Outre l'élaboration d'un système «bi-proportionnel» pour les deux cercles concernés, tant la solution des «sous-cercles électoraux» (selon le système vaudois) que celle des «groupes de cercles» (selon le système de Bâle-Campagne ou de Lucerne), préconisées par certains partis politiques, impliqueraient en substance ce qui suit:

¹ Il y a lieu de rappeler que depuis la rédaction de l'avis de droit, le 26 juin 2013, le Tribunal fédéral a revu sa jurisprudence en la matière et constate désormais que malgré une Constitution cantonale reconnue de longue date, le système d'élection proportionnelle du parlement du canton du Valais n'est pas conforme à la Constitution fédérale (Arrêt du Tribunal fédéral du 12 février 2014 – 1C_495/2012).

- a) En cas de réunion (N.B: fusion¹) de la «Glâne» et la «Veveyse» en tant que «**sous-cercles à la vaudoise**», le nouveau cercle «Glâne–Veveyse» serait composé de deux sous-cercles correspondant aux deux anciens cercles respectivement de «la Glâne» et de «la Veveyse».
- b) En cas de groupement des cercles électoraux de la «Glâne et de la Veveyse, (méthode de Bâle-Campagne ou de Lucerne), ces deux cercles formeraient un «groupe de cercles»; contrairement à la solution de la réunion (fusion) qui aurait pour conséquence la disparition des cercles de «la Glâne» et de «la Veveyse», la solution du groupement aurait pour but de les maintenir en tant que cercles.

4.4.7. Sur les quorums admissibles en cas d'adoption du système «Pukelsheim»

Concernant les quorums légaux admissibles, le Prof. Dr Jacques Dubey a relevé ce qui suit:

- > *«une combinaison de deux quorums pouvant être alternativement atteints à l'échelle du canton entier ou d'un cercle au moins serait souhaitable;*
- > *un quorum légal cantonal de 3% à 4.25%, combiné de manière alternative avec un quorum légal à atteindre à l'échelle d'un cercle au moins, serait vraisemblablement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait sans doute plus le cas d'un quorum légal cantonal de 5%, et à l'évidence d'un quorum légal de 7%, voire de 7.5%;*
- > *un quorum légal dans un cercle au moins de 5%, combiné de manière alternative avec un quorum légal à atteindre à l'échelle du canton serait sûrement conforme à la Constitution fédérale; tel ne serait pas forcément le cas d'un quorum légal dans un cercle de 7%, et assurément pas d'un quorum légal dans un cercle de 10%;*
- > *un quorum légal unique, de type cantonal et d'un taux de 3.5%, ne paraît pas compatible avec le droit supérieur.»*

4.5. La deuxième consultation

L'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey a été mis en consultation le 15 juillet 2013 et les organismes précédemment consultés ont été invités à émettre leur avis à son sujet et à répondre à un questionnaire qui en suivait les conclusions.

4.5.1. Les questions posées

Le questionnaire visait en substance à savoir si les participants à la consultation:

- > étaient ou non pour une fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse;

- > étaient ou non pour le système «Pukelsheim»;
- > étaient ou non pour le système des sous arrondissements (VD – bi-proportionnelle);
- > étaient ou non pour le système des groupes de cercles (BL ou LU – bi-proportionnelle).

4.5.2. Les résultats

Les résultats de cette deuxième consultation peuvent être résumés comme suit:

- > **Rejet de principe**, par le PLR, le PS, et l'UDC du système «Pukelsheim».
- > **Admission** du système «Pukelsheim» de la part des autres partis politiques (PDC, PBD, Verts-Libéraux, Verts, Evangéliques, ainsi que des préfets). Deuxième choix pour le PCS.
- > **Contestation** par le PLR et l'UDC **de la nécessité de changer le système**.
- > **Maintien de la proposition** par le PLR et l'UDC, **de légaliser le système actuel en modifiant la Constitution cantonale**.
- > **Admission de principe** d'un système à la vaudoise (sous-cercles électoraux) ou à la lucernoise (groupes de cercles) par le PS, le PCS et les préfets.
- > **Rejet d'un système** à la vaudoise (sous-cercles électoraux) ou à la lucernoise (groupes de cercles) par le PLR, l'UDC, les Verts, les Verts-libéraux, le PBD et le parti évangélique.
- > **Rejet quasi unanime** de la solution d'une fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse.

4.6. Les développements réalisés en 2013 dans les cantons concernés par une problématique identique

- > L'**Assemblée fédérale** a refusé le **14 mars 2013** d'accorder la garantie fédérale à la Constitution cantonale du canton de Schwyz qui voulait légaliser son système par l'introduction d'un paragraphe 48 al. 3 dans sa Constitution cantonale, à l'image de ce qui a été proposé en consultation, pour le canton de Fribourg, par le PS, le PLR et l'UDC.
- > Le **Grand-Conseil** du canton de Zoug a essayé de faire adopter pour son canton un projet de modification constitutionnelle allant dans ce même sens et en le soumettant à une votation cantonale. Statuant sur recours, le Tribunal fédéral a simplement annulé ce projet de loi (ATF IC_561/2013 du **10 juillet 2013**).
- > Le **Grand Conseil** valaisan a décidé le 12 septembre 2013 de proposer au peuple valaisan de refuser l'initiative «Chaque voix compte» portée par des représentants de l'UDC, du PS et des Verts. Pour mémoire, cette initiative vise à modifier le système d'élection au Grand conseil valaisan en instaurant le système «bi-proportionnel».

¹ La méthode des «sous-cercles selon le système vaudois» impliquerait d'abord la fusion des deux cercles concernés; en effet, à défaut il ne pourrait pas y avoir de «sous-cercles». Une telle «fusion» aurait des incidences sur la répartition des sièges entre les différents cercles du canton. Nous y reviendrons plus loin.

- > En date du **22 septembre 2013**, la **population** des cantons de Zoug et de Nidwald a adopté le système «Pukelsheim» par votation populaire (Zoug à 80,56%; Nidwald à 60.43%).
- > Par Arrêt du 12 février 2014 (1C_495/2012), le Tribunal fédéral a admis un recours déposé par plusieurs électeurs et électrices de différents partis et a constaté que le mode d'élection à la proportionnelle du Grand Conseil du canton du Valais n'est pas conforme à la Constitution fédérale car il ne satisfait pas aux exigences de celle-ci. Certains arrondissements électoraux sont de taille trop réduite et le Tribunal fédéral a prescrit aux autorités cantonales compétentes de prévoir un mode d'élection au Grand Conseil conforme à la Constitution fédérale.

5. L'option proposée par le Conseil d'Etat pour le système électoral

5.1. Avantages et inconvénients d'options envisageables et/ou proposées par des partis politiques

Légende ¹ : ↓ défavorable ↑ favorable ↔ neutre XXX illégal	Fusion des cercles Glâne et Veveyse	Système bi-proportionnel à l'échelle cantonale (Pukelsheim)	Groupements de cercles électoraux (bi-proportionnelle à l'échelle des cercles groupés)	Sous-cercles électoraux (bi-proportionnelle à l'échelle des sous-cercles)	Légalisation du système actuel (modification de la Cst.)
Acceptabilité politique ²		↑			↔
Complexité		↓	↓	↓	
Coûts		↓	↓	↓	
Uniformité ³			↓	↓	↑
Compatibilité ⁴		↑	↑	↑	XXX
Représentativité régionale		↔	↔	↑ ⁵	↔
Favorisation de futures réformes territoriales	↔		↔		
Incidences sur les Préfets	↓	↔	↓	↓	↔
Pérennité	↓		↓	↔	↓
Risque d'annulation totale ou partielle par le TF	aucun	aucun (sauf fixation d'un quorum excessif)	aucun	aucun	quasi-certitude ⁶
Autres cantons (confrontés ou susceptibles d'avoir été confrontés au problème)	BE (dès 2006)	ZH, AG, SH, ZG et NW (dès septembre 2013),	LU, BL (BE jusqu'en 2006; VD de 1997 à 2006)	VD (dès 2006)	SZ (tentative annulée par décision de l'Assemblée fédérale) ZG (tentative annulée par jugement du TF)

¹ De très défavorable (|||), jusqu'à neutre (↔), et jusqu'à très favorable (|||).

² Cette appréciation tient compte de la représentativité des partis politiques et groupe d'électeurs et électrices concernés. Dès lors qu'il s'agit là d'une transcription schématique de prises de position parfois très élaborées, elle contient forcément une importante part d'arbitraire.

³ Uniformité, sur le plan cantonal, de l'organisation de l'élection des députés au Grand Conseil.

⁴ Compatibilité avec le droit fédéral.

⁵ Car avec ce système d'autres sous-cercles pourraient être créés dans les cercles existants (Intyamon, Gibloux, etc ...).

⁶ La certitude n'est pas complète, car il faut toujours compter avec d'éventuels revirements de jurisprudence. Dès lors toutefois que la jurisprudence actuelle a encore été régulièrement et récemment confirmée, voir même modifiée dans un sens encore plus strict (cf. Arrêt du 12 février 2014 (1C_495/2012), l'éventualité d'un revirement allant dans un autre sens est quasiment nulle.

5.2. Quelques considérations ...

Le Conseil d'Etat a proposé en consultation deux systèmes qu'il considérerait comme innovants et durables.

Il ressort cependant des consultations sur les avant-projets que la plupart des partis politiques majoritaires du canton ne sont pas prêts à modifier en profondeur le système électoral cantonal. Ils ne seraient par ailleurs prêts à opter pour le système «**Pukelsheim**» que si celui-ci devait être assorti d'un quorum légal; or, les quorums qui ont été proposés par les partis politiques dans le cadre des consultations dépassent presque tous, si ce n'est tous, le cadre légalement admissible, dont les contours ont été mis en évidence par le Prof. Dr Jacques Dubey (cf. ch. 4.4.7).

Le Conseil d'Etat est par conséquent d'avis que la démocratie ne gagnerait rien à passer d'un côté au système bi-proportionnel pour simultanément, d'un autre côté, au moyen d'un **quorum légal** excessif, museler une partie des citoyennes et citoyens de ce canton. De telles solutions seraient manifestement annulées par le Tribunal fédéral, mais le temps presse pour adapter le système électoral fribourgeois aux exigences constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat constate également que la voie de la fusion des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, alors proposée par l'avant-projet B1, n'est pas souhaitée. Une fusion pure et simple est même catégoriquement rejetée.

La réunion des cercles précités en un nouveau cercle «Glané-Veveyse», suivie par leur (re)division en deux sous-cercles, pourrait n'être une solution que trop transitoire, ceci pour la raison essentielle suivante:

- > cette méthode conduirait, sur la base des chiffres de la population actuelle au transfert d'un siège pour le nouveau cercle «Glané-Veveyse» au détriment de celui de la «Broye» en application de l'article 63 LEDP. Ce dernier cercle se trouverait alors à son tour en situation inconfortable par rapport au problème du quorum naturel, puisqu'il ne compterait plus que 10 sièges.

Dans le contexte de sous-cercles ou de groupes de cercles, l'attribution de mandats de base aux (sous-)cercles de la Glâne et de la Veveyse aux fins d'assurer leur surreprésentation au Grand Conseil ne paraît par ailleurs, selon l'avis de droit du Prof. Dr Jacques Dubey, pas possible sur le plan juridique.

Enfin, les solutions de légaliser le système actuel, de «cantonaliser» le système, d'instaurer des «députés suppléants», d'introduire des «députés supplémentaires», d'utiliser la méthode «Sainte-Laguë» ou de «(ré)augmenter le nombre de députés à 130», seraient soit contraires au cadre constitutionnel fribourgeois, soit inaptes à régler le problème constaté.

5.3. ... et le compromis qui s'ensuit

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le système du «groupe de cercles à l'image de Bâle-Campagne ou de Lucerne». Cette solution présente trois avantages essentiels:

1. Elle permet de régler le problème de quorum naturel auquel est confronté le système proportionnel fribourgeois;
2. Elle ne touche pas formellement aux cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse;
3. Elle semble, au vu des prises de position formulées par la plupart des plus grands partis politiques du canton, susceptible d'être acceptée.

Elle présente toutefois quelques inconvénients que le Conseil d'Etat juge nécessaire de relever afin d'être exhaustif:

1. Elle introduit la possibilité de créer, lorsque cela s'avère nécessaire, un cas particulier avec certains cercles électoraux (dans le cas particulier avec ceux de la Glâne et de la Veveyse);
2. Elle implique, sur le territoire cantonal, la coexistence de deux systèmes électoraux pour la même élection;
3. Elle supposera vraisemblablement, en tout cas dans un premier temps, des frais supplémentaires pour la gestion des élections.

6. Commentaire des articles des projets de loi

6.1. Projet A: Adaptations diverses

6.1.1. Modifications de la LEDP

Article 2a al. 3 et 4

L'actuel article 2a al. 2 LEDP prévoit en substance que les personnes de nationalité étrangère qui remplissent les conditions posées par la Constitution et par la loi doivent être inscrites d'office au registre électoral de leur commune de domicile. Le système de l'inscription d'office avait été préféré par le Grand Conseil au système de l'inscription sur demande qui lui avait alors été proposé.

La règle selon laquelle une attestation d'inscription devait être délivrée à la personne de nationalité étrangère par son ancienne commune de domicile se justifiait pleinement dans le système de l'inscription sur demande. Elle n'a toutefois plus sa raison d'être dans le système de l'inscription d'office. Il s'agit là d'une démarche administrative superflue. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose l'abrogation de l'article 2a al. 3 LEDP.

S'agissant de l'article 2a al. 4, la formule actuelle «peuvent, à leur retour, se faire réinscrire» laisse supposer que la réinscription après un séjour hors canton n'est effectuée que sur demande. Il convient d'adapter cette formulation au principe de l'inscription d'office retenu par le Grand Conseil¹. La formulation nouvellement proposée est conforme au principe de l'inscription d'office.

Article 2b al. 4 (nouveau)

La LEDP ne prévoit nulle part le principe de communication, au registre électoral, de l'identité des personnes privées de l'exercice des droits politiques. Il s'ensuit que certaines personnes pourtant exclues de l'exercice des droits politiques sont peut-être, actuellement, inscrites au registre électoral comme étant aptes à élire et voter.

L'alinéa 4 permet de remédier à cette lacune.

Article 4 al. 3, 3^e phr.

La réserve de l'article 2a al. 2 et 4 ne se justifie pas, en raison du principe, en vigueur, de l'inscription d'office. La réserve de l'article 2 al. 2 se justifie en revanche pleinement, le système prévu par la législation fédérale pour les Suisses et Suissesses de l'étranger étant différent.

La modification proposée consiste donc à supprimer, dans cet article, la réserve relative aux articles 2a al. 2 et 4 LEDP.

Article 8 al. 1 (ne concerne que le texte allemand) et al. 2 let. h (nouvelle)

La traduction actuelle en allemand du terme «remplir» n'est pas opportune. Il est proposé de la modifier (art. 8 al. 1).

Même si la solution est absolument évidente, il convient d'ajouter formellement les Suisses et Suissesses de l'étranger à la liste des personnes dispensées de remplir la fonction de membre du bureau électoral ou de scrutateur ou scrutatrice.

Article 9 al. 2

La modification proposée fait suite à l'acceptation par le Grand Conseil, en date du 3 mai 2012, de la motion 1004.12 (Gabriel Kolly/Roland Mesot). Elle étend le régime des incompatibilités actuellement prévu à l'article 9 al. 2 à la fonction de scrutateur ou scrutatrice.

Article 11 al. 1

Le texte actuel limite les tâches de surveillance des préfets à leur district. Il convient de préciser que ces tâches concernent également les cercles électoraux qui les composent, ne serait-

ce que pour adapter le texte légal à la pratique ou ce qu'elle devrait être, le district de la Sarine étant composé de deux cercles électoraux.

Article 18 al. 2^{bis} (nouveau) et al. 5

L'article 18 al. 2^{bis} a pour objectif de combler une lacune constatée dans la loi. En effet, si des règles sont prévues dans la LEDP pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer au local de vote (art. 19 – vote à domicile), il n'existe aucune règle similaire destinée à rendre possible le vote par correspondance pour de telles personnes.

L'article 18 al. 5 LEDP avait été introduit en 2001, par voie d'amendement. Il avait pour objectif d'accélérer le dépouillement des scrutins en permettant au bureau électoral, avant la clôture du scrutin, d'enregistrer et d'ouvrir les enveloppes utilisées comme certificats de capacité civique. Cette disposition a toutefois donné lieu à discussions, dès lors que dans les faits, souvent, seuls quelques membres du bureau électoral étaient présents pour effectuer ces opérations. Vu que l'une des opérations à effectuer consistait à ouvrir les certificats de capacité civique, des doutes sur la régularité de ces opérations avaient parfois été émis.

Depuis 2009 toutefois, contrairement à 2001, le dépouillement peut désormais être anticipé (cf. art. 22 al. 2 LEDP). Pour remédier à la problématique exposée ci-dessus, il est ainsi proposé de modifier l'article 18 al. 5 LEDP de manière à ne plus autoriser l'ouverture préalable des enveloppes-réponse (N.B: qui font également office de certificats de capacité civique). Il suffit désormais simplement de prévoir que les enveloppes-réponse doivent être enregistrées dès leur réception au secrétariat communal, et ce par le personnel du secrétariat communal. Comme il s'agit d'un «simple» enregistrement, celui-ci pourra en effet, sans autre, être effectué par le personnel du secrétariat communal; la solution est par ailleurs logique puisque ce sont déjà ces mêmes personnes qui réceptionnent la grande majorité des votes anticipés.

Articles 23 al. 2 let. i et 24 al. 2 let. k

L'article 23 al. 2 let. i LEDP (bulletins blancs et nuls) actuel ne prévoit pas de distinction de traitement pour le cas où les exemplaires sont identiques ou ne le sont pas. L'article 17 REDP prévoit, par contre et à juste titre, une distinction entre les deux cas de figure précités. Dès lors que le texte légal actuel est peut-être un peu trop étroit par rapport à la manière dont il est exécuté, il convient de l'adapter à l'article 17 REDP.

La problématique est identique s'agissant de l'article 24 al. 2 let. k (listes électorales en blanc ou nulles).

¹ BGC du mois de mars 2005, p. 291 et 292

Article 27 al. 2, 2^{bis} (nouveau) et al. 4

L'article 27 indique les mesures qui doivent être prises dans le cadre de la communication des résultats lors des scrutins fédéraux, cantonaux et communaux et en résume les diverses étapes.

L'article 27 al. 2 prévoit actuellement que le préfet communal immédiatement au Conseil d'Etat le tableau récapitulatif des résultats de son district et les procès-verbaux. Dès lors que dans les faits, pour les informations à destination du Conseil d'Etat, les communications se font à la Chancellerie d'Etat, il convient de l'inscrire dans la loi.

Le nouvel alinéa 2^{bis} est la suite logique de l'alinéa précédent. Il y a lieu au surplus de relever que, même si cette solution n'est pas, à ce jour, formellement inscrite dans la LEDP, c'est la Chancellerie d'Etat qui fait office de bureau électoral cantonal. Il convient par conséquent de formaliser aussi la transmission des résultats des scrutins au Conseil d'Etat par la Chancellerie d'Etat. C'est le but du nouvel article 27 al. 2^{bis}.

L'alinéa 4 a pour seul objectif de limiter la transmission, au Grand Conseil, des seuls résultats des élections cantonales. Au vu des nouveaux moyens de communication et de la rapidité de la diffusion, la transmission de *tous* les scrutins cantonaux semble être devenue une tâche superflue.

Article 28 al. 1 et 2

A teneur de l'article 152 al. 2, un recours contre des votations et élections communales doit être interjeté dans un délai de 10 jours dès l'affichage des résultats au pilier public. Il s'agit là des résultats encore provisoires, puisqu'ils peuvent encore être attaqués par un recours.

La LEDP ne prévoit toutefois nulle part l'affichage des résultats «provisoires» au pilier public (N.B. l'article 34 dont il est fait état ci-dessous, concerne la publication des résultats définitifs). Il convient de remédier à cette lacune en complétant l'article 28 al. 1, relatif à la communication des résultats (provisoires) des scrutins communaux.

Il a par ailleurs été constaté qu'aucune autorité n'est désignée pour communiquer de manière centralisée les résultats des élections communales générales dans les districts. Comme le préfet est la personne la mieux à même d'assurer, à ce niveau, une gestion centralisée des résultats, et partant la meilleure communication, il est proposé de lui confier cette tâche (art. 28 al. 2 nouveau).

Article 34, titre médian

Comme relevé ci-dessus, l'article 34 ne prévoit que l'affichage au pilier public des résultats définitifs, soit de ceux constatés après l'écoulement du délai de recours. Il convient de com-

pléter le titre médian de cet article, imprécis, afin d'éviter des confusions.

Article 52 al. 1 et al. 6 (nouveau)

Les modifications proposées dans le présent article doivent être comprises en lien avec la législation sur la transparence, récemment entrée en vigueur.

Il convient tout d'abord de reformuler l'article 52 al. 1, car la formulation actuelle (appuyée; elles expriment leur soutien en signant la liste) laisse accroire que les signataires d'une liste électorale vont inconditionnellement voter, ensuite, pour le candidat ou la candidate dont ils ont rendu possible la candidature. Tel n'est pas le cas; il peut arriver que des personnes signent une liste électorale dans le seul but d'assurer à l'électorat un choix suffisant de candidat-e-s. Les personnes dans cet état d'esprit peuvent très bien, ensuite, ne pas voter pour la personne candidate en question.

C'est également la raison pour laquelle, à l'article 52 al. 6 LEDP, et dans l'esprit de la législation sur la transparence, il est proposé de prévoir que les listes de signataires peuvent être consultées jusqu'à la clôture du scrutin. Dès lors que ces listes ne sont pas l'expression d'une volonté de vote, rien n'empêche, essentiellement sous l'angle de la protection du secret de vote, de prévoir qu'elles soient publiques. Il y a d'ailleurs lieu de noter que dans une affaire schwyzoise datant de 1972 (ATF 98 Ib 289), le Tribunal fédéral avait relevé que le secret du vote ne pouvait être étendu à la signature d'une liste, que le fait de ne pas pouvoir accéder à cette liste constituerait une atteinte à la liberté de vote et que l'intérêt des signataires au maintien du secret, même avéré, devait clairement céder le pas devant l'intérêt qu'avait le public à pouvoir accéder à cette liste, notamment dans la perspective d'une garantie de la liberté de vote.

Article 52b al. 3 et al. 5 (nouveau)

La modification de l'article 52b al. 3 et al. 5 LEDP doit également être comprise sous l'angle de la législation sur la transparence.

Globalement, le système proposé consiste à mettre à l'alinéa 5 tant le principe de la publicité du registre que les modalités de sa consultation. C'est la raison pour laquelle l'alinéa 3 est modifié dans le sens proposé.

Article 54 al. 3

L'article 54 al. 3 LEDP prévoit quelles indications relatives aux personnes candidates doivent être portées sur les listes électorales. Dans sa teneur actuelle, l'article 54 al. 3 prévoit que ces indications doivent être les suivantes: nom, prénom, profession, année de naissance, domicile et, le cas échéant, toute autre indication propre à l'identifier et à la distinguer.

Il semble d'abord opportun de faire concorder les exigences cantonales en la matière avec les exigences fédérales pour l'élection du Conseil national (art. 22 al. 2 LDP). Cela suppose l'ajout du sexe de la personne candidate, de sa date de naissance exacte (au lieu de simplement l'année de naissance et de son lieu d'origine). Cela consiste également à remplacer l'exigence actuelle de «domicile» par celle d'adresse prévue dans le droit fédéral.

Il s'agit ensuite d'ajouter, dans le droit cantonal, l'indication concernant la nationalité, puisque des personnes de nationalité étrangère peuvent être élues à des fonctions communales.

Article 58 al. 1, 2^e phr., et al. 2

Il est parfois fait référence, dans la LEDP, aux listes (électorales) officielles, lesquelles ne sont toutefois définies nulle part. La modification de l'article 58 al. 1 a pour objectif de combler cette lacune.

L'alinéa 2 poursuit la même logique en utilisant cette terminologie de «liste officielle». Un parallèle entre la présente disposition et l'article 24 al. 2 let. a ou let. i LEDP peut désormais être fait.

Article 58a (nouveau)

L'article 58a al. 1 désigne désormais expressément la Chancellerie d'Etat comme étant, par défaut, le bureau électoral du canton. Un tel bureau a notamment pour fonction de diriger et de surveiller les opérations électorales, de recevoir les listes de candidat-e-s ainsi que de récapituler les résultats de l'élection. Cette solution est conforme à la pratique actuelle pour les élections au Conseil national (cf. article 7a de l'Ordonnance fédérale sur l'exercice des droits politiques).

Dans la proposition, la Chancellerie d'Etat exécute toutes les tâches d'un bureau électoral cantonal.

Article 62 al. 2^{bis} (nouveau)

A l'instar d'autres adaptations prévues dans le présent projet, l'adjonction proposée dans cet article doit être comprise en lien avec la législation sur la transparence. Pour un aperçu des motifs en la matière, il est renvoyé au commentaire relatif à la modification de l'article 52.

Article 65 al. 1

Il convient de remplacer la formulation «domiciliées dans le cercle électoral en cause» par «inscrites dans le registre électoral d'une commune du cercle électoral en cause», ceci afin de ne pas exclure les Suisses et Suissesses de l'étranger, qui ne sont pas domiciliés dans leur commune de vote.

Article 69 al. 2

La pratique démontre qu'il convient de préciser la règle relative à la suppression du nom des candidat-e-s en surnombre. Il est proposé d'adjoindre à la phrase existante la formulation «et, le cas échéant, de droite à gauche».

En effet, il arrive souvent que des candidats ou candidates soient aussi ajoutés sur les listes à côté des noms de candidats ou candidates déjà imprimés et qui ne sont pas tracés. L'adjonction proposée permettra d'assurer une pratique uniforme en la matière.

Article 77 al. 2, 2^e phr.

L'article 77 traite de la question de la substitution en cas de vacance d'un siège dans le cadre des élections selon le mode de scrutin proportionnel.

Cet article prévoit actuellement, à son alinéa 2, que la personne en tête des viennent-ensuite de la liste concernée peut, le cas échéant, «décliner son élection dans les trois jours à compter de la proclamation; dans ce cas, le siège est attribué à la personne suivante. Lors d'une vacance ultérieure, son nom est à nouveau pris en considération.»

Il peut arriver qu'une personne, dernière d'une liste de viennent-ensuite d'un parti politique ou groupe d'électeurs et électrices décline, à un moment donné, son élection. Cela provoque immédiatement l'organisation d'une élection complémentaire. Suite à cette élection complémentaire, il peut à nouveau y avoir une vacance, et donc une nouvelle proclamation de l'élection des viennent-ensuite. La question qui se pose alors, à ce stade, est celle de savoir quel-le vient-ensuite il faut prendre en compte: celui ou celle de la première élection, ou celui ou celle, éventuel-le, de l'élection complémentaire?

Pour régler la question, il est proposé d'adjoindre à la dernière phrase de l'alinéa 2 la formulation «sauf si la vacance précédente a déjà donné lieu à une élection complémentaire». Il convient en effet que les personnes dernières des viennent-ensuite d'une liste de parti politique ou d'un groupe d'électeurs et électrices sachent que si elles déclinent leur élection et provoquent de ce fait une élection complémentaire, leur nom ne sera plus pris en compte en tant que viennent-ensuite. L'adjonction proposée permet également d'uniformiser les pratiques entre les diverses régions du canton.

Article 82 titre médian, al. 2 et 3

L'article 82 est situé dans la subdivision «6. Election sans dépôt de liste». Or, l'élection *sans dépôt de liste*, même si la subdivision qui en traite est placée dans la section «Elections selon le mode de scrutin proportionnel», est en fait une élection selon le système majoritaire.

Dans une telle élection, il n'y a jamais de viennent-ensuite. C'est la raison pour laquelle il est proposé de supprimer, dans l'article 82, toute référence ou pratique tenant au système d'élection proportionnelle.

Article 85 al. 1 et 2

La formulation actuelle de l'alinéa 1 exclut les Suisses et Suissesses de l'étranger, qui ne sont pas domiciliés dans le canton. La formulation nouvellement proposée permet de remédier à ce problème.

En remplaçant «domiciliées dans le district en cause et ayant l'exercice des droits politiques» par «inscrites dans le registre électoral d'une commune du district en cause et habiles à voter en matière cantonale», le but poursuivi est de ne plus exclure les Suisses et Suissesses de l'étranger, qui ne sont évidemment pas domiciliés dans une commune du canton. A noter aussi que la précision «et habiles à voter en matière cantonale» est destinée à exclure expressément les personnes qui ont certes l'exercice des droits politiques, mais seulement au niveau communal. Il s'agit là des personnes de nationalité étrangère au sens de l'article 48 al. let. b de la Constitution cantonale, lesquelles n'ont pas le droit de vote au niveau cantonal (art. 39 de la Constitution cantonale).

Article 87 al. 2

Il est renvoyé ici au commentaire relatif à l'article 69 al. 2, qui peut être repris *mutatis mutandis* pour la présente modification.

Article 93 al. 2

L'adjonction du terme «en principe» permet de bien démontrer que le délai de huit semaines est un délai d'ordre. Ce faisant, le système prévu sera identique à celui appliqué lors d'une vacance dans le système proportionnel (art. 79 al. 2 LEDP).

Article 110a (nouveau) Publicité des listes de signatures

Il convient, également en matière de listes de signatures pour les initiatives et les référendums, de clarifier la question de leur publicité éventuelle.

Les listes des signatures déposées à l'appui d'une initiative ou d'un referendum ne sont pas accessibles au public; une fois déposées, les listes de signatures ne peuvent plus être ni restituées, ni consultées. Le secret de vote, garanti par les articles 34 de la Constitution fédérale et 283 du Code pénal Suisse, protège en effet les signataires d'une initiative ou d'un referendum, qui disposent d'un droit à ce que l'Etat tienne leurs signatures secrètes (ATF 98 Ib 289, cons. 4h). Le secret

de vote fait dès lors obstacle à l'accès aux listes de telles signatures.

Il se justifie donc, afin d'assurer dans les faits la préservation du secret du vote des signataires, de prévoir expressément dans la LEDP que les listes de signatures pour les initiatives et les référendums ne sont pas publiques.

Il est rappelé que la situation est différente lorsqu'une personne soutient la possibilité pour une autre personne de se porter candidate à une fonction politique (art. 52 al. 6 LEDP) ou soutient une demande d'élection du conseil communal selon le mode de scrutin proportionnel (art. 62 al. 2^{bis} LEDP). Il n'y a pas dans ce cas l'expression d'un vote (cf. ég. ATF 98 Ib 289).

Article 112 al. 1

L'actuelle formulation laisse penser que toutes les personnes qui ont l'exercice des droits politiques peuvent signer des initiatives en matière cantonale.

Tel n'est pas le cas. En effet, les personnes étrangères qui en remplissent les conditions ne disposent de droits politiques qu'au niveau communal, et non pas au niveau cantonal. Il convient de compléter l'article 112 al. 1 LEDP pour éviter toute confusion à ce sujet.

Article 118 al. 2

L'article 118 al. 2 prévoit actuellement qu'une initiative à laquelle le Grand Conseil ne s'est pas rallié peut être retirée au plus tard dans les trente jours dès la publication dans la *Feuille officielle* du décret soumettant l'initiative au peuple.

En pratique toutefois, depuis quelques années, de telles publications se font dans le Recueil officiel fribourgeois. Seul le sommaire de ces décrets est reproduit dans la *Feuille officielle*. Il s'agit là d'une pratique conforme aux 3 et 4 de la loi du 16 octobre 2001 sur la publication des actes législatifs (LPAL; RSF 124.1).

Dès lors que cette pratique fonctionne bien, il n'y a pas de raison de maintenir la règle spéciale de publication dans la *Feuille officielle* posée à l'article 118 al. 2.

Articles 119 al. 3, 120 al. 1 et 134

Les modifications proposées aux articles 119 al. 3 et 120 al. 1 et l'abrogation de l'article 134 sont liées à la modification de l'article 27 al. 4, selon laquelle les résultats des votations cantonales ne seront plus transmis au Grand Conseil. Comme déjà relevé sous le commentaire relatif à l'article 27 al. 4, au vu des moyens de communication actuels, il n'y a plus guère de sens de saisir le Grand Conseil d'un rapport sur les résultats de ces votations, déjà connus depuis longtemps.

En revanche, il faut que le Grand Conseil, appelé à valider les élections des autorités cantonales, reçoive les documents nécessaires à cette tâche.

Article 130 al. 1^{bis} (nouveau)

Actuellement, la LEDP n'identifie pas les personnes chargées des rapports avec les autorités en cas de référendum. Comme cela a été fait en matière d'initiative (art. 112 al. 3 LEDP), il est toutefois utile de désigner ces personnes. En effet, en cas d'aboutissement du référendum, les référendaires doivent pouvoir expliquer, dans la brochure explicative officielle de la votation, pourquoi et dans quels buts le référendum a été lancé. Il est dès lors important que l'autorité chargée de l'organisation du scrutin ait des interlocuteurs et interlocutrices désignés, de manière à pouvoir, en temps voulu, prendre contact avec eux en vue de l'établissement de la brochure.

A noter que de tels contacts pourraient certainement avoir lieu pour d'autres motifs que celui tenant à l'établissement de la brochure, mais que contrairement à ce qui se passe en cas d'initiative, le Comité référendaire n'est pas habilité à retirer un référendum qui aurait abouti. Le cas échéant, une votation sur l'acte législatif contesté est en effet obligatoire.

Article 135 titre médian

Aux fins de clarté, il convient de préciser dans titre médian de l'article 135, qui couvre également l'article 136, que l'on agit là dans le cadre du référendum parlementaire *financier facultatif*.

Article 137 al. 3

Il convient d'ajouter à la liste d'articles actuellement mentionnés à l'article 137 al. 3 le nouvel article 110a relatif à la non publicité des listes de signatures déposées à l'appui d'un référendum ou d'une initiative.

Article 141 titre médian, al. 3 et 4, 2^e phrase

A supposer que l'article 51^{er} LCo soit complété par la ou les formes possibles pour chaque objet, on devrait inclure les articles topiques de la LEDP dans l'analyse. Ainsi, l'article 141 al. 3 LEDP en vigueur est probablement incomplet dans la mesure où il ne traite que du règlement de portée générale. On peut supposer que les articles 126 et 127 LEDP s'appliquent au traitement de l'initiative selon la ou les formes choisies, ce qui motive la précision apportée à l'alinéa 3.

Il y a toutefois une différence entre l'initiative cantonale et communale, et elle concerne le délai dans lequel la votation doit, le cas échéant, avoir lieu: pour l'initiative cantonale la votation doit avoir lieu dans le délai d'une année, et pour l'initiative communale ce délai est de cent huitante jours.

Dès lors, pour préserver ces délais, une précision du renvoi est prévue à l'alinéa 3 et le titre médian est complété par «... et délais».

En ce qui concerne l'alinéa 4, un complément s'impose pour l'initiative communale dans la mesure où l'article 118 al. 2 nouvellement proposé mentionne désormais le Recueil officiel. Or pour les communes, la publication continuera de paraître dans la *Feuille officielle*, ce qui explique l'adjonction apportée à l'alinéa 4.

Article 142

L'article 142 LEDP en vigueur a la teneur suivante: «*La votation populaire doit avoir lieu au plus tard dans le délai de cent huitante jours dès la décision du conseil général soumettant l'initiative à la population*».

Or, l'article 141 al. 3 LEDP prévoit que «*Lorsque l'initiative porte sur un règlement de portée générale, les articles 126 et 127, relatifs à l'initiative législative en matière cantonale, sont applicables par analogie*». Cela signifie en d'autres termes:

- > qu'en cas de ralliement, il n'y a pas de votation obligatoire; une telle votation n'a lieu que facultativement, si le référendum est demandé (art. 126 al. 1 LEDP ou 127 al. 1 LEDP).
- > que ce n'est que s'il n'y a pas ralliement (avec ou sans contre-projet) que le peuple est appelé à se prononcer.

Il ressort de ce qui précède que non seulement le texte actuel de l'article 142 LEDP est trompeur, car il laisse supposer qu'une votation est obligatoire dans tous les cas en présence d'une initiative communale, mais également qu'il est superflu, puisque les articles 126 et 127 LEDP prévoient déjà les délais applicables dans les divers cas de figure.

Il est donc proposé, pour éviter des confusions, de supprimer l'article 142 LEDP.

6.1.2. Modifications de la LPFC

Abrogation des intitulés de subdivision précédant les articles 1, 5 et 8

Il a été constaté que, suite à l'intégration dans la LPFC des articles destinés à mettre en œuvre la motion 1100.10 du député Benoît Rey, les subdivisions initiales pouvaient porter à confusion. Il est donc proposé de les supprimer.

Article 1a

Le titre médian de cet articles précise d'emblée, en exécution de la motion 1020.13, que la contribution de l'Etat pour les élections fédérales ou cantonales (art. 1 al. 1 LPFC) concerne désormais chaque élection générale ou complémentaire.

L'article 1a al. 1 ne concerne que l'élection générale. Il correspond, à quelques mots près, à l'article 4 al. 1 et 1^{bis} LPFC actuel.

L'article 1a al. 2 let. a fait référence à l'alinéa 1 let. a pour déterminer la participation de l'Etat pour les frais généraux relatifs à la campagne électorale en cas d'élection complémentaire. En effet, il n'est pas aisé de prévoir des crédits pour des élections complémentaires par la voie budgétaire lorsque l'on ne sait pas s'il y aura de telles élections.

Il est donc proposé que le cas échéant, le montant de la participation de l'Etat pour les frais généraux soit calculé sur la base du montant fixé par voie budgétaire selon l'article 1a al. 1 let. a, mais qu'il corresponde à la moitié du montant décidé par voie budgétaire pour l'élection générale en cause. Concrètement, cela signifie ainsi que si 45 000 francs ont été budgétisés pour l'élection générale au Conseil d'Etat et qu'il y a une élection complémentaire pour le Conseil d'Etat durant la même législature, le montant auquel on arriverait en application de l'article 1a al. 2 let. b serait de 22 500 francs (45 000: 2). La solution apparaît logique pour deux raisons essentielles: 1) dans le cadre d'une élection complémentaire, moins de partis politiques ou de groupes d'électeurs et électrices présentent de candidat que dans une élection générale, ce qui augmente la part de la participation étatique pour ceux qui en présentent. 2) les frais de campagne s'avèrent en principe un peu moins élevés pour les élections complémentaires que pour les élections générales.

S'agissant de l'article 1a al. 2 let. b il s'agit, en substance, de payer les factures présentées, comme pour l'article 1a al. 1 let. b d'ailleurs.

L'alinéa 3 reprend l'alinéa 2 de l'article 4 actuel, précision faite du renvoi aux alinéas 1 ou 2.

Article 2 titre médian et al. 1

L'article 2 actuel doit être clarifié et adapté à la nouvelle situation. Il s'agit donc d'introduire dans cet article la notion d'élection complémentaire.

La notion actuelle de «frais de campagne» n'est par ailleurs pas assez précise. Il convient de bien faire ressortir du texte que le calcul effectué sur la base de cet article n'est destiné qu'à répartir la participation de l'Etat pour les «frais généraux de campagne électorale», et que cette répartition n'a rien à voir avec la prise en charge des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d'envoi.

Article 4

Comme l'article 4 actuel a été déplacé pour devenir, en partie, l'article 1a, il doit être abrogé.

Article 4a al. 1

Les précisions apportées à l'article 4a al. 1 sont destinées à déterminer sans équivoque à quelle prestation financière de l'Etat la loi se réfère.

Article 4b Tâches des partis politiques et groupes d'électeurs et électrices

Le processus de prise en charge totale, par l'Etat, des frais des opérations exécutées en commun par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices doit être organisé et précisé. En particulier, cette prise en charge ne doit d'abord plus dépendre du résultat électoral (cf. suppression du seuil prévu à l'actuel article 4b al. 1 in fine).

Pour préciser le processus, le Conseil d'Etat propose que, comme cela se fait d'ailleurs déjà en pratique, les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices désignent parmi eux l'interlocuteur ou l'interlocutrice de la Chancellerie d'Etat (répondant ou répondante).

Les tâches du répondant ou de la répondante consistent en substance à réunir toutes les factures susceptibles d'être prises en charge par l'Etat, d'en vérifier le contenu et l'exactitude puis, une fois ces vérifications effectuées, de les transmettre à la Chancellerie d'Etat (art. 4b al. 2).

La Chancellerie d'Etat est par ailleurs chargée de régler par voie d'ordonnance technique le détail des opérations d'envoi à observer par les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices. Il s'agit en effet là de précisions de détail qui n'ont pas leur place dans la loi (art. 4b al. 3).

Article 4c Versement de la prise en charge

Il appartient à la Chancellerie d'Etat de vérifier les factures et de verser, dès que possible, le montant correspondant à leur somme, sur le compte désigné à cet effet par le répondant ou la répondante. En l'absence de contestation, ce versement pourra intervenir très rapidement, le versement et une simple confirmation écrite subséquente, avec les voies de droit, faisant office de décision. A noter qu'en cas de contestation, la Chancellerie d'Etat sera par exemple habilitée à ne procéder qu'à un versement partiel de la somme (versement de la somme reconnue) et à rendre une décision de refus, sujette à recours, pour le surplus. Sur proposition de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, il est désormais expressément prévu dans cette article que la décision de versement soit portée à la connaissance du public (art. 4c al. 1).

L'alinéa 2 précise que «*Les partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices qui n'ont pas pris part, de manière volontaire, aux opérations en commun, n'ont aucun droit à une prise en charge*». Cette règle qui est une reprise de l'article 4b al. 2

actuel, se comprend par elle-même. Dans le commentaire y relatif (Message N° 260 du 21 juin 2011), il avait simplement été relevé à son sujet que «*Si un parti politique ou un groupe d'électeurs et électrices décide de ne pas participer, il ne percevra évidemment aucune contribution*».

L'alinéa 3 est la reprise exacte de l'article 4b al. 3 actuel. Le commentaire qui avait été rédigé à son sujet dans le Message N° 260 du 21 juin 2011 peut être repris *mutatis mutandis*. C'est le suivant: L'alinéa 3 vise la situation où une majorité de partis politiques ou de groupes d'électeurs et électrices déciderait d'exclure des opérations en commun un ou plusieurs partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices. «*Compte tenu du but de la révision consistant à ce que l'Etat prenne à sa charge les frais de mise sous pli et d'envoi de la publicité électorale à la condition que celles-ci soient effectuées en commun, il convient de prévoir une sanction si elles ne peuvent pas l'être en raison du refus de la majorité des partis politiques d'y associer une minorité: dans une telle situation, aucune contribution ne serait octroyée. Cet alinéa réserve toutefois les cas d'exclusion pour de justes motifs, par exemple l'exclusion d'un parti politique ou d'un groupe d'électeurs et électrices prônant des thèses constitutives de discrimination raciale*».

6.1.3. Modifications de la LCo

Article 19

Le scrutin de liste correspond à une élection à bulletin secret, les citoyen-ne-s décidant simultanément pour toutes les personnes candidates s'ils veulent leur donner un suffrage ou non. L'opposé serait un scrutin individuel, qui impliquerait qu'on élise les personnes siège par siège au moyen de bulletins uninominaux. L'article 19 al. 1^{bis} en vigueur prévoit en effet que si aucune liste n'est déposée, l'élection a lieu au scrutin individuel (et à main levée), mais cette disposition soulève des questions quant à son application pratique.

Le système proposé consiste dès lors à prévoir un scrutin de liste, qui peut être remplacé par une élection tacite de l'ensemble des personnes proposées si le nombre de candidat-e-s est égal ou inférieur aux postes à pourvoir.

Le renvoi au RELCo a pour but d'y préciser le déroulement de chaque étape de la procédure.

Article 26 al. 2, 2^e phr.

La particularité de l'initiative portant sur l'introduction du conseil général réside dans le fait que la commune ne dispose précisément pas encore du conseil général, mais étant donné que la loi déclare que «les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables à l'exception de celles qui ont trait à sa transmission et à sa validation» (al. 2), ce renvoi suppose

normalement l'existence d'un parlement puisque celui-ci ne doit pas seulement se prononcer sur la validité et transmettre l'initiative, il doit également décider du ralliement ou non.

La portée de ce renvoi n'est pas claire. Le délai pour la votation, par exemple, court dès la décision du conseil général soumettant l'initiative à la population – mais en l'occurrence, il n'y a pas de conseil général. En vertu du droit spécial, une votation doit obligatoirement avoir lieu dans ce cas (art. 26 al. 2, 1^{re} phr. LCo). La procédure ne peut toutefois pas être établie avec précision sur la base des renvois existants.

A l'instar de ce qui est proposé pour la procédure d'élection au sein de l'assemblée communale, il paraît dès lors utile de préciser, au niveau des dispositions réglementaires, notamment celles du RELCo, quel organe doit entreprendre quelle démarche et dans quel délai lorsqu'un vote aux urnes sur l'introduction du conseil général est demandé par voie d'initiative. Par conséquent, il est proposé d'amender l'article 26 al. 2 LCo par un renvoi à la compétence réglementaire du Conseil d'Etat. Les expériences des communes ayant récemment introduit le conseil général seront prises en compte pour définir les étapes de la procédure.

Article 46 al. 1, al. 1^{bis} (nouveau) et al. 4

Les règles applicables aux élections effectuées au sein du conseil général ne prévoient pas la possibilité de renoncer au scrutin de liste si le nombre de candidat-e-s est égal au nombre de sièges à pourvoir. Ceci peut conduire à des séances constitutives très longues sans véritable justification si le choix des personnes candidates correspond au nombre de sièges et reflète un large consensus. Vu que la demande d'un scrutin secret reste toujours possible, il est proposé d'appliquer le même régime au conseil général qu'aux assemblées communales.

A noter que l'article 19 RELCo, précisant l'article 46 LCo, sera adapté à la modification de ce dernier, d'une part, et, d'autre part, harmonisé avec l'article 19 LCo dans sa teneur nouvellement proposée.

Etant donné toutefois que les commissions (et délégations au sein du conseil d'agglomération) sont constituées pour la législature en cours, d'une part, et que les règlements du conseil général doivent être adaptés, d'autre part, les dispositions transitoires devront prévoir que ces règles ne mettent pas en cause ces élections.

L'alinéa 4 en vigueur contient un renvoi aux règles sur la composition du bureau électoral. On peut supposer que ce renvoi se réfère à la répartition équitable des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices représentés au sein du conseil général, mais la portée n'est pas claire. Les règles d'incompatibilités sont régies par la législation sur les communes. En outre, la répartition équitable des forces politiques s'ap-

précie en général sur l'ensemble des organes élus, alors qu'il n'y a qu'un seul bureau électoral dans une commune. Enfin, un doute pourrait naître quant aux voies de droit applicables en cas de contentieux lié à une élection au sein du législatif: ce renvoi aurait-il pour conséquence que les voies de droit seraient celles de la LEDP? Ce n'était en tout cas pas la pratique suivie par les autorités juridictionnelles. Or, même si l'on propose d'adapter les voies de droit contre les décisions des législatifs communaux dans le sens d'une accélération de la procédure, il restera toujours une différence fondamentale entre ces deux ensembles de normes (cf. commentaire de l'article 154 ci-dessous). Pour toutes ces raisons, le projet propose de supprimer l'alinéa 4.

Article 51^{ter} al. 2, 2^e phr.

La loi en vigueur ne précise pas pour chaque objet la ou les formes que peuvent prendre les initiatives y relatives (soit l'initiative rédigée en termes généraux ou entièrement rédigée). L'enjeu de la distinction entre ces deux formes réside notamment dans le fait qu'un contre-projet peut être opposé seulement si l'initiative est entièrement rédigée (et que le conseil général ne se rallie pas à l'initiative).

En revanche, pour les deux formes, le parlement a la possibilité de se rallier à l'initiative. Selon les formes, il élabore alors une loi soumise au référendum facultatif (si l'initiative est en termes généraux) ou l'initiative devient une loi soumise au référendum facultatif (si elle est entièrement rédigée). Par voie de conséquence, il n'y a *pas* de votation populaire dans ces cas-là (à moins qu'elle ne soit demandée par le nombre de signatures voulu).

Il convient dès lors d'examiner, pour les objets de l'initiative communale autres que les règlements, quelles sont les formes ou quelle est la forme qui leur convient, car la procédure à suivre en dépend:

- > Lettres a à c: la loi précise les formes que peuvent prendre les initiatives déposées pour ces objets et ces choix ne sont pas remis en cause par le projet.
- > Quid en cas du changement du nombre des conseillers généraux? La loi en vigueur est muette quant aux formes possibles. En soi, on peut imaginer les deux cas de figure: une initiative pourrait demander de réduire le nombre des membres, sans en indiquer la proportion exacte, cette tâche revenant au conseil général s'il s'y rallie, mais l'initiative peut aussi indiquer le nombre exact que devrait compter le conseil général. Dès lors, on pourrait à première vue choisir le même modèle que pour les règlements de portée générale. En outre, la forme «entièrement rédigée» – permettant d'opposer un contre-projet – pourrait s'avérer utile (p.ex. une initiative demandant de diminuer le nombre des membres de 80 à 40 pourrait se voir opposer un contre-projet proposant une réduction à 50 membres). Dès lors, le projet propose

d'admettre a priori les deux formes pour cette initiative, étant donné aussi que selon les communes concernées, le nombre des membres du législatif peut être inscrit dans un règlement de portée générale, objet pour lequel les deux formes d'initiative sont également ouvertes.

- > L'avant-projet mis en consultation prévoyait d'admettre l'initiative populaire également pour le changement du nombre des conseillers et conseillères communaux et d'en déterminer les formes. Cet objet a cependant été supprimé du catalogue à la suite de la consultation.

Article 53 al. 1, 3^e phr.

Cet objet ne figure pas dans l'énumération de l'article 51^{ter} LCo, alors qu'il peut survenir uniquement dans une commune qui a le conseil général. L'article 53 LCo déclare simplement que les règles de la loi sur l'exercice des droits politiques relatives à l'initiative en matière communale sont applicables par analogie. La loi ne se prononce pas sur les éventuelles formes envisageables ou autres modalités particulières (le conseil général pourrait-il se rallier, possibilité qu'il a dans tous les autres cas ou doit-il s'abstenir dans ce cas-là? le conseil général pourrait-il faire usage de sa compétence de proposer un contre-projet, par exemple une réduction drastique du nombre des membres à la place d'une suppression pure et simple? ou au contraire une augmentation significative, si le motif de l'initiative consiste à dire que le parlement n'est pas assez représentatif?).

Pour admettre la faculté d'opposer un contre-projet, il faudrait que la démarche soit considérée comme une véritable initiative – ce qui est en soi le cas selon les renvois – et que, surtout, la forme «entièrement rédigée» soit ouverte. Il conviendrait à cet effet de compléter l'article 51^{ter} LCo.

Cependant, la loi prévoit d'office un scrutin populaire sur cette question, à l'instar de la règle pour l'introduction du conseil général. Ce «référendum obligatoire» distingue ce cas de figure de l'initiative «classique» qui ne prévoit la votation obligatoire qu'à défaut de ralliement. Le projet opte dès lors plutôt pour le rapprochement avec l'introduction du conseil général et propose dès lors de préciser les modalités dans les dispositions réglementaires (analogie avec le changement proposé pour l'article 26).

Article 57 titre médian et al. 4 (nouveau)

La LCo ne prévoit pas quand les membres des conseils communaux entrent en fonction, respectivement jusqu'à quand les membres sortants restent en charge.

La présente modification, rédigée sur le modèle de l'article 11 al. 2 et 3 de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA; RSF 122.0.1), a pour objectif de combler cette lacune.

Article 117 al. 2

Il convient de renvoyer à l'article 19 dans sa globalité, la renonciation à un scrutin de liste pouvant entrer en ligne de compte au sein d'une assemblée des délégué-e-s dans les mêmes circonstances que dans une assemblée communale. En outre, dans la mesure où les règles analogues s'appliquent selon le projet également au conseil général (art. 46), il n'y a pas de raison de ne les appliquer que partiellement au niveau d'une assemblée des délégué-e-s.

Article 123a al. 1 let. d et al. 2 (nouveau)

Il convient de vérifier si les propositions esquissées pour l'initiative communale peuvent avoir une incidence sur les associations de communes et sur l'agglomération, collectivités connaissant toutes deux l'initiative populaire.

En ce qui concerne l'association de communes, on constate que l'article 123a LCo ne mentionne pas quelles formes sont admises pour les différents objets d'initiative. L'article 123c al. 3 LCo précise certes que les tâches du conseil général sont exercées par l'assemblée des délégué-e-s, mais ces tâches diffèrent selon que l'initiative est rédigée en termes généraux ou de toutes pièces. L'article 51^{ter} LCo n'est pas déclaré comme étant applicable par analogie (cf. art. 126 LCo a contrario) (par ailleurs, les objets énumérés à l'article 123a LCo ne sont pas identiques à ceux énumérés à l'article 51^{ter} LCo, si bien qu'une application par analogie ne permettrait pas forcément de résoudre les questions).

En effet, même si l'article 123c al. 3 LCo déclare que la LEDP est applicable pour le surplus, la question des formes que peuvent revêtir les initiatives déposées dans le cadre d'une association de communes demeure ouverte, car elle relève en l'état non pas de la LEDP, mais de la LCo.

On peut dès lors à première vue examiner un éventuel complément à l'article 123a LCo dans le sens d'une précision analogue à l'article 51^{ter} al. 2 LCo.

Par ailleurs, on peut se demander quel est le sens exact de la lettre d de l'article 123a LCo: selon cette lettre, une initiative pourrait avoir pour objet des participations au sens de l'article 121 al. 2 LCo, dont la teneur est la suivante:

² L'association peut édicter des règlements de portée générale et prendre des décisions envers les administrés. En particulier, elle peut convenir de participations et, dans la mesure où les statuts le prévoient, prélever des émoluments, à l'exclusion de toute autre contribution publique.

On peut supposer que ces participations devraient faire l'objet d'un règlement de portée générale s'il s'agit de contributions publiques quelconques. Partant, la lettre c de l'article 123a LCo permettrait de couvrir également le cas de figure de la

lettre d. Pour ces motifs, la suppression de la lettre d est proposée.

Enfin, s'agissant des adaptations proposées au niveau de la LEDP (art. 141 et 142), elles s'appliquent en principe aussi aux initiatives en matière d'associations et d'agglomérations. Or, le délai pour organiser la votation est partout de 180 jours. On pourrait se demander si ce délai convient ou si le délai plus long d'une année conviendrait mieux. Le projet ne prévoit pas de changement, de sorte que le délai de 180 jours continuerait de s'appliquer également aux associations de communes et à l'agglomération.

Article 136a al. 2 et 2^{bis} (nouveau)

La possibilité pour les communes parties à un projet de fusion de faire valoir ensemble leur droit à au moins un-e représentant-e au conseil communal a été introduite dans la loi à la suite de la motion 1057.07 du député André Ackermann (révision partielle de la loi sur les communes du 11 février 2009, ROF 2009_018). Parmi les fusions qui se sont réalisées depuis lors, cette nouvelle possibilité n'a pas encore été utilisée, mais il convient de rappeler que les fusions doivent réunir un nombre minimal de trois communes pour que cet article trouve application, ce qui n'a pas été le cas dans les fusions qui ont eu lieu entre 2009 et 2013. En revanche, on peut estimer qu'à l'avenir, ceci pourrait être le cas; en outre, l'existence d'une possibilité équivalente pour le conseil général pourrait être utile, voire nécessaire, afin que les communes qui le souhaiteraient puissent prévoir cette règle dans leur convention de fusion.

Par le choix de deux alinéas distincts pour le conseil communal et pour le conseil général, on souligne le fait que ces deux options sont indépendantes: les communes peuvent les appliquer cumulativement ou seulement pour l'un ou l'autre des organes communaux. Cette formulation fait suite à une demande émise par l'ACF durant la procédure de consultation.

Article 137

Le champ d'application limité de l'article 137 au conseil communal n'a pas fait l'objet de critiques depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LCo du 11 février 2009 (cf. commentaire ad article 136a ci-dessus). Ceci dit, on peut se demander s'il ne vaut pas mieux prévoir désormais la *possibilité* de prolonger le régime transitoire également pour le conseil général, à plus forte raison, si des communes pourraient à l'avenir se regrouper pour former un cercle unique pour l'organe exécutif et/ou législatif de la nouvelle commune comme cela est proposé par les compléments à l'article 136a.

Article 154 al. 1

Il est proposé d'adapter les voies de droit en supprimant de l'article 154 al. 1 LCo les mots «dès la fin du délai de rédaction du procès-verbal». Il y va de la sécurité juridique et d'une accélération de la procédure relative aux contentieux. Cette proposition consiste ainsi à rattacher le point de départ du délai de 30 jours pour recourir contre les décisions du législatif communal au moment où la décision est prise et non pas à l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal. Cette règle préserve en outre l'unicité des délais pour le contentieux relatif aux votes et aux élections.

Certaines remarques émises au cours de la procédure de consultation ont douté de la pertinence du changement proposé, craignant notamment des contestations supplémentaires du fait des éléments non prévisibles d'après l'ordre du jour – ou estimant que toutes les décisions devraient alors être publiées de suite – ainsi que des pressions accrues sur l'administration communale pour disposer du procès-verbal au plus vite.

A ces arguments on peut répondre que les décisions doivent être prises selon l'ordre du jour établi et publié, que tous les membres du législatif sont invités à prendre part aux séances, que celles-ci sont très souvent également fréquentées par des médias et que le procès-verbal doit être établi et publié dans le délai de 20 jours, ce qui laisse un délai de 10 jours jusqu'à l'échéance du délai de recours de 30 jours. A noter qu'en matière de votations et d'élections aux urnes, le délai complet n'a qu'une durée de 10 jours au total, ce qui est relativement bref (art. 152 al. 2 LEDP). Pour ces raisons, la version mise en consultation a été maintenue.

6.1.4. Modifications de la LAgg

Article 28 al. 1 phr. introd., al. 1^{bis} (nouveau) et al. 2

En matière d'initiative au niveau de l'agglomération, la situation se présente de façon assez semblable aux associations de communes. Les considérations générales émises sous l'article 123a LCo demeurent dès lors valables. En effet, l'article 28 LAgg énumère les objets, mais il est muet quant aux formes. Ni le chapitre 6 de la LAgg (droits populaires) ni le chapitre 8 (droit complémentaire, contenant le catalogue des dispositions LCo applicables par analogie) ne contiennent de renvoi à l'article 51^{er} LCo. L'article 28 al. 3 LAgg renvoie simplement à la LEDP (dispositions sur l'initiative en matière communale), mais comme pour l'association de communes, ce renvoi ne résout pas la question des formes ouvertes et ne permet dès lors pas de déterminer la procédure applicable dès l'aboutissement d'une initiative. Partant, le projet propose de compléter l'article 28 LAgg à l'instar de ce qui est envisagé en matière d'association de communes.

En outre, on constate que la rédaction de l'article 28 al. 2 LAgg n'est pas très heureuse, dans la mesure où cet alinéa parle de «décisions» alors qu'on vise la votation qui a lieu, le cas échéant, sur une initiative. Le but de l'alinéa est de préciser comme pour l'association de communes qu'il faut la double majorité des citoyen-ne-s votants et des communes, élément qui ne figure par définition pas dans les dispositions de la LEDP relatives à l'initiative sur le plan communal. La formulation de la LCo concernant l'association de communes paraît préférable, raison pour laquelle il est proposé de reformuler l'alinéa 2 de l'article 28 dans ce sens.

Article 42 al. 1

Etant donné que les voies de droit dans le contexte de l'agglomération sont régies par la loi spéciale, il convient de modifier l'article 42 LAgg de la même manière qu'à l'article 154 et de prévoir que le délai de recours de 30 jours courra à l'avenir dès la décision prise et non plus dès l'échéance du délai de rédaction du procès-verbal.

6.1.5. Droit transitoire

a) Communes

Les règles transitoires font l'objet de l'article 5 du projet de loi. Pour le commentaire il est renvoyé aux explications figurant ci-dessus.

b) Agglomérations

L'article 6 rappelle que les règles transitoires mises en place s'appliquent par analogie aux agglomérations.

6.1.6. Referendum et entrée en vigueur

Il est proposé que le Conseil d'Etat fixe lui-même la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

6.2. Projet B: Groupe de cercles électoraux

6.2.1. Présentation

Contrairement à la solution du regroupement (fusion) des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveysse, qui avait pour conséquence la disparition des cercles de la «Glâne» et de la «Veveysse», la solution du groupement a pour but de les maintenir en tant que cercles. Ceux-ci seront réunis en un groupe de cercles «Glâne et Veveysse» pour les seuls calculs de répartition des sièges entre les listes, de manière à ce que, dans ces cercles, l'élection des députées au Grand Conseil soit rendue conforme aux articles 34 al. 2 et 8 al. 1 de la Constitution fédérale, conformément d'ailleurs à l'une des deux méthodes

(soit avec le système «Pukelsheim») préconisées par le Tribunal fédéral lui-même.

Cette méthode correspond aux systèmes de Bâle-Campagne et de Lucerne et procède de la préoccupation d'assurer à la fois la proportionnalité de la représentation politique et géographique.

Au plan arithmétique, cette solution consistant à rassembler les cercles de la «Glâne» et de la «Veveyse» au sein d'un groupe de cercles «Glâne – Veveyse», dans le but de faire descendre le niveau du quorum naturel en deçà de 10% en additionnant les sièges revenant à la Glâne et à la Veveyse (en tant que «groupe de cercles»), tout en assurant que les députés restent bien acquis respectivement à la Glâne et à la Veveyse (en tant que «cercles»).

Cette solution des «groupes de cercles» a en commun avec la méthode «Pukelsheim» de scinder la répartition des mandats en deux étapes distinctes: dans une première étape (répartition «supérieure»), les mandats sont répartis entre les listes en tenant compte du nombre de suffrages que ces listes (groupées) ont obtenu à une échelle qui dépasse celle de chaque région prise séparément; dans une seconde étape (répartition «inférieure»), les mandats respectivement obtenus par les listes (groupées) sont répartis au sein des régions («cercles») en tenant compte des sièges dont elles disposent, avec les transferts que cela nécessite ou occasionne d'une région à l'autre pour que la proportionnalité des listes (groupées) soit respectée au-delà.

Concrètement, la principale différence entre la méthode des *groupes de cercles*, d'un côté, et *Pukelsheim*, de l'autre côté, tient à l'échelle à laquelle a lieu la répartition «supérieure», entre les listes groupées: dans le premier cas, la distribution des mandats aux groupes de listes est étendue à deux régions seulement (cercles de la Glâne et de la Veveyse); dans le second cas, la distribution est élargie à l'ensemble du territoire cantonal.

- > Cette différence d'échelle entre une «répartition groupée» (in casu «duale») et une «répartition centrale» (ou «globale» si elle avait dû s'appliquer aux huit cercles électoraux) fait donc apparaître la solution des groupes de cercles comme une méthode de «mini-Pukelsheim».
- > Cette différence d'échelle a cependant pour conséquence que **cette solution se distingue assez nettement de la méthode «Pukelsheim»**: comme les transferts de sièges n'ont lieu qu'entre deux régions (in casu la «Glâne» et la «Veveyse»), ils sont plus faciles à calculer et à comprendre. Cela ne présente pas qu'un avantage pratique, mais constitue aussi un gage de transparence et d'acceptabilité démocratique.

Comme relevé précédemment, cette mesure d'aménagement permettrait de conformer l'élection du Grand Conseil aux exigences particulières que le Tribunal fédéral déduit des

garanties fondamentales de la liberté et d'égalité de vote en matière d'élection proportionnelle (art. 34 al. 2 et 8 al. 1 de la Constitution fédérale). Compte tenu des derniers chiffres en date, la répartition des sièges entre les groupes de listes concernerait 14 sièges (8 + 6), de sorte que le quorum naturel serait de 6,67% (100: [14 + 1]).

6.2.2. Modifications de la LEDP

Article 36 al. 1, deuxième phrase (nouvelle)

Au regard du groupe de cercle qui sera formé par les cercles de la Glâne et de la Veveyse, il convient de compléter l'article 36 al. 1 actuel par un renvoi aux règles relatives aux dénominations identiques prévues à l'article 75a al. 2 et 3 du présent projet.

Article 59 al. 1 et al. 2^{bis} (nouveau)

Pour les élections au Grand Conseil, le texte actuel de l'article 59 al. 1 fait référence aux cercles des préfets (... chaque préfet nomme pour son cercle, ...). Cette référence n'est pas exacte, car les préfets sont à la tête de districts administratifs et non pas de cercles électoraux. La précision proposée vise simplement à adapter le texte légal à la pratique ou ce qu'elle devrait être, le district de la Sarine étant composé de deux cercles électoraux.

S'agissant de l'alinéa 2^{bis}, le commentaire qui peut être apporté est le suivant:

En cas de groupement des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, le déroulement de l'élection ne change pas par rapport à la situation actuelle. En particulier, les citoyennes et les citoyens continuent de voter pour les candidats et candidates qui se présentent dans leur cercle électoral et chaque préfet conserve la responsabilité pour la surveillance du scrutin dans leur cercle.

Une coordination est cependant indispensable, dans le cas de la Glâne et de la Veveyse, pour le calcul de la répartition des sièges sur la base des résultats dépouillés dans chacun des deux cercles. Il est proposé, pour ce faire, que les préfets concernés nomment conjointement, parmi les membres des deux bureaux électoraux de leur cercle respectif (art. 59 al. 1 LEDP) une délégation chargée du calcul de la répartition des sièges dans le groupe de cercles. Cette opération se ferait sous la surveillance conjointe des deux préfets concernés, ces derniers étant par ailleurs compétents pour trouver eux-mêmes, le cas échéant, une règle pour déterminer qui de l'un ou de l'autre devrait, par exemple, procéder à un éventuel tirage au sort.

Article 62a (nouveau)

L'article 62a al. 1 et 2 a pour seul but d'introduire les huit cercles électoraux actuels dans la LEDP.

L'alinéa 3 en fixe les délimitations. Il le fait par référence aux communes ou aux districts administratifs qui les composent.

Article 63

En raison de l'intitulé de l'article 62a, il convient, pour des raisons de technique législative, de modifier le titre médian de l'article 63.

Article 65a (nouveau)

Pour que le système du «groupement de cercles» au sens des articles 75a à 75d fonctionne pour les partis politiques et les groupes d'électeurs et électrices, il est indispensable que des listes aux dénominations identiques ou déclarées comme telles soient utilisées dans les deux cercles concernés. A défaut, la répartition ne peut se faire correctement (cf. commentaires ad articles 75a ss).

L'article 65a al. 1 pose d'abord le principe que toutes les listes qui portent une dénomination identique dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse seront d'office groupées en paires dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse. On entend bien ici une dénomination **strictement identique**, en ce sens que même la plus petite différence de dénomination entre les deux listes conduirait à les considérer comme distinctes, ce qui impliquerait alors leur traitement en tant que listes individuelles au sens de l'article 75a al. 2.

L'article 65a al. 2, 3 et 4 ont pour objectif d'assouplir ce système en permettant aux partis politiques et aux groupes d'électeurs et électrices de formuler, dans chacun des cercles électoraux concernés, des déclarations de l'intention de former une paire de listes. Concrètement, cette déclaration permettrait de considérer comme correspondantes des listes telles, par exemple (cf. élections 2011) que celles du PS – Les Verts dans la Glâne avec celle du PSF en Veveyse, et celles de l'UDC dans la Glâne avec celle de l'UDC-PAI dans la Veveyse. Elle permettrait également de considérer comme correspondantes des listes ayant une différence minimale de dénomination.

Afin d'assurer la transparence, le bon déroulement du scrutin, et aussi d'éviter toute contestation ultérieure aux opérations de vote, il est cependant absolument nécessaire de formaliser cette déclaration. Cette formalisation devrait se faire conformément aux prescriptions prévues à l'article 65a al. 3, qui se comprennent par elles-mêmes. Il est simplement précisé ici que la formulation «lors du dépôt de celle-ci» utilisée à l'article 65a al. 3 let. c suppose implicitement un renvoi au

délai fixé à l'article 64 al. 1 et aux autorités citées à l'article 64 al. 2.

L'alinéa 4 pose le principe selon lequel la déclaration d'intention est irrévocable. Cela permet, à toutes fins utiles de clarifier d'emblée les règles. En effet, cette déclaration d'intention pourrait, pour des motifs électoraux, conduire à des «alliances» improbables. Il convient que les éventuels artisans ou artisanes de telles «alliances» soient conscients qu'ils s'engagent définitivement pour l'élection en cause.

Il est nécessaire enfin que les électeurs et électrices de la Glâne et de la Veveyse sachent avec quelle éventuelle liste de l'autre cercle, le cas échéant, les calculs se feront. Cela leur permettra d'exercer leur droit de vote en ayant en main toutes les informations nécessaires à cet effet. L'article 65a al. 5 est prévu à cet effet.

Enfin, il y a lieu de rappeler, à toutes fins utiles, que l'interdiction des apparentements prévue à l'article 66 ne subit aucun changement. Des listes ne pourront donc toujours pas être apparentées à l'intérieur des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, comme c'est d'ailleurs déjà le cas aujourd'hui non seulement dans les deux cercles précités, mais également dans tous les autres cercles électoraux.

Article 73 al. 3 (nouveau)

Il convient, pour des motifs de clarté, d'ajouter à l'article 73 un renvoi aux articles 59 ainsi que 75a à 75d pour le processus de répartition des sièges dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse. A défaut, on pourrait être naturellement tenté, à ce stade, de suivre le processus ordinaire décrit aux articles 74 et 75.

Article 75a (nouveau)

Dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, l'élection des député-e-s au Grand Conseil se déroule, jusqu'à la fin du dépouillement, comme dans les autres cercles. La particularité des groupes de cercles électoraux réside dans le calcul de la répartition des sièges entre les listes.

Il sera nécessaire, pour que le système fonctionne pour les partis et groupements politiques, que des listes aux dénominations identiques, ou faisant l'objet d'une déclaration de l'intention de former une paire de listes, soient utilisées dans les deux cercles concernées (cf. à ce sujet le commentaire ad art. 65a). A défaut, la répartition expliquée ci-dessous ne peut se faire correctement.

Concrètement, dans un premier temps, les sièges des deux cercles réunis sont répartis globalement entre les paires de listes de même dénomination (ou déclarées comme telles) présentes dans le groupe de cercles. Cet élargissement permet d'abaisser le quorum naturel en dessous de la limite des

10% fixée par le Tribunal fédéral (Glâne: $100: (8 + 1) = 11,11\%$; Veveyse: $100: (6 + 1) = 14,28\%$; groupe Glâne-Veveyse: $100: (8 + 6 + 1) = 6,67\%$).

Les sièges attribués aux différentes paires de listes sont par la suite répartis entre les listes de l'un ou l'autre cercle (art. 75a al. 3).

Article 75b (nouveau)

Avant de passer à la répartition au niveau du groupe de cercles, il faut pondérer les résultats obtenus dans les cercles (al. 1). Cela est nécessaire pour assurer que les suffrages des électeurs et des électrices des deux cercles aient le même poids électoral, quel que soit le nombre de député-e-s à élire dans un cercle.

Les suffrages pondérés (nombre de suffrages de parti divisé par le nombre de sièges attribués au cercle) servent de base de calcul pour la répartition au niveau du groupe de cercles. Les opérations de calcul à effectuer pour cette répartition (al. 2 et 3) sont analogues à celles qui sont applicables dans les cercles électoraux ordinaires.

Article 75c (nouveau)

La répartition des sièges entre les listes correspondantes est opérée en mettant en relation les suffrages pondérés de la paire de listes, divisé par le nombre de sièges auquel celle-ci a droit, avec les suffrages pondérés de chacune des listes qui la composent.

Les sièges restants sont attribués, en une même opération, aux listes ayant obtenu les plus forts restes.

A noter que c'est en particulier ce recours au «plus fort reste» en une même opération qui simplifie aussi de manière importante le système bi-proportionnel proposé dans le présent projet par rapport au système «Pukelsheim». En effet, au même stade, essentiellement en raison du grand nombre de sièges concernés pour une élection à l'échelle cantonale, le système «Pukelsheim» prévoit en substance une méthode de diviseurs multiples (diviseurs des partis et diviseurs des cercles électoraux), ce qui implique un nombre d'itérations qui peut être élevé (>50 itérations) jusqu'à l'obtention du nombre de sièges correspondants pour chaque cercle et chaque parti. Tel n'est pas le cas dans le système proposé.

Article 75d (nouveau)

Dans certaines constellations, par exemple lorsque les taux de participation des deux cercles diffèrent considérablement, il peut arriver que les opérations précédentes aboutissent à un résultat où un cercle obtient des sièges auxquels l'autre aurait droit. Un transfert de sièges du cercle surreprésenté au cercle sous-représenté est alors nécessaire. L'article 75d détermine

la ou les paires de listes au sein desquelles ce transfert est effectué.

6.2.3. Referendum et entrée en vigueur

Pour toutes les raisons exposées, notamment, dans la partie générale du présent message explicatif, il est proposé que la présente loi entre en vigueur en vue des prochaines élections du Grand Conseil, soit le 1^{er} janvier 2016.

7. Incidences financières et en personnel

7.1. Incidences financières

Le projet A n'a pas d'incidences financières. Ce projet n'a en effet qu'une portée essentiellement technique.

S'agissant du projet B, la modification de la méthode de calcul de la répartition des sièges pour les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse impliquera vraisemblablement l'acquisition d'un nouveau logiciel informatique, ou l'adaptation de celui actuellement en développement.

Dans la phase d'introduction et d'adaptation, la Chancellerie d'Etat et les cercles électoraux concernés devront par ailleurs vraisemblablement faire appel à un ou des appuis techniques pour un équivalent horaire difficilement estimable.

Enfin, il y a lieu de relever que l'introduction de la méthode des groupes de cercle entraînera, en tout cas durant les phases de test, d'importants surcroîts de tâches pour les collaborateurs et collaboratrices des unités prioritairement concernées (préfectures de la Glâne et de la Veveyse, Chancellerie d'Etat, communes).

7.2. Incidences en personnel

La mise en œuvre des présents projets de lois ne devrait pas entraîner la création d'équivalents plein temps (EPT) supplémentaires.

8. Influence du projet sur la répartition des tâches état-communes

Les présents projets de loi n'ont aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

9. Conformité au Droit fédéral et eurocompatibilité

Les modifications ou adaptations concernés par les présents projets de loi sont conformes au droit fédéral. Elles ne rencontrent par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

10. Développement durable

Une évaluation de l'impact du projet sur le développement durable a été effectuée au moyen de l'outil «Boussole 21». Le résultat de cette évaluation est annexé au présent message.

Il en ressort, en substance, que le projet n'a aucun impact négatif sur les diverses composantes du développement durable. Il y a toutefois lieu de relever un impact plutôt favorable sous l'angle sociétal.

11. Clause référendaire

Les présentes lois seront soumises au référendum législatif (facultatif).

Elles ne seront en revanche pas soumises au référendum financier, même facultatif.

Botschaft 2013-DIAF-73

11. März 2014

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
 zu zwei Gesetzesentwürfen zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische
 Rechte (verschiedene Anpassungen; Wahlkreisverbund)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zu zwei Gesetzesentwürfen zur Teilrevision der Gesetzgebung über die politischen Rechte.

Die Revision betrifft das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, das Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten, das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden und das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Die Notwendigkeit der Gesetzesentwürfe	35
1.1. Allgemeines	35
1.2. Der Auftrag der technischen Arbeitsgruppe	35
1.3. Die Präsentation zweier getrennter Gesetzesentwürfe	35
<hr/>	
2. Verschiedene Anpassungen der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte	36
2.1. Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte	36
2.2. Teilrevision des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten	36
2.3. Teilrevision des Gesetzes über die Gemeinden	37
2.4. Teilrevision des Gesetzes über die Agglomerationen	38
<hr/>	
3. Vom Proporzwahlssystem, insbesondere vom natürlichen Quorum	38
3.1. Entscheidungsfreiheit der Kantone bei der Organisation ihres politischen Systems	38
3.2. Das natürliche Quorum und seine allfälligen Folgen	39
3.3. Geschichte der Wahlkreise	39
3.4. Der durch die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 gegebene Rahmen	40
3.5. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Wahlkreisen und zur Anwendung des Proporzsystems	40
3.6. Die Situation im Kanton Freiburg	41
3.7. Das Urteil des Kantonsgerichts vom 4. September 2012	42
3.8. Verpflichtung zu Handeln	42
<hr/>	
4. Vorbereitende Arbeiten	43
4.1. Das Projekt für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung «Territoriale Gliederung»	43
4.2. Die in den Gesetzesvorentwürfen und im erläuternden Bericht vom 15. Januar 2013 diskutierten Änderungen des Wahlsystems	43
4.3. Die Ergebnisse der ersten Vernehmlassung	45
4.4. Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jacques Dubey	46
4.5. Die zweite Vernehmlassung	48
4.6. Entwicklungen 2013 in den Kantonen mit einer vergleichbarer Problematik	48
<hr/>	
5. Die vom Staatsrat vorgeschlagene Option für das Wahlsystem	49
5.1. Vor- und Nachteile der in Betracht gezogenen und/oder von den politischen Parteien vorgeschlagenen Optionen	49
5.2. Einige Erwägungen ...	50
5.3. ... und der daraus entstandene Kompromiss	50

6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln der Gesetzesentwürfe	50
6.1. Entwurf A: verschiedene Anpassungen	50
6.2. Entwurf B: Wahlkreisverbund	61
7. Finanzielle und personelle Auswirkungen	64
7.1. Finanzielle Auswirkungen	64
7.2. Personelle Auswirkungen	64
8. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat–Gemeinden	64
9. Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit	64
10. Nachhaltigkeit	64
11. Referendums Klausel	64

Zusammenfassung

Die neue Kantonsverfassung hat die Anzahl Mitglieder des Grossen Rats reduziert. Von 130 ist die Zahl auf 110 gesunken. Diese Reduktion hatte zur Folge, dass die Wahlkreise Anrecht auf weniger Sitze haben. Folglich hat der Anteil an Stimmen, den eine Liste erreichen muss, um an der Sitzverteilung teilzunehmen – also das natürliche Quorum – in jedem der Wahlkreise zugenommen; Die Wahlkreise Glane und Vivisbach überschreiten jedoch beide die vom Bundesgericht für dieses Quorum festgelegte Höchstgrenze von 10%.

Im Wissen um diese Problematik, die im Übrigen im September 2012 vom Kantonsgericht bestätigt wurde, hat sich der Staatsrat ihrer schon sehr früh angenommen, und zwar in erster Linie mit einem Gesamtprojekt zur Neueinteilung der territorialen Gliederung, wozu ein Bericht verfasst wurde, der dem Grossen Rat im Herbst 2011 vorgestellt wurde. Da zahlreiche Vorschläge dieses Berichts zurückgewiesen wurden, aber vor allem auch weil das Problem des Quorums weiterhin bestand, hat die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) 2012 eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorentwürfen und einer Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte beauftragt, um dieses an seinen neuen Verfassungsrahmen anzupassen.

Die Gesetzesvorentwürfe und der erläuternde Bericht, die im Januar 2013 in die Vernehmlassung gingen, schlugen vor, die Problematik des natürlichen Quorums anhand zweier Ansätze zu regeln:

- > die gegenwärtigen Wahlkreise bleiben bestehen, doch das Wahlsystem müsste von Grund auf geändert werden (Umstellung auf das bi-proportionale Wahlsystem);
- > oder die Wahlkreise Glane und Vivisbach schliessen sich zusammen, womit das Problem gelöst werden kann, ohne das Wahlsystem zu ändern.

Diese Lösungen wurden von der Mehrheit der grössten politischen Parteien und Wählergruppen des Kantons nicht wohlwollend aufgenommen (FDP; SP und SVP). Im Übrigen wurde von diesen politischen Parteien und Wählergruppen bezweifelt, dass das System geändert werden muss.

Daher wurde Prof. Dr. Jacques Dubey von der Universität Freiburg damit beauftragt, zu überprüfen, ob und inwiefern es nötig ist, das kantonale Wahlsystem anzupassen, und die diversen alternativen Lösungen zu prüfen, welche die politischen Parteien und Wählergruppen vorgeschlagen haben.

Aus dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jacques Dubey, welches von Juli bis September 2013 in die Vernehmlassung gegeben wurde, geht im Wesentlichen hervor, dass es der verfassungsrechtliche Rahmen tatsächlich nicht mehr erlaubt, für die Grossratswahlen am aktuellen Wahlsystem festzuhalten. Dem Rechtsgutachten kann entnommen werden, dass alternative Lösungen, wie die der Unter-Wahlkreise «nach dem Waadtländer System» oder der Wahlkreisverbünde «nach den Systemen von Basel-Landschaft oder Luzern», das Problem des natürlichen Quorums lösen könnten und dem aktuellen Verfassungsrahmen entsprechen würden. Die übrigen Forderungen der politischen Parteien und Wählergruppen im Rahmen der ersten Vernehmlassung seien hingegen entweder verfassungswidrig oder vermöchten das Problem des natürlichen Quorums nicht zu lösen.

Der vorliegende Entwurf schlägt vor, die Lösung der Wahlkreisverbünde «nach dem System von Basel-Landschaft oder Luzern» umzusetzen, um das Problem des natürlichen Quorums in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach zu lösen. Diese Lösung hat im Vergleich zum System der Unterwahlkreise folgende Vorteile:

1. Sie setzt nicht voraus, dass die beiden betroffenen Kreise vorgängig fusionieren, um sie danach in Unterwahlkreise aufteilen zu können;

2. Dass eine Fusion umgangen wird, ermöglicht es auch, eine Umverteilung eines Sitzes vom Wahlkreis Broye zum neuen Kreis «Glâne–Vivisbach» zu vermeiden, die ansonsten in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 Bst. d PRG und aufgrund der jüngsten verfügbaren Zahlen zur Statistik der zivilrechtlichen Bevölkerung hätte vorgenommen werden müssen (grösste Restzahl);
3. Der Wahlkreis Broye, bei dem die Anzahl Sitze auf 10 fallen würde, bleibt genug weit von der entscheidenden 10-Prozent-Grenze entfernt, die für das natürliche Quorum festgelegt wurde (zzt. 11 Sitze // natürliches Quorum 8,33%).

Nebenbei passt dieser Entwurf das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten an die Praxis in diesem Bereich und an die Motion 1020.13 «Bonny David/Siggen Jean-Pierre – Beitrag des Staates für die kantonalen und eidgenössischen Ergänzungswahlen» an und nimmt weitere, teilweise fast kosmetische Änderungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte, des Gesetzes über die Gemeinden und des Gesetzes über die Agglomerationen vor.

1. Die Notwendigkeit der Gesetzesentwürfe

1.1. Allgemeines

Seit der Änderung vom 11. Februar 2009 ist das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1; PRG) mit der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1; KV) vereinbar.

Die Gesetzgebung der politischen Rechte ist eine fast permanente Baustelle. Daher sollen, zum vierzehnten Mal seit seiner Annahme durch den Grossen Rat am 6. April 2001, dem Kantonsparlament Anpassungen an diesem Gesetz unterbreitet werden. Dafür gibt es folgende Gründe:

- > Zahlreiche Änderungen des PRG sind in den vergangenen Jahren grösstenteils durch die Umsetzung der neuen Verfassung, aber auch durch parlamentarische Vorstösse oder andere kantonale oder eidgenössische Erlasse herbeigeführt worden. Dasselbe gilt für das Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten (SGF 115.6; BWKG). Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1; GG), das auch gewisse Bestimmungen zu den politischen Rechten enthält, ist in den vergangenen Jahren ebenfalls häufig angepasst worden. Auch das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (SGF 140.2; AggG) enthält Gesetzesbestimmungen in Zusammenhang mit den politischen Rechten. Es ist angezeigt, anhand dieser Revision bestimmte Schwachpunkte zu korrigieren und Lücken zu schliessen, die in den oben erwähnten Gesetzen festgestellt wurden. Dies wurde im Übrigen bereits beim Gesetz vom 11. Februar 2009 so gehandhabt.

- > Im Gegensatz zur Verfassung des Kantons Freiburg vom 7. Mai 1857 (aKV) werden die Wahlkreise für die Grossratswahl in der neuen Verfassung nicht mehr definiert. Der Verfassungsrat hat diese Aufgabe dem Grossen Rat überlassen.

Zwei Mal, bei den Grossratswahlen für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016, sind die Wahlkreise provisorisch durch zeitlich begrenzte Erlasse festgelegt worden¹.

Es ist jetzt an der Zeit, diese Lücke zu schliessen. Dazu sollen nicht nur die Wahlkreise im Gesetz festgeschrieben werden, sondern es muss gleichzeitig die politische Gleichberechtigung für alle Bürgerinnen und Bürger der verschiedenen Regionen des Kantons sichergestellt werden.

1.2. Der Auftrag der technischen Arbeitsgruppe

Am 6. März 2012 wurde eine *technische* Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs samt erläuterndem Bericht nach den folgenden Modalitäten beauftragt:

- a) Ausarbeiten eines Gesetzesvorentwurfs und eines erläuternden Berichts, um die *aktuell bestehenden* Wahlkreise im PRG zu verankern, und zwar *indem die sogenannte bi-proportionale Sitzverteilung (Doppelter Pukelsheim) angewendet wird*.
- b) Darlegen, ob andere Lösungen, die womöglich andere Vorteile hätten, in Frage kämen.

Die Arbeitsgruppe wurde zudem mit der fast nebensächlichen Aufgabe beauftragt, die Mängel zu eliminieren, die in den vergangenen Jahren in den Bestimmungen zu den politischen Rechten des PRG, des GG und des AggG festgestellt wurden, und das BWKG an die Praxis anzupassen.

Die Gesetzesvorentwürfe und der erläuternde Bericht wurden am 15. Januar 2013 in die Vernehmlassung gegeben; wir gehen weiter unten näher auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens ein.

1.3. Die Präsentation zweier getrennter Gesetzesentwürfe

Bereits am 13. Juni 2006² beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat die Änderung gewisser Bestimmungen in den Bereichen politische Rechte und Petitionsrecht anhand einer Botschaft, die sieben getrennte Gesetzesentwürfe behandelte. Der Staatsrat war damals im Wesentlichen der Auffassung, dass dieses Vorgehen in Anbetracht der vielfältigen in der Revision behandelten Themenbereiche geeignet sei, um die

¹ SGF 115.3; provisorische Ausführung des Projekts Nr. 26 der Umsetzung der KV.

² Botschaft Nr. 268 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Änderung gewisser Bestimmungen in den Bereichen politische Rechte und Petitionsrecht; *Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates (TGR)* vom September 2006 S. 1683 ff.

Information des Grossen Rates und der Bürgerinnen und Bürger möglichst klar zu gestalten und gegebenenfalls die Wahrnehmung des Referendumsrechts zu erleichtern.

Die Problematik im vorliegenden Fall ist nicht genau dieselbe. Die Gesetzesbestimmungen in Zusammenhang mit der Problematik der Wahlkreise könnten selbstverständlich ohne grössere Schwierigkeiten mit den Bestimmungen behandelt werden, die hauptsächlich die Schwachpunkte und Lücken des PRG, des BWKG, des GG und des AggG bereinigen sollen.

Die beiden Themen sind jedoch von ihrer Bedeutung her nicht miteinander vergleichbar. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat erneut vor, formell getrennte Gesetzesentwürfe (Gesetzesentwurf A und B) vorzulegen.

Ziel des Entwurfs B ist die Erfüllung des Verfassungsauftrags, nach dem die Wahlkreise durch das Gesetz bestimmt werden müssen (Art. 95 Abs. 3 KV). Diese Einbindung kann nicht ohne gewisse organisatorische Anpassungen vorgenommen werden, da das natürliche Quorum in einigen der aktuellen Wahlkreise die vom Bundesgericht festgelegte Grenze von 10% überschreitet. Diese wichtige Problematik verdient es, gesondert behandelt zu werden, um nicht unter den grösstenteils technischen Erwägungen des Entwurfs A unterzugehen.

Der Staatsrat hielt es für angebrachter, die beiden Entwürfe in einem Bericht zusammenzufassen, anstatt praktisch gleichzeitig mit zwei verschiedenen Botschaften an den Grossen Rat zu gelangen. Dabei steht es dem Grossen Rat frei, die Reihenfolge der Prüfung und Beratung der einzelnen Entwürfe nach seinem Gutdünken festzulegen. Das vorgeschlagene Vorgehen scheint besonders geeignet, da beide Bereiche einen Bezug zu den demokratischen Rechten aufweisen.

2. Verschiedene Anpassungen der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte

2.1. Teilrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte

Gemäss dem erteilten Auftrag bezweckt der Abschnitt A der Teilrevision des PRG, die in den vergangenen Jahren in der Praxis festgestellten Lücken und Mängel zu beheben.

Diese Teilrevision ermöglicht es weiter, die Motion 1004.12 (Gabriel Kolly/Roland Mesot), welche der Grosse Rat am 3. Mai 2012 angenommen hatte, im Gesetz zu verankern. Zur Erinnerung, diese Motion dehnt die derzeit in Art. 9 Abs. 2 vorgesehenen Unvereinbarkeitskriterien auf die Funktion der Stimmzählerin oder des Stimmzählers aus.

2.2. Teilrevision des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten

Dieses Verfahren bietet die Gelegenheit, das Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten teilweise zu revidieren.

Dieses Gesetz wurde bereits 2011 nach der Annahme der Motion 1100.10 von Grossrat Benoît Rey einer Teilrevision unterzogen. Die Umsetzung dieser Änderungen anlässlich der letzten Gesamterneuerungswahlen gab Anlass zu Diskussionen und zu einer Beschwerde beim Kantonsgericht. Auf einen neuerlichen Entscheid hin wurde das Verfahren schliesslich eingestellt und vom Kantonsgericht abgeschlossen. Unter diesem Blickwinkel soll das Verfahren sowie die Rechte und Pflichten in diesem Bereich mit dieser Gesetzesänderung geklärt werden. Letztendlich sollen die Grundsätze und die Praxis in diesem Bereich, die sowohl vom Staat als auch von den politischen Parteien und Wählergruppen übernommen und akzeptiert worden sind, so vollständig wie möglich festgeschrieben werden.

Der Entwurf verankert im Gesetz zudem das System, nach dem die kantonalen und eidgenössischen Ersatzwahlen ebenfalls eine staatliche Hilfe erhalten sollen. Es handelt sich dabei um die strikte Umsetzung der Motion 1020.13 von Grossrat David Bonny und des ehemaligen Grossrats Jean-Pierre Siggen «*Beitrag des Staates für die kantonalen und eidgenössischen Ergänzungswahlen*».

Der Staatsrat weist aber darauf hin, dass die Änderungen, die in den vergangenen Jahren an dem Gesetz vorgenommen wurden, angesichts des Systems, auf dem das BWKG seit seinem Ursprung gestützt ist (Festlegung von Hilfen über den Voranschlag), dazu geführt haben, dass das Gesetz wenig transparent geworden ist.

Anhand von objektiven Kriterien für die Festlegung dieser Hilfen (zum Beispiel basierend auf der Anzahl neu zu besetzender Sitze oder auf dem – Majorz- oder Proporz- – Wahlsystem) könnten beispielsweise auf klare und transparente Weise bestimmte Beträge für bestimmte Wahlen und für andere Wahlen andere Beträge gewährt werden. Auch die Zuweisung von unterschiedlichen Beträgen für die verschiedenen politischen Parteien oder Wählergruppen, die sich an der gleichen Wahl beteiligen, könnte aufgrund objektiver Kriterien erfolgen. In diesem Sinne könnte das neue Gesetz wie jedes andere Subventionsgesetz auch Anreiz-, oder Kontrollsysteme für die Verwendung der Hilfen enthalten.

Angesichts dessen gedenkt der Staatsrat, in Kürze ein Verfahren zur Totalrevision des BWKG zu lancieren, um daraus ein klares Gesetz über die Finanzierung der Kampagnen und den Einbezug der Parteien ins politische Leben zu machen. Die politischen Parteien und Wählergruppen werden selbstverständlich in die damit einhergehenden Arbeiten miteinbezogen.

2.3. Teilrevision des Gesetzes über die Gemeinden

2.3.1. Wahlen innerhalb der Legislative

Anhand der Revision sollen klare Regeln für Wahlen innerhalb der Gemeindelegislative festgelegt werden. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Wahl von Kommissionen der Legislative.

Das aktuelle Gesetz sieht zwei Wahlgänge vor, wobei im ersten Wahlgang das absolute Mehr erreicht werden muss. Auf die Verfahrensbestimmungen wird hingegen nicht klar hingewiesen. Namentlich fehlt ein Verweis auf das PRG oder auf andere Verfahrensbestimmungen. Die unbesehene Anwendung des PRG auf Wahlen innerhalb der Legislative wäre aber möglicherweise gar nicht sinnvoll. Daher müssen direkt im GG Regeln vorgesehen werden, welche den guten Ablauf dieser Wahlen sicherstellen.

Der Entwurf sieht vor, die Grundbestimmung, d. h. Artikel 19 GG, zu präzisieren. Das Verfahren wird in den Bestimmungen des Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (SGF 140.11; ARGG) im Detail festgelegt werden.

Für Gemeinden mit einem Generalrat werden dieselben Regeln vorgeschlagen. Die Zulassung der En-bloc-Wahl der vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten gilt für diese Gemeinden nicht. Einige beklagten diesen Mangel, der oft zu sehr langen konstituierenden Sitzungen führt. Es besteht jedoch kein Grund, eine Listenwahl durchzusetzen, wenn ein allgemeiner Konsens hinsichtlich der vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten herrscht.

Im Laufe des Vernehmlassungsverfahrens wurde verlangt, die En-bloc-Bestätigung der Kandidatinnen und Kandidaten nicht als Abstimmung, sondern als stille Wahl einzustufen. Da der Entwurf in dieser Hinsicht für Gemeinden mit Gemeindeversammlung und Gemeinden mit Generalrat eine ähnliche Regelung vorschlägt, führt die Berücksichtigung dieser Bemerkung gleichzeitig zu einer Änderung von Artikel 19 und Artikel 46 GG.

Die bei einer Wahl anzuwendenden Rechtsmittel müssten es erlauben, allfällige Probleme rasch lösen zu können, aber eine Frist von 50 Tagen für Beschlüsse einer Gemeindelegislative mag sehr lang erscheinen. Kommen noch die Gerichtsferien dazu, bleiben die Gemeindebeschlüsse lange hängig, bevor sie ausgeführt werden können. Im Übrigen kann man sich fragen, ob der Ablauf der für die Ausfertigung des Protokolls geltenden Frist unbedingt abgewartet werden muss, bevor die Beschwerdefrist beginnen kann. Nach Ablauf der Frist ist das Protokoll noch nicht zwingend vom Gemeinderat und sicherlich nicht vom zuständigen Organ, also der Legislative, genehmigt worden (Art. 22 Abs. 3 GG). Um das Verfahren zu beschleunigen schlägt der Entwurf vor, dass die 30-tägige

Einsprachefrist gegen Beschlüsse der Gemeindelegislative zum Zeitpunkt der Beschlussfassung beginnen soll, und nicht nach Ablauf der Frist zur Ausfertigung des Protokolls.

2.3.2. Initiative auf Gemeindeebene

Die für eine Gemeindeinitiative geltenden Verfahrensbestimmungen sind unterschiedlich, je nachdem ob die Initiative in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs formuliert ist. Dieser Hinweis ist jedoch im Gesetz nicht für alle Inhalte erwähnt. Die Revision sollte es daher ermöglichen, die verschiedenen Formen für die möglichen Inhalte einer Initiative zu ergänzen.

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf sah vor, diese Materie um die Festlegung der Zahl der Gemeinderäte zu erweitern, damit die Wählerinnen und Wähler der Gemeinden mit einem Generalrat die gleichen Möglichkeiten haben wie die Wählerschaft der Gemeinden mit Gemeindeversammlung. Auf diesen Zusatz zu Artikel 51^{ter} Abs. 1 GG wurde im Anschluss an die Bemerkungen des FGV verzichtet. Der FGV war der Ansicht, dass die Gründe für eine Änderung der Zahl der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte eng mit der Funktionsweise der Exekutive zusammenhängen und dass niemand anderes als der Generalrat, der gemäss dem FGV die Rolle eines Aufsehers spielt, die Notwendigkeit einer solchen Änderung beurteilen könne.

Die Verfahrensbestimmungen des PRG werden ebenfalls erläutert.

Ähnliche Fragen können sich auch auf der Ebene der Gemeindeverbände und der Agglomeration stellen. Die entsprechenden Bestimmungen sind überprüft und Anpassungen vorgeschlagen worden.

Schliesslich gibt es besondere Fälle von Initiativen, namentlich jene, welche den Generalrat einsetzt und jene, die ihn abschafft (in Gemeinden, die nicht verpflichtet sind, ein Parlament zu haben). Im Entwurf wird ein Verweis auf das ARGG vorgeschlagen, darin sollen spezifische Verfahrensbestimmungen für diese beiden Fälle vorgesehen werden.

2.3.3. Wahl des Generalrats bei einem Gemeindezusammenschluss

Gemäss Artikel 135 Abs. 1 GG haben alle fusionierenden Gemeinden nach dem Verhältnis der zivilrechtlichen Bevölkerungszahl Anrecht auf ihre Vertreterinnen und Vertreter im Gemeinderat der neuen Gemeinde, wobei jede Gemeinde auf mindestens einen Sitz Anrecht hat. Dieselbe Regel gilt für den Generalrat, für den Fall dass die neue Gemeinde ein Parlament hat (Art. 136 Abs. 2 GG).

Nach Artikel 136a Abs. 2 GG können die Gemeinden von der Regel einer Vertreterin oder eines Vertreters für jede der

bisherigen Gemeinden im Gemeinderat abweichen, indem eine entsprechende Klausel in der Fusionsvereinbarung vorgesehen wird. Für den Generalrat besteht diese Möglichkeit hingegen nicht. Im Entwurf wird vorgeschlagen, diese Lücke zu schliessen. Dass in Artikel 136a GG zwei verschiedene Absätze vorgesehen werden, unterstreicht, dass verschiedene Möglichkeiten bestehen, von diesen Optionen Gebrauch zu machen: Mehrere Gemeinden, die an einer Fusion beteiligt sind, können sich für die beiden Gemeindeorgane oder nur für das eine oder das andere zu einem einzigen Wahlkreis zusammenschliessen. Diese Präzisierung geht auf eine Forderung des FGV während des Vernehmlassungsverfahrens zurück.

Die Übergangsordnung des Gemeinderats – d. h. die Beibehaltung der Wahlkreise der bisherigen Gemeinden und der Anzahl ihrer Vertreterinnen und Vertreter in den Organen der neuen Gemeinde – kann um eine Legislaturperiode verlängert werden, wenn es die Fusionsvereinbarung vorsieht, aber nur was den Gemeinderat betrifft. Der Entwurf sieht vor, diese Möglichkeit auch für den Generalrat vorzusehen (s. vorgeschlagenen Art. 137 GG).

2.3.4. Übergangsrecht

Sowohl für die Wahlen als auch für die Initiative muss eine Übergangsregelung vorgesehen werden, da es Verfahren geben kann, die vor Inkrafttreten der Revision eingeleitet und erst nach deren Inkrafttreten abgeschlossen werden. Im Übrigen muss die Anpassung des kommunalen und des interkommunalen Rechts vorgesehen werden. Die Artikel 5 und 6 des Gesetzesentwurfs sind für diesen Zweck vorgesehen. Die Übergangsordnung kann wie folgt beschrieben werden:

Da viele Reglemente zum Generalrat oder Verbandsstatuten Vorschriften zur Wahl von Organen und/oder zur Ausübung der Volksrechte enthalten, müssen diese kommunalen und interkommunalen Erlasse an das neue Recht angepasst werden, wofür eine Anpassungsfrist vorzusehen ist. Es wird eine Frist von zwei Jahren vorgesehen.

Nach dieser Frist gilt das neue Recht in jedem Fall, auch wenn die Anpassungen nicht vorgenommen wurden. Bei der Konstituierung der Organe nach der Gesamterneuerung 2016 gilt das neue Recht hingegen sofort, was in Artikel 5 Abs. 2 des neuen Gesetzes festgehalten ist.

Hingegen gilt das alte Recht in gewissen Fällen weiterhin, unabhängig von der Anpassungsfrist. Es handelt sich dabei um die beiden Fälle nach Absatz 3 und 4 von Artikel 5:

- > Für Initiativbegehren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht wurden, gilt weiterhin das alte Recht.
- > Die von den Legislativorganen vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffenen Entscheide sind nach den

im alten Recht vorgesehenen Rechtsmitteln anfechtbar, auch wenn die Beschwerdefrist nach Inkrafttreten der Revision abläuft.

2.4. Teilrevision des Gesetzes über die Agglomerationen

Es gibt Parallelen zwischen gewissen Bestimmungen, deren Revision im GG vorgeschlagen wird, und Bestimmungen des AggG, namentlich betreffend die Volksinitiative und die Rechtsmittel bei den Wahlen innerhalb der Legislative. Dies sind die beiden Themen, zu denen das AggG angepasst wurde. Die detaillierten Erklärungen finden sich im Kommentar der einzelnen Artikel.

3. Vom Proporzwahlssystem, insbesondere vom natürlichen Quorum

3.1. Entscheidungsfreiheit der Kantone bei der Organisation ihres politischen Systems

Die Kantone sind in der Organisation ihres politischen Systems und der Ausgestaltung ihres Wahlverfahrens weitgehend frei. Entsprechend dieser Autonomie ermächtigt Art. 39 Abs. 1 BV die Kantone, die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten zu regeln. Diese Zuständigkeit wird im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Garantie von Art. 34 BV sowie nach den Mindestanforderungen gemäss Art. 51 Abs. 1 BV ausgeübt.

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte in abstrakter Weise und begründet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Sie weist Bezüge zur Rechtsgleichheit sowie zur Rechtsweggarantie auf. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren zahlreichen Aspekten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes und der Kantone. In Bezug auf das Wahlsystem in den Kantonen genügen grundsätzlich sowohl das Majorz- als auch das Proporzsystem den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Es sei jedoch erwähnt, dass, soweit sich ein Kanton zum Proporzwahlverfahren bekennt, die Gewährleistung von Art. 34 Abs. 2 BV, wonach kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählerschaft zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt, besondere Bedeutung erlangt. Ein Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht. Wenn in mehreren Wahlkreisen gewählt wird, hängt die Realisierung des Proporzwahlrechts u. a. von der Grösse der Wahlkreise und damit zusammenhängend vom natürlichen Quorum ab. Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken,

dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt.

Genügt die Ausgestaltung eines Wahlsystems diesen Anforderungen nicht, so ist es mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar.

3.2. Das natürliche Quorum und seine allfälligen Folgen

Das Proporzverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es den verschiedenen Gruppierungen eine Vertretung ermöglicht, die weitgehend ihrem Wähleranteil entspricht.

Die Realisierung des Proporzwahlrechts hängt u. a. von der Grösse der Wahlkreise ab. Je mehr Mandate einem Wahlkreis zustehen, desto tiefer ist das **natürliche Quorum**¹ – d. h. die Mindestzahl an Stimmen, die eine politische Partei oder Wählergruppe erreichen muss, um einen Sitz im Parlament zu erhalten.

- > Ein tiefes natürliches Quorum trägt dazu bei, dass alle massgeblichen politischen Kräfte entsprechend ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen können. Umgekehrt gilt, dass je weniger Mandate einem kleinen Wahlkreis zugeteilt werden, desto höhere Wähleranteile es bedarf, um ein Mandat zu erreichen.
- > Hohe natürliche Quoren bewirken, dass nicht bloss unbedeutende Splittergruppen, sondern auch Minderheitsparteien und -wählergruppen mit einem gefestigten Rückhalt in der Bevölkerung von der Mandatsverteilung ausgeschlossen bleiben.

Unterschiedlich grosse Wahlkreise bewirken zudem, dass im Vergleich unter den Wahlkreisen nicht jeder Wählerstimme das gleiche politische Gewicht zukommt. Je kleiner ein Wahlkreis – im Vergleich mit einem Wahlkreis mit vielen Sitzen – ist, desto grösser ist das natürliche Quorum und damit die Zahl der Wählerinnen und Wähler, die mit der Wahl nicht vertreten sind und deren Stimmen gewichtlos bleiben (BGE 136 I 352, JdT 2011 I 75, 80, Erw. 3.4 und die zitierten Verweise).

3.3. Geschichte der Wahlkreise

Mit Ausnahme des Wahlkreises Saane sind die **Wahlkreise** identisch mit den **Bezirken**. Zeigt ihre Geschichte eine Zugehörigkeit zu einem Kreis auf, der gleichzeitig Träger von Verwaltungstätigkeiten und Wählereinzugsgebiet ist?

Bis 1798 waren die Gebiete des Stadtstaates nicht zentralistisch organisiert. Zwar waren Gebiete den Stadtbannern zugeordnet, aber jede Vogtei wurde von einem Vogt verwaltet, der im Allgemeinen im Schloss wohnte und dessen

Aufgabe darin bestand, das Land zu verwalten, die Feudalrechte einzufordern, polizeiliche Tätigkeiten auszuüben und Gerechtigkeit walten zu lassen.

Die Helvetische Verfassung von 1798 wird ein im Innern morsches System grundlegend verändern. Die Schweiz, eine unteilbare Republik, wurde zum Einheitsstaat, die Kantone wurden zu einfachen Verwaltungskreisen, die von Regierungsverwaltungskreisen verwaltet wurden. Das Gesetz vom **30. Mai 1798** teilte das Gebiet der Stadt und Republik Freiburg in **zwölf Bezirke** auf².

Die tiefgreifenden Umwälzungen zwischen 1798 und 1803 veranlassten Napoleon dazu, die Mediationsakte auszuarbeiten. Aus dem Einheitsstaat Schweiz wurde ein Staatenbund, der sich aus 19 souveränen Kantonen zusammensetzte. Von nun an sprach man nicht mehr von der Stadt und Republik Freiburg, sondern ganz einfach vom Kanton Freiburg. **Nachdem zuerst die Schaffung von fünf Bezirken in Betracht gezogen worden war, beschlossen die Behörden schliesslich, deren zwölf zu bilden.**

In der Verfassung von **1814** wurden **die zwölf Oberämter beibehalten**³. 17 Jahre später wurde mit der Verfassung von **1831** eine bedeutende Änderung eingeführt: Die Stadt Freiburg wurde in zwei Bezirke aufgeteilt, einen für den deutschsprachigen und einen für den französischsprachigen Teil. Aus zwölf Bezirken wurden so **13**. Diese Aufteilung sollte bis 1848 bestehen bleiben.

Mit Artikel 21 der Verfassung von **1848** wurden die **sieben Bezirke**, wie wir sie heute kennen, festgelegt. Die Verfassung von **1857** änderte nichts an dieser Einteilung, schrieb die Zahl 7 jedoch nicht fest. **1874** legten die Verfassungsvergeber die Anzahl im Grundgesetz indirekt fest, indem sie vorsahen, dass die 7 Wahlkreise den gleichen Umfang wie die Verwaltungsbezirke haben. Diese Aufteilung blieb bis **1950** bestehen. In diesem Jahr wurde **der Wahlkreis Saane in zwei geteilt**, ohne dass die Verfassungsbestimmung dementsprechend abgeändert worden wäre.

Aus den obigen Zeilen geht hervor, dass die heutigen Wahlkreise das Ergebnis einer praktisch ständigen politischen und gesellschaftlichen Entwicklung sind, die jeweils in verschiedenen, aufeinanderfolgenden Gesetzestexten kodifiziert wurden, wenn sich dies als nötig erwies.

Die Wahlkreise bilden somit, objektiv betrachtet, wahrscheinlich keine geschichtsträchtigen Regionen, die sich nicht in einer anderen Form weiterentwickeln könnten oder sollten. Vielmehr scheinen sie aus Regionen zu bestehen, die von Natur aus dazu bestimmt sind, **sich der gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen.**

¹ Für detaillierte Ausführungen zu diesem Begriff sowie zum direkten und indirekten Quorum vgl. BGE 129 I 185, JdT 2004 I 691, 704, Erw. 7.1.2.

² Freiburg, Schmitzen, La Roche, Greyerz, Bulle, Châtel-Saint-Denis, Rue, Romont, Estavayer-le-Lac, Payerne, Avenches und Murten.

³ Freiburg, Murten, Greyerz, Corbières, Bulle, Châtel, Romont, Rue, Farvagny, Montagny, Surpierre, Estavayer.

Der beste Beweis dafür ist wahrscheinlich die Zweiteilung des Wahlkreises Saane im Jahr 1950. Zur Erinnerung, diese ist infolge eines bedeutenden Bevölkerungszuwachses in der Stadt Freiburg im Vergleich zum restlichen Wahlkreis Saane verlangt worden, um die *angemessene und gerechte Repräsentation der verschiedenen Regionen dieses Bezirks in der gesetzgebenden Versammlung*¹ zu gewährleisten.

3.4. Der durch die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 gegebene Rahmen

Für die Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat hält die Verfassung von 1857 in ihrem Artikel 22 ausdrücklich die Existenz von acht Wahlkreisen fest (Art. 22 Abs. 4 aKV: den Kreis der Stadt Freiburg, den Saanekreis (Land), den Sensekreis, den Greyerzkreis, den Seekreis, den Glanekreis, den Broyekreis, den Vivisbachkreis). Der Grosse Rat zählte damals 130 Abgeordnete, die für fünf Jahre gewählt und gemäss der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreise verteilt wurden (Art. 37 und 39 aKV).

Artikel 95 der Verfassung von 2004, auf den sich der Gesetzgeber für die Wahl der Grossratsmitglieder stützen muss, legt im Wesentlichen Folgendes fest:

- Der Grosse Rat besteht aus **110** Abgeordneten.
- Das Gesetz muss für deren Wahl **höchstens acht** Wahlkreise definieren.
- Eine **angemessene Vertretung der Regionen** des Kantons ist gewährleistet.
- Die Mitglieder des Grossen Rates werden für **fünf Jahre** gewählt.
- Die Grossratswahl findet im **Proporzverfahren** statt.

Es ist heute Aufgabe des Grossen Rats, im Gesetz die genaue Anzahl Wahlkreise zu definieren, die das in Art. 95 Abs. 2 KV festgelegte Proporzwahlssystem umsetzen sollen.

Dabei muss nicht nur der neue Verfassungsrahmen berücksichtigt werden, sondern auch der Spielraum, der ihm in diesem Rahmen durch die Bundesverfassung zugestanden wird.

Wie in den Erlassen erwähnt wurde, welche die Wahlkreise provisorisch für die Legislaturperioden 2007–2011 und 2012–2016 definierten, gibt die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts klare Anweisungen zur Einteilung des Gebiets in Wahlkreise bei Wahlen nach dem Proporzsystem.

Bevor die konkrete Situation des Kantons Freiburg im Detail analysiert wird, soll im Folgenden darauf eingegangen werden.

3.5. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Wahlkreisen und zur Anwendung des Proporzsystems

3.5.1. Die Grundsatzrechtsprechung des Bundesgerichts

Im Falle der Stadt Zürich² (2002) sowie der Kantone Aargau³ (2004), Nidwalden⁴ (2010), Zug⁵ (2010) Schwyz⁶ (2012) und Wallis (2014)⁷ erachtete das Bundesgericht *die Bildung von zu kleinen Wahlkreisen als unvereinbar mit dem Proporzsystem und als abträglich für die Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie die Rechtsgleichheit*. Mit einer solchen Einteilung wird ein natürliches Quorum geschaffen, das eine grosse Zahl der Stimmen und Stimmbürgerinnen und -bürger daran hindert, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen. In Anbetracht der geringen Zahl der Sitze, die es zu verteilen gilt, könnten Listen von der Verteilung ausgeschlossen werden, obwohl sie eine beachtliche Zahl Stimmen erhalten hatten.

So liegt, nach Ansicht des Bundesgerichts, **die höchstzulässige Grenze sowohl für direkte (gesetzlich festgelegte) als auch für natürliche (von der Grösse des Wahlkreises abhängige) Quoren im Proporzsystem bei 10%**. Für direkte Quoren ist dies eine absolute Grenze; für natürliche Quoren ist sie hingegen ein Ziel, das im Falle einer Reorganisation des Wahlsystems erreicht werden sollte.

In solchen Fällen *entschied das Bundesgericht, dass die Gebietseinteilung nicht verfassungsmässig sei*. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und der Rechtssicherheit hat es derzeit darauf verzichtet, die angefochtenen Wahlen für ungültig zu erklären, verlangte aber von den betreffenden Instanzen, das System *für die nächsten Wahlen* zu revidieren.

Schliesslich sei erwähnt, dass es **nicht im Belieben des Gesetzgebers steht, wie er das Proporzsystem ausgestaltet**. Sondern er **hat dies** gemäss dem unbestrittenen Sinn und Zweck der Verfassungsbestimmung nach pflichtgemässen Ermessen **zu tun, soweit dies zur Wahrung der politischen Gleichberechtigung im Kanton erforderlich ist**⁸.

3.5.2. Bis am 12. Februar 2014 zulässige Ausnahmen

Bis am 12. Februar 2014 war gemäss dem Bundesgericht der Höchstwert von 10% für das natürliche Quorum zu über-

¹ S. dazu insbesondere: *Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates*, 9. September 1947, S. 518.

² BGE 129 I 185, JdT 2004 I 691; Urteil vom 18. Dezember 2002.

³ BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652; Urteil vom 27. Oktober 2004.

⁴ BGE 136 I 352, JdT 2011 I 75; Urteil vom 7. Juli 2010.

⁵ BGE 136 I 376, JdT 2011 I 96; Urteil vom 20. Dezember 2010.

⁶ Urteil des Bundesgerichts vom 19. März 2012, 1C_407/2011, 1C_445/2011 und 1C_447/2011.

⁷ Urteil des Bundesgerichts vom 12. Februar 2014, 1C_495/2012 (Abkehr der 2004 ergangenen Rechtsprechung durch den BGE 131 I 85).

⁸ BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652, 659, Erw. 5.2.

kommenen Gebietsorganisationen in Beziehung zu setzen, die namentlich dem Schutz von Minderheiten dienen¹.

Daraus folgt, dass es *ausnahmsweise* mit Art. 34 BV vereinbar sein konnte, kleine Kreise, in denen das Quorum 10% überstieg, beizubehalten, wenn folgende Umstände gegeben waren:

- > Die Kantonsverfassung schreibt **das Proporzwahlverfahren für den einzelnen Wahlkreis** und nicht wahlkreisübergreifend für das ganze Kantonsgebiet vor² und/oder
- > **historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe** konnten kleine Wahlkreise als eigene Identitäten und als Sonderfall erscheinen lassen. Unter diesen Umständen war es gemäss dem Bundesgericht gerechtfertigt, ihnen – auf Kosten des Proporzsystems – im Sinne eines Minderheitenschutzes einen Vertretungsanspruch einzuräumen. Das Bundesgericht hob jedoch hervor, dass es hierfür **ausreichender sachlicher Gründe bedürfe**. Je grösser die Abweichungen vom Proporzverfahren und von der Erfolgswertgleichheit sind, desto gewichtiger müssen sich die rechtfertigenden Gründe erweisen³.

Diese im Jahr 2004 ergangene Rechtsprechung stammt aus dem BGE 131 I 85 und betraf den Kanton Wallis. In einem neuen Urteil vom **12. Februar 2014** hat das Bundesgericht diese Walliser Rechtsprechung deutlich überdacht. In diesem neuen Grundsatzentscheid hielt es im Wesentlichen Folgendes fest:

«Wahlkreise sind im Kanton Wallis die Bezirke bzw. Halbbezirke. Die 130 Abgeordneten-Sitze werden nach der Zahl der Schweizer Wohnbevölkerung auf sie verteilt. Bei der Wahl für die Legislaturperiode 2013–2017 wurden in der Hälfte der vierzehn Wahlkreise sechs oder weniger Sitze vergeben, in den beiden kleinsten Wahlkreisen gar nur zwei Sitze. So kleine Wahlkreise sind in einem Proporzwahlverfahren nicht zulässig, weil das natürliche Quorum für einen Sitzgewinn zwischen 14% und 33% beträgt. Das natürliche Quorum soll 10% grundsätzlich nicht übersteigen.

*Dass die Wahlkreiseinteilung im Kanton Wallis historisch bedingt ist, rechtfertigt keine derart erheblichen Einbrüche in das Proporzwahlverfahren. Zwar hat das Bundesgericht vor zehn Jahren eine Beschwerde gegen das Wahlsystem mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung der Bezirke abgewiesen. **Seither haben sich aber die Umstände geändert: Zum einen sind Möglichkeiten bekannt geworden, die es erlauben, kleine Wahlkreise bestehen zu lassen und die damit verbundenen***

***Mängel auszugleichen.** Zum andern sind im Kanton Wallis organisatorische Bestrebungen im Gange, welche die Bedeutung der Bezirke relativieren.*

Will der Kanton an den Bezirken bzw. Halbbezirken als Wahlkreise festhalten, so muss er in geeigneter Weise ausgleichende Massnahmen ergreifen. Zu denken ist namentlich an die Schaffung von Wahlkreisverbänden sowie an die Methode «Doppelter Pukelsheim». Entsprechende Verfahren haben sich in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen etabliert und bewährt. Es obliegt dem Walliser Gesetzgeber, die für eine mit der Bundesverfassung vereinbare Proporzwahl erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, wobei das Bundesgericht anmerkt, dass eine Stärkung des Proporzgedankens auch durch eine Wahlkreisreform auf Stufe Kantonsverfassung erreicht werden könnte»⁴.

3.6. Die Situation im Kanton Freiburg

Die vom Staatsrat für die Legislaturperiode 2012–2016 festgelegte Verteilung der Grossratssitze ergab, dass die Wahlkreise Glane und Vivisbach am 13. November 2011 8 bzw. 6 Mitglieder des Grossen Rats wählen konnten. Das natürliche Quorum des Glanebezirks liegt damit für die laufende Legislaturperiode bei 11,11%, jenes des Vivisbachbezirks bei 14,28%. Eine ähnliche Situation wurde für diese Wahlkreise bereits in der Legislaturperiode 2007–2011 festgestellt.

Die natürlichen Quoren der Wahlkreise Glane (11,11%) und Vivisbach (14,28%) überschreiten somit seit vielen Jahren die vom Bundesgericht festgelegte Obergrenze (10%)⁵. Zudem kann festgestellt werden, dass das Bundesgericht keine Abweichung von dieser 10-Prozent-Grenze toleriert, denn es hat in seinem letzten Grundsatzentscheid für das Wallis⁶ natürliche Quoren zwischen 14% und 33% als illegal betrachtet.

Konkret hat sich gezeigt, dass im Wahlkreis Saane-Land, dem 24 Sitze zustehen, eine Liste lediglich 4% der Stimmen benötigt, um einen Sitz zu erhalten. Der für den Erhalt eines Sitzes erforderliche Stimmenanteil in den Wahlkreisen Vivisbach (6 Sitze) und Glane (8 Sitze) beläuft sich hingegen, wie bereits erwähnt, auf 14,28% bzw. 11,11%. Das bedeutet im Wesentlichen, dass ein potenziell grösserer Anteil der Wählerschaft dieser kleinen Wahlkreise, beispielsweise im Vergleich zur Wählerschaft von Saane-Land, bei den Wahlen nicht berücksichtigt wird; grundsätzlich handelt es sich um die Wähler-

⁴ Medienmitteilung des Bundesgerichts vom 19. Februar 2014 zum Proporzwahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Wallis (Urteil vom 12. Februar 2014 – 1C_495/2012)

⁵ Es sei erwähnt, dass der Wahlkreis Vivisbach bereits mit der Zahl von 130 Grossrätinnen und Grossräten vor dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung am 31. Dezember 2004 unter einem zu hohen natürlichen Quorum litt. Gestützt auf die Zahlen vom 31. Dezember 2004 konnte er nur über 7 von 130 Sitzen verfügen. Das natürliche Quorum dieses Wahlkreises betrug damals bereits 12,5% bei 130 Grossratsitzen. Dasjenige der Glane lag damals bei 9,09% für 130 Abgeordnete.

⁶ Urteil vom 12. Februar 2014 – 1C_495/2012

¹ BGE 136 I 352; JdT 2011 I S. 75, 81, Erw. 3.5.

² BGE 131 I 85, JdT 2006 I 524, 527, Erw. 2.3 (Wallis; 2004).

³ BGE 136 I 352, JdT 2011 I 75, 82, Erw. 4.1 und die zitierten Verweise (Nidwalden).

schaft der kleinen politischen Parteien oder Wählergruppen, die das natürliche Quorum nicht erreichen.

Auch mit einem einfachen Vergleich der Wahlkreise unter sich kann festgestellt werden, dass der Grundsatz der Gleichwertigkeit des Einflusses der Stimmen auf das Wahlergebnis nicht respektiert wird. Die 110 Sitze im Grossen Rat werden derzeit auf acht Wahlkreise aufgeteilt. In diesen Kreisen schwankt die Zahl der zu wählenden Personen zwischen 6 und 24. Der theoretische Durchschnitt von 13,75 Sitzen pro Wahlkreis¹ wird im Wahlkreis Saane-Land, der über 24 Sitze verfügt, massiv überschritten, während er in den Wahlkreisen Vivisbach und Glane mit 6 bzw. 8 Sitzen bei Weitem nicht erreicht wird. In der Doktrin wird gefordert, dass die einzelnen Wahlkreise nur wenig bzw. um höchstens ein Drittel vom Mittelwert abweichen sollen. Es genügt daher die Feststellung, dass die unterschiedliche Grösse der Wahlkreise, jedenfalls im Vergleich der drei erwähnten Wahlkreise, der Wahlfreiheit nicht hinreichend gerecht wird².

Dies kommt konkret dadurch zum Ausdruck, dass die Liste einer politischen Partei oder einer Wählergruppe zum Erhalt eines Grossratsplatzes in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach einen drei- bis viermal höheren Prozentsatz der Stimmen erhalten muss als in einem grossen Wahlkreis, wie zum Beispiel Saane-Land. Dieses Abgleiten vom Proporz- hin zum Majorzsystem führt zu einer *ungleichen Behandlung der Wählerstimmen*.

Diese Ungleichbehandlung benachteiligt die in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach wohnhaften Wählerinnen und Wähler.

3.7. Das Urteil des Kantonsgerichts vom 4. September 2012

Am 4. September 2012³ hat das Kantonsgericht in einem Beschwerdeentscheid formell festgestellt, dass das gegenwärtig geltende Proporzwahlverfahren für die Wahl des Grossen Rates des Kantons Freiburg vor der Bundesverfassung nicht standhält.

Es stimmt im Wesentlichen den im Folgenden hervorgehobenen Elementen zu.

3.8. Verpflichtung zu Handeln

Die Limite von 10% für natürliche Quoren ist als ein Zielwert zu verstehen, der *bei einer Neuordnung des Wahlsystems*⁴

¹ Stadt Freiburg: 14 Sitze // Quorum 6,66%. Saane-Land: 24 Sitze // Quorum 4,00%. Sense: 16 Sitze // Quorum 5,88%. Greyerz: 18 Sitze // Quorum 5,26%. See: 13 Sitze // Quorum 7,14%. Glane: 8 Sitze // Quorum 11,11%. Broye: 11 Sitze // Quorum 8,33%. Vivisbach: 6 Sitze // Quorum 14,28%.

² BGE 136 I 376, JdT 2011 I 96, 102 f., Erw. 4.5.

³ Urteil vom 4. September 2012 des I. Verwaltungsgerichtshofs des Kantonsgerichts (601 2011-154,155 und 156).

⁴ BGE 131 I 74, JdT 2007 I 652, 660, Erw. 5.4.

möglichst angestrebt werden muss. Es stellt sich daher die Frage, ob wir es mit der Festschreibung der Wahlkreise im Gesetz mit einer Neuordnung des Wahlsystems im Sinne des Bundesgerichts zu tun haben.

Die Änderung der Freiburger Verfassung im Jahr 2004 bzw. die neu dem Gesetzgeber auferlegte Pflicht, die Zahl der Wahlkreise in einem Gesetzestext festzulegen, stellt eine Neuordnung des Wahlsystems dar, und zwar ob die aktuellen Wahlkreise aufrechterhalten bleiben oder nicht. Die Gründe dafür werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

- > Würde der freiburgische Gesetzgeber die bestehenden Wahlkreise umstrukturieren, d. h. sie zusammenlegen, um ihre Anzahl zu senken, hätten wir es offensichtlich mit einer Neuordnung des kantonalen Wahlsystems im Sinne des Bundesgerichts zu tun, da er die bisherige territoriale Gestaltung überdenken müsste.
- > Sollte der freiburgische Gesetzgeber, wie in diesem Entwurf vorgesehen und wie es der Grosse Rat am 3. Februar 2011 gewünscht hat, die derzeitige Gestaltung der Wahlkreise beibehalten, so wäre dies ebenfalls eine Neuordnung des Wahlsystems nach dem Verständnis des Bundesgerichts, und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Die Verfassung überlässt es dem **Gesetzgeber, die genaue Zahl der Wahlkreise festzulegen** (Art. 95 Abs. 3 KV). Diese Freiheit äussert sich durch eine ebenso konkrete wie reale Möglichkeit, das aktuelle System anzupassen, das, wie wir gesehen haben, gegen die verfassungsrechtliche Vorgabe der Gleichbehandlung der Wählerstimmen verstösst.

Da die neue Kantonsverfassung dem Gesetzgeber die konkrete Möglichkeit gibt, die Wahlkreise neu zu definieren und so ein verfassungskonformes System zu schaffen, ist davon auszugehen, dass die *unveränderte* Erhaltung des derzeitigen Systems, in dem gewisse Kreise nicht auf ein natürliches Quorum von 10% kommen, sehr schwer haltbar ist. Bis am 12. Februar 2014 konnten nur *objektive* historische, föderalistische, kulturelle, sprachliche, ethnische oder religiöse Gründe den Status quo rechtfertigen. Dies ist seit dem Urteil des Bundesgerichts vom 12. Februar 2014 (1C_495/2012) ganz klar nicht mehr der Fall.

Sollte die Erhaltung der acht bestehenden Wahlkreise *ohne weitere Änderung* bestätigt werden, ist es somit wahrscheinlich, dass die Angelegenheit rechtshängig gemacht wird und die Gerichte diese Lösung verurteilen, weil der Gesetzgeber die Gelegenheit hätte wahrnehmen müssen, ein rechtskonformes System einzuführen.

- b) Mit der Frage der Repräsentativität der politischen Parteien und Wählergruppen in den verschiedenen Wahlkreisen hatte man sich auch im Verfassungsrat häufig auseinandergesetzt.

Bei diesen Überlegungen ging es zumeist um **die Sorge, das Proporzsystem nicht zu gefährden**, und somit

darum, die gleiche Gewichtung der Wählerstimmen in den verschiedenen Wahlkreisen bestmöglich zu gewährleisten. Die Zahl von höchstens acht Wahlkreisen wurde zwar letztendlich in der Verfassung verankert, es haben sich jedoch zahlreiche Stimmen erhoben, um auf das Risiko hinzuweisen, dass den Wählerstimmen je nach Wahlkreis, in denen sie abgegeben wurden, ein unterschiedliches Gewicht zukommen würde. Diese Warnungen wurden vor allem laut, nachdem die Senkung der Abgeordnetenzahl debattiert worden war. Gewisse Verfassungsrätinnen und -räte machten geltend, dass wenn die Anzahl der freiburgischen Grossrätinnen und -räte gesenkt würde, eine Beibehaltung der Wahlkreise im gegebenen Zustand sich umso negativer auf diese Ungleichbehandlung auswirken würde, worauf sich der Gesetzgeber unweigerlich veranlasst sehen würde, die Wahlkreise neu festzulegen.

Zum Schluss entschieden sich die Verfassungsrätinnen und -räte dennoch dafür, die Anzahl der Grossratsmitglieder von 130 auf 110 zu senken, die Anzahl Wahlkreise, die im Ausführungsgesetz bestimmt wird, auf höchstens acht festzulegen und eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons ausdrücklich zu garantieren.

Da letzten Endes für eine Verringerung der Anzahl Abgeordneten von 130 auf 110 in der neuen Verfassung gestimmt wurde, liegt ein Fall der Umgestaltung des Wahlsystems im Sinne der Rechtsprechung des Bundes vor; es handelt sich in der Tat um eine materielle Änderung, die über eine Aktualisierung hinausgeht (BGE 131 I 85 *a contrario*). Dies gilt umso mehr, als dieser neue Umstand einen direkten Einfluss auf die Repräsentativität in den Wahlkreisen hat.

- c) Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Verfassung, **dadurch, dass sie eine angemessene Vertretung der Regionen des Kantons ausdrücklich garantiert** (Art. 95 Abs. 3, 2. Satz, KV), die Rechte der Wählerinnen und Wähler in den verschiedenen Regionen in gleicher Weise berücksichtigen und es so ermöglichen will, falls nötig eine angemessene Anpassung der Wahlkreise vorzunehmen. In die gleiche Richtung geht, dass die Festlegung von höchstens acht Wahlkreisen offensichtlich eine Strukturentwicklung begünstigen soll, indem evtl. weniger, aber dafür an neue Gegebenheiten angepasste Wahlkreise festgelegt werden.

Hätte der Verfassungsrat die Repräsentativität der *gegenwärtigen* Wahlkreise gewährleisten wollen, so hätte er dies ausdrücklich vorgesehen; er hätte diese, nach dem Beispiel der alten Verfassung, ganz einfach in der neuen Verfassung verankert.

Letztlich liegt es in der Verantwortung des kantonalen Gesetzgebers, geeignete Massnahmen für eine Optimie-

rung des Verhältniswahlrechts zu treffen¹, indem er die politische Gleichberechtigung der Bürgerinnen und Bürger im ganzen Kanton gewährleistet.

Der Staatsrat ist überzeugt, dass das aktuelle System den verfassungsrechtlichen Vorschriften nicht entspricht. Es muss daher zumindest korrigiert werden.

4. Vorbereitende Arbeiten

4.1. Das Projekt für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung «Territoriale Gliederung»

Die vorbereitenden Arbeiten zu den beiden Gesetzesentwürfen sind im Wesentlichen im Rahmen der Fortführung des Projekts «Territoriale Gliederung»² zu sehen.

Zur Erinnerung, am 3. Februar 2011 gab der Grosse Rat dem Staatsrat im Rahmen der Debatten zum Bericht über die territoriale Gliederung mit 47 gegen 40 Stimmen und bei 2 Enthaltungen das Zeichen, nicht sofort ein Projekt der Neueinteilung der Wahlkreise umsetzen zu wollen³.

Der Staatsrat hat dies zur Kenntnis genommen.

4.2. Die in den Gesetzesvorentwürfen und im erläuternden Bericht vom 15. Januar 2013 diskutierten Änderungen des Wahlsystems

Wie es sich für ein Projekt für die Umsetzung der Kantonsverfassung gehört, sind denkbare Anpassungen des Wahlsystems in dem von der Kantonsverfassung vorgegebenen Rahmen gesucht worden. Um Gegenstand eines Vorentwurfs zu sein, mussten die Anpassungen nicht nur als verfassungskonform auf kantonaler Ebene beurteilt werden, sondern sie mussten auch mit der Bundesverfassung vereinbar sein.

Zur Erinnerung: die Kantonsverfassung verlangt die Wahl von **110** Grossratsmitgliedern nach dem **Proporzverfahren** aufgrund von höchstens **acht Wahlkreisen**. Die Garantie nach Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung ihrerseits bezweckt, dass kein Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Wählenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Folgende Änderungen sind angesprochen oder diskutiert worden.

¹ BGE 136 I 376, JdT 2011 I 96, 105, Erw. 4.8.

² Projekt Nr. 35 der Umsetzung der Verfassung.

³ Bericht Nr. 225 über die territoriale Gliederung des Kantons Freiburg; TGR vom Februar 2011, S. 63.

4.2.1. Bestätigung der acht bestehenden Wahlkreise und des gegenwärtigen Proporzsystems

Es wurde untersucht, ob es ohne weitere Anpassung möglich wäre, die bestehenden Wahlkreise auf Dauer im PRG oder in der Kantonsverfassung festzuschreiben.

Es wurde im Vornherein festgestellt, dass eine solche Lösung nicht bundesverfassungskonform wäre, weshalb sie nicht berücksichtigt wurde¹ und nicht Gegenstand eines Vorentwurfs ist. Diese Entscheidung wurde erst vor Kurzem vom Bundesgericht bestätigt, und zwar in seinem Urteil vom 12. Februar 2014 (1C_495/2012) in einer Walliser Angelegenheit.

4.2.2. Zusammenlegung (Fusion) der Wahlkreise Glane und Vivisbach

Es wurde festgestellt, dass das Proporzsystem durch eine Fusion der Wahlkreise Glane und Vivisbach auf kantonaler Ebene beinahe optimal hätte umgesetzt werden können.

Der Mittelwert des natürlichen Quorums aller Wahlkreise des Kantons wäre damit bei rund 6,33% gelegen. Die Wahlkreise hätten sich so nur geringfügig von diesem Mittelwert entfernt², und das natürliche Quorum hätte die Grenze von 10% zumindest für eine gewisse Zeit nicht mehr überschritten. Damit wäre eine mit der Bundesverfassung konforme Situation wiederhergestellt worden:

- > ohne die vorhandenen Verwaltungsbezirke und die Oberämter anzutasten, denn nichts hätte den Gesetzgeber davon abgehalten, einen Wahlkreis Glane und Vivisbach vorzusehen, der aus dem Glanebezirk und dem Vivisbachbezirk besteht;
- > ohne das in der Bevölkerung gewohnte Proporzsystem in Frage zu stellen;
- > ohne das aktuelle System zur Ermittlung der Abstimmungs- und Wahlergebnisse anpassen oder ändern zu müssen.

Neben der Tatsache, dass sie von den politischen Parteien und Wählergruppen abgelehnt wurde, hatte diese Lösung den grossen Nachteil, dass sie den Wahlkreis Broye einen Sitz gekostet hätte.

Angesichts der einfachen Umsetzung und der kaum vorhandenen finanziellen Auswirkungen ist diese Lösung dennoch Gegenstand eines Vorentwurfs (Vorentwurf B1).

4.2.3. Einführung des «Pukelsheims» auf kantonaler Ebene

Die Grundidee der «Pukelsheim-»Methode ist es, allen Wählerinnen und Wählern die gleichen Chancen einzuräumen, zur Wahl einer Grossrätin oder eines Grossrats beizutragen, und die nachteiligen Auswirkungen des natürlichen Quorums abzuschwächen. Das System funktioniert im Wesentlichen wie folgt:

- > Anstatt die Sitze, auf die jede politische Partei oder Wählergruppe in jedem Wahlkreis Anspruch hat, direkt zuzuteilen, wird vorerst die Wählerzahl jeder Listen-Gruppe zusammengezählt und die Sitze werden gemäss dem Verteilschlüssel auf der Ebene des gesamten Wahlgebiets (Kantonsgebiet) verteilt. Das wird als Oberzuteilung bezeichnet.
- > In einem zweiten Schritt werden die jeder politischen Partei oder Wählergruppe auf dem gesamten Gebiet zugewiesenen Sitze auf die verschiedenen in den Wahlkreisen vorhandenen Listen verteilt. Das nennt sich Unterzuteilung. Diese Zuteilung erfolgt gemäss dem doppelt proportionalen Zuteilungssystem: Die Zahl der Sitze, die jede politische Partei oder Wählergruppe erhält, ist nicht nur proportional zur Zahl der Stimmen, die sie im fraglichen Kreis erhalten hat, sondern berücksichtigt auch den Anteil der Stimmen, die sie in den anderen Wahlkreisen erzielt hat. Das heisst, wer den Kandidaten X der politischen Partei oder Wählergruppe A in einem Wahlkreis gewählt hat, kann zur Wahl der Kandidatin Z der gleichen politischen Partei oder Wählergruppe A in einem anderen Wahlkreis beitragen.

Mit der doppelt-proportionalen Zuteilung kann das Proporzsystem optimal und nachhaltig berücksichtigt werden, ohne die bestehenden Wahlkreise zu verändern, denn mit dieser Methode lässt sich ein Ausgleich zwischen den bestehenden Wahlkreisen schaffen, durch eine Sitzverteilung, die die Stärkeverhältnisse der politischen Parteien und Wählergruppen auf kantonaler Ebene berücksichtigt.

Angesichts dieser zahlreichen Vorteile, aber auch aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine Methode handelt, die trotz einer offensichtlichen Komplexität das demokratische System optimiert, war sie Gegenstand eines Gesetzesvorentwurfs der Vernehmlassung. Es handelte sich um den Vorentwurf B.

4.2.4. Einsetzung fester Grossratssitze in den Unterwahlkreisen «Glane» und «Vivisbach»

Im erläuternden Bericht vom 15. Januar 2013 war eine Lösung zur Sprache gekommen, die darin bestand, Unterwahlkreise zu bilden und einen oder mehrere «feste Grossratssitze» für jede der «Unterregionen» einzusetzen. Das Konzept bestand darin, den beiden bisherigen Kreisen (neu «Unterwahl-

¹ Prof. Dr. Jacques Dubey bestätigte in seinem Rechtsgutachten vom 26. Juni 2013, dass ein solches Vorgehen nicht möglich ist.

² Stadt Freiburg: 14 Sitze // Quorum 6,66%. Greyerz: 18 Sitze // Quorum 5,26%.
Saane-Land: 24 Sitze // Quorum 4%. See: 13 Sitze // Quorum 7,14%.
Sense: 16 Sitze // Quorum 5,88%. Broye: 10 Sitze // Quorum 9,09%.
Glane - Vivisbach: 15 Sitze // Quorum 6,25%.

kreise», die den aktuellen gleichnamigen Verwaltungsbezirken entsprechen) einen Teil der Grossratssitze zuzuweisen, die nach dem ordentlichen Verfahren auf den neuen Wahlkreis «Glane–Vivisbach» entfallen.

Dieses Konzept war aber nicht Gegenstand eines entsprechenden Gesetzesvorentwurfs, und zwar hauptsächlich aus folgenden Gründen:

- > A priori wurde die Auffassung vertreten, dass die Verfassung die Bildung von Unterwahlkreisen ausschliesst. Gemäss den rechtlichen Analysen, die zu diesem Thema durchgeführt worden sind, hätte dieses Vorgehen konkret die Bildung von zusätzlichen Wahlkreisen zur Folge gehabt, womit die in Art. 95 Abs. 3 KV festgelegte Höchstzahl von acht Kreisen überschritten worden wäre. Aus dem Rechtsgutachten von Prof. Jacques Dubey geht hervor, dass die Verfassung nicht verbietet, mehrere Unterwahlkreise zu bilden, da sie nur für die Wahlkreise eine Grenze von acht festlegt.
- > Für die Zuweisung von «festen Grossratssitzen» an diese Unterwahlkreise hätte ein Problem darin gelegen, dass Art. 95 Abs. 3 KV eine angemessene Vertretung aller Regionen des Kantons verlangt. Aus diesem Blickwinkel wäre es, gelinde gesagt, schwierig zu erklären gewesen, weshalb die Regionen Glane und Vivisbach ein Anrecht auf feste Grossratssitze hätten und andere Regionen (oder Unterregionen) des Kantons nicht.
- > Ein weiterer Nachteil dieses Vorgehens bestünde darin, dass für die Grossratswahlen im Kanton zwei Systeme nebeneinander existieren würden, und zwar das System Hagenbach – Bischoff für die fünf von der Revision nicht betroffenen Kreise, und das «spezielle», dem Pukelsheim ähnlichen System für den Wahlkreis «Glane–Vivisbach» (NB: aus den Unterwahlkreisen Vivisbach und Glane).

4.3. Die Ergebnisse der ersten Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren ging am 26. April 2013 zu Ende. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst oder schematisch¹ dargestellt werden:

- a. Der **Vorentwurf A** stiess scheinbar auf sehr grosse Akzeptanz, denn er gab nur zu sehr wenigen Bemerkungen Anlass, die grundsätzlich Details betrafen.
- b. Die **Gesetzesvorentwürfe B und B1** zum Wahlsystem führten beim Freiburger Gemeindeverband (FGV) und bei den meisten konsultierten Gemeinden zu keinen Bemerkungen. Hingegen gaben sie Anlass zu zahlreichen Reaktionen und gegensätzlichen Vorschlägen, im Wesentlichen vonseiten der politischen Organisationen.

Diese können wie folgt zusammengefasst bzw. skizziert werden:

- Für den **Vorentwurf B** «Pukelsheim»:
 - Kritik, wonach die ILFD (und der Staatsrat) **keine objektive Analyse vorgenommen** hätten und mit allen Mitteln versuchten, das Pukelsheim-System durchzusetzen (Sozialdemokratische Partei – SP; Freisinnig-Demokratische Partei – FDP; Schweizerische Volkspartei – SVP);
 - Kritik des Systems Pukelsheim an sich, aufgrund der mutmasslichen **Komplexität** der Methode der Sitzverschiebungen auf kantonaler Ebene;
 - **Grundsätzliche Ablehnung beziehungsweise an Bedingungen geknüpfte Annahme** des Pukelsheim-Systems durch die grössten politischen Parteien (FDP, SP, SVP und CVP). Ein Eintreten auf dieses System würde nur subsidiär geduldet und ausschliesslich, wenn im Gesetzesentwurf **gesetzliche Quoren** von bis zu 7,5% auf kantonaler und/oder 5% bis 7% auf Ebene der Kreise integriert würden.
 - **Starke Unterstützung** vonseiten der anderen politischen Parteien (Christlichsoziale Partei – CSP, Evangelische Volkspartei, Bürgerlich-Demokratische Partei – BDP, Grünliberale, Die Grünen) sowie der Oberamtmänner für das System Pukelsheim. Diese politischen Parteien haben im Übrigen eine Lösung ohne Quorum verlangt.
- Fast einstimmige Ablehnung der politischen Organisationen des **Vorentwurfs B1** «Zusammenlegung (Fusion) der Wahlkreise Glane und Vivisbach».
- c. **Fast einstimmige Ablehnung** des im Bericht behandelten Vorschlags, im Falle einer Zusammenlegung der Wahlkreise Glane und Vivisbach **feste Grossratssitze für diese Unterwahlkreise** Glane und Vivisbach festzulegen.
- d. Formulierung der folgenden Alternativen:
 - **Abstreiten, dass das aktuelle System zwingend angepasst werden muss** (SP, FDP, SVP).
 - Vorschlag, das **aktuelle System zu legalisieren**, wenn nötig indem die Kantonsverfassung nach dem Vorbild der Walliser Verfassung geändert wird (FDP, SP, SVP).
 - Vorschlag, das System zu **«kantonalisieren»** (FDP).
 - Vorschlag, **«Ersatzgossrätinnen und -gossräte»** zu erschaffen (FDP).
 - Vorschlag, **«zusätzliche Gossrätinnen und Gossräte»** einzuführen (FDP).
 - Vorschlag, die **«Sainte-Laguë-Methode»** anzuwenden (SP).
 - Vorschlag, die Lösung der **«Unterwahlkreise»** nach dem Waadtländer System zu überprüfen (FDP und SP).
 - Vorschlag, die im Kanton Basel-Landschaft angewendete Lösung (**«Wahlkreisverbund»**) zu überprüfen (SP)

¹ Da es sich hier um eine schematische Darstellung von oftmals sehr komplexen Stellungnahmen handelt, beinhaltet sie zwingend zum Teil Ermessen.

Aufgrund dieser zahlreichen Reaktionen und Vorschläge hat die ILFD Prof. Dr. Jacques Dubey vom Lehrstuhl für Verfassungsrecht des Departements für öffentliches Recht der Universität Freiburg damit beauftragt, ein Rechtsgutachten zu diversen grundsätzlichen Fragen der konsultierten Organe zu verfassen.

- > Es sei bemerkt, dass der Experte nicht dazu aufgerufen wurde, insbesondere über den Nutzen der **Sainte-Laguë-Methode** im konkreten Fall zu urteilen. Auch wenn diese Methode dazu tendieren mag, die kleineren oder mittleren politischen Gruppierungen leicht zu begünstigen, könnte das **erhoffte Resultat, nämlich die Beseitigung des im Hinblick auf die Bundesrechtsprechung zu hohen natürlichen Quorums**, trotzdem nicht erreicht werden. So betonte der Bundesrat in seiner Antwort vom 6. November 2013 auf die Interpellation 13.3999 *«Thomas Minder – Bericht über Proporzwahlssysteme. Hundert Jahre verzerrte Wahlen. Wie weiter?»* vom 27. September 2013: *«Beim Verfahren «Sainte-Laguë» bleiben die Verzerrungen, die sich aus der unterschiedlichen Wahlkreisgrösse ergeben, bestehen»*. Die Methode (in ihrer reinen oder sogar in abgeänderter Form) ist nicht dafür geeignet, die Probleme eines zu hohen natürlichen Quorums zu lösen.
- > Auch die Frage, ob es zweckmässig wäre, zu einer Zahl von **130** Grossrätinnen und Grossräten zurückzukehren, wurde nicht weiter erläutert, da sie keinen praktischen Nutzen hat.
Basierend auf der Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung am 31. Dezember 2012 könnte die (Wieder)erhöhung auf **130** Abgeordnete das Problem des natürlichen Quorums nur für den Glanebezirk lösen, der so auf 10 Grossrätinnen und Grossräte käme (was einem natürlichen Quorum von 9,09% entspricht). Was den Vivisbachbezirk betrifft, so hätte dieser immer noch nur 7 von 130 Abgeordneten (und damit ein natürliches Quorum von 12,5%).
- > Basierend auf der Zahl der zivilrechtlichen Bevölkerung am 31. Dezember 2012 müsste die Anzahl Grossrätinnen und Grossräte auf **145** vergrössert werden, damit der Vivisbachbezirk 9 Abgeordnete und somit ein natürliches Quorum von (absolute Höchstgrenze) 10% erreicht.

4.4. Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jacques Dubey

Prof. Dr. Jacques Dubey hat den Auftrag erhalten, in **völliger Unabhängigkeit** zu untersuchen, ob eine Verpflichtung besteht, das gegenwärtige Wahlsystem zu ändern oder nicht.

Er wurde ausserdem gebeten, die Verfassungsmässigkeit der wichtigsten Alternativen, die von den politischen Parteien und Wählergruppen in ihren Stellungnahmen formuliert worden waren, zu überprüfen.

Prof. Dr. Jacques Dubey hat sein Rechtsgutachten am 26. Juni 2013 eingereicht. Er kam namentlich zu folgenden Schlussfolgerungen.

4.4.1. Zur Pflicht, das gegenwärtige System anzupassen

Zur Frage, ob es richtig ist oder nicht, dass das Wahlsystem angepasst werden muss, um das Problem des natürlichen Quorums zu lösen, hielt Prof. Dr. Jacques Dubey fest, dass:

- > *«Ein Festhalten am **Status quo**, bei dem weder die Festlegung der Wahlkreise noch die Methode für die Zuteilung der Mandate verändert wird, [für den Freiburgischen Gesetzgeber] jedoch **keine Option** ist, wegen fehlenden und nicht hinreichenden Gründen»*.

Der freiburgische Gesetzgeber steht somit vor der folgenden Alternative:

- > *«**entweder** die Wahlkreise (-bezirke) Glane und Vivisbach im bisherigen Umfang unverändert lassen und eine neue Methode für die Sitzverteilung einführen, welche den Anforderungen des Proporzsystems gerecht wird»;*
- > *«**oder** man behält die traditionelle Methode der Verteilung der Mandate in den Wahlkreisen (-bezirken) bei und macht einen neuen Wahlkreis Glane und Vivisbach»*.

4.4.2. Zum Vorschlag, das geltende System zu legalisieren, indem es in der Kantonsverfassung festgeschrieben wird

Zur Frage, ob es möglich wäre, das geltende Wahlsystem und die Wahlkreise Glane und Vivisbach mittels einer entsprechenden Revision der Kantonsverfassung beizubehalten, hielt Prof. Dr. Jacques Dubey Folgendes fest:

«Eine Änderung der freiburgischen Verfassung nach dem Modell der Walliser Verfassung würde es nicht erlauben, die Wahlkreise Glane und Vivisbach in ihrem gegenwärtigen Gebiet beizubehalten:

- > *auf materieller Ebene würde eine Verfassungsrevision, die die Einführung einer Proporzwahl pro Wahlkreis – und nicht/nicht mehr auf kantonaler Ebene – bezweckt, es nicht ermöglichen, als solche die Quote von 10% zu überschreiten, ab dem das natürliche Quorum nicht mehr mit dem Proporzsystem vereinbar ist;*
- > *auf formeller Ebene würde eine solche Änderung höchstwahrscheinlich von der Bundesversammlung nicht gewährleistet werden, zumal sie mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht mehr vereinbar ist; letzteres wäre also frei, ein auf einer solchen Grundlage basierendes freiburgisches Gesetz oder eine Wahl für ungültig zu erklären»*.

ren. Für die Walliser Verfassung ist dies nicht der Fall, da diese schon seit Langem gewährleistet ist¹».

4.4.3. Zum Vorschlag, das System zu kantonalisieren

Prof. Dr. Jacques Dubey hielt fest, dass «die Lösung einer so genannten Kantonalisierung, die sich – so wie der Vorschlag formuliert ist – als eine Majorzwahl auslegen lässt, **mit der freiburgischen Verfassung**, die das Proporzsystem vorschreibt, nicht vereinbar wäre».

4.4.4. Zum Vorschlag, Ersatzgossrätinnen und Ersatzgossräte einzuführen

Prof. Dr. Jacques Dubey hielt fest, dass «die Einführung von Ersatzgossrätinnen und -gossräten, nebst den tagenden Gossrätinnen und Gossräten **weder nützlich** wäre, um das Problem des natürlichen Quorums in den Wahlkreisen (-bezirken) Vivisbach bzw. Glane zu lösen, **noch mit der freiburgischen Verfassung vereinbar wäre**, die dazu ein qualifiziertes Schweigen enthält».

4.4.5. Zum Vorschlag, zusätzliche Gossrätinnen und Gossräte einzuführen

Prof. Dr. Jacques Dubey hielt fest, dass «die Einführung von zusätzlichen Gossrätinnen und Gossräten (nach dem deutschen Modell) **nicht mit der freiburgischen Verfassung vereinbar wäre**, die die Anzahl Gossrätinnen und Gossräte auf genau 110 beschränkt».

4.4.6. Zur Lösung der «Unterwahlkreise» nach dem Waadtländer System oder jener der Wahlkreisverbände (Lösung von Luzern oder Basellandschaft)

Zwei ähnliche Methoden, die geeignet wären, das Problem zu beseitigen

Gemäss Prof. Dr. Jacques Dubey wären innerhalb des kantonalen und eidgenössischen verfassungsrechtlichen Rahmens neben den Vorschlägen des Staatsrats in seiner Vernehmlassung zu den Vorentwürfen (Vorentwürfe B und B1), die beiden (ähnlichen) **Methoden** der «Unterwahlkreise» (Kanton Waadt) und der «Wahlkreisverbände» (Luzern und Basellandschaft), die im Rahmen der Vernehmlassung von politischen Parteien vorgeschlagen wurden, **geeignet, das Problem des Freiburger Wahlsystems zu beseitigen**.

Zwei «doppelt proportionale» Methoden

Prof. Dr. Jacques Dubey betonte, dass «die Lösung der «Unterwahlkreise» und jene der «Wahlkreisverbände» mit der sogenannten **doppelt proportionalen Methode** («Pukelsheim») gemeinsam haben, dass die Sitzverteilung in zwei verschiedenen Etappen erfolgt: In einer ersten Etappe («Oberzuteilung») werden die Sitze unter den Listen verteilt unter Berücksichtigung der Anzahl Stimmen, die diese (verbundenen oder zusammengelegten) Listen auf einer Stufe erhalten haben, die über jene der einzeln für sich genommenen Regionen herausgeht; in einer zweiten Etappe («Unterzuteilung») werden die Sitze, die jede (verbundene oder zusammengelegte) Liste erhalten hat, innerhalb der Regionen verteilt, unter Berücksichtigung der ihnen zustehenden Sitze, mit den erforderlichen Sitzumverteilungen von einer Region zur anderen **damit die Proportionalität der Resultate der (verbundenen oder zusammengelegten) Listen über die Region hinaus respektiert wird**». Die Grundidee der Methode besteht darin, den Wählerinnen und Wählern aller politischen Parteien und Wählergruppen die gleichen Chancen einzuräumen, zur Wahl einer Gossrätin oder eines Gossrats beizutragen, indem die nachteiligen Auswirkungen des natürlichen Quorums in andernfalls zu kleinen Kreisen abgeschwächt werden.

Prof. Dr. Jacques Dubey führt dazu weiter aus, dass «der Unterschied zwischen Unterwahlkreisen und Wahlkreisverbänden einerseits und der doppelt proportionalen Methode («Pukelsheim») andererseits sich auf die Stufe beschränkt, auf der die «Oberzuteilung» zwischen den verbundenen oder zusammengelegten Listen stattfindet: im ersten Fall erstreckt sich die Verteilung der Sitze auf die Listengruppen auf lediglich zwei oder drei Regionen (Kreise oder Unterwahlkreise); im zweiten Fall ist die Verteilung auf das ganze Kantonsgebiet ausgeweitet».

Prof. Dr. Jacques Dubey zieht daraus folgende Schlüsse:

- > «Aus diesem Stufenunterschied zwischen einer «gemeinsamen Aufteilung» (oder «dualen» bzw. «pluralen Aufteilung») und einer «zentralen Aufteilung» (oder «globalen Aufteilung») gehen die Lösungen der Wahlkreisverbände und der Unterwahlkreise als «Mini-Pukelsheim-Methoden» hervor.
- > Dieser Stufenunterschied hat jedoch zur Folge, dass diese Lösungen sich ziemlich stark von der «Pukelsheim»-Methode unterscheiden: **Da die Sitzumverteilungen nur zwischen zwei Regionen vorgenommen werden, sind sie einfacher zu berechnen und zu verstehen**. Das stellt nicht nur einen praktischen Vorteil, sondern auch eine garantierte Transparenz und demokratische Akzeptanz dar».

¹ Es muss erwähnt werden, dass das Bundesgericht seit der Ausarbeitung des Rechtsgutachtens am 26. Juni 2013 seine Rechtsprechung zum Thema geändert hat und nun festhält, dass trotz einer seit Langem bestehenden Kantonsverfassung das Proporzwahlsystem des Parlaments des Kantons Wallis vor der Bundesverfassung nicht standhält (Urteil des Bundesgerichts vom 12. Februar 2014 - 1C_495/2012).

Die grundsätzlichen Auswirkungen beider Methoden

Neben der Ausarbeitung eines «doppelt proportionalen» Systems für die beiden betroffenen Kreise, hätten sowohl die Lösung der «Unterwahlkreise» (nach dem Waadtländer System) als auch jene der «Wahlkreisverbände» (nach dem System von Basel-Landschaft und Luzern), die von bestimmten politischen Parteien empfohlen werden, im Wesentlichen folgende Auswirkungen:

- a) Bei einer Zusammenlegung (NB: Fusion¹) der «Glane» und des «Vivisbachs» als **«Unterwahlkreise nach dem waadtländischen Modell»**, bestünde der neue Kreis «Glane-Vivisbach» aus zwei Unterwahlkreisen, die den ehemaligen Kreisen «Glane» und «Vivisbach» entsprechen.
- b) Bei einem Verbund der Kreise Glane und Vivisbach (Methode von Basel-Landschaft und Luzern) bildeten diese beiden Kreise einen «Wahlkreisverbund»; Im Gegensatz zum Zusammenschluss (Fusion), der das Verschwinden der Wahlkreise «Glane» und «Vivisbach» zur Folge hätte, wäre das Ziel der Verbund-Lösung, die Kreise als solche zu belassen.

4.4.7 Zu den zulässigen Quoren bei Einführung des «Pukelsheim»-Systems

Zu den gesetzlich zulässigen Quoren hielt Prof. Dr. Jacques Dubey Folgendes fest:

- > **«wünschenswert wäre eine Kombination aus zwei Quoren, die alternativ auf Kantons- oder auf Ebene mindestens eines Kreises erreicht werden könnten;**
- > **ein kantonales gesetzliches Quorum von 3% bis 4,25%, alternativ in Kombination mit einem gesetzlichen Quorum, das auf Ebene mindestens eines Kreises erreicht werden müsste, wäre wahrscheinlich mit der Bundesverfassung vereinbar; dies wäre sicher nicht der Fall für ein kantonales gesetzliches Quorum von 5%, und offensichtlich auch nicht für ein gesetzliches Quorum von 7%, oder sogar 7,5%;**
- > **ein gesetzliches Quorum von 5% in mindestens einem Kreis, alternativ in Kombination mit einem gesetzlichen Quorum, das auf Kantonsebene erreicht werden müsste, wäre sicher bundesverfassungskonform; dies wäre nicht zwingend der Fall für ein gesetzliches Quorum von 7% in einem Kreis, und ganz sicher nicht für ein gesetzliches Quorum von 10% in einem Kreis;**
- > **ein einmaliges gesetzliches Quorum von 3,5% auf kantonalen Ebene scheint mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar.»**

¹ Die Methode der «Unterwahlkreise nach dem Waadtländer System» setzte voraus, dass die beiden betroffenen Kreise zuerst fusionieren; ohne diese Fusion können keine «Unterwahlkreise» gebildet werden. Eine solche «Fusion» hätte Auswirkungen auf die Sitzverteilung zwischen den verschiedenen Kreisen im Kanton. Wir kommen später darauf zurück.

4.5. Die zweite Vernehmlassung

Das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jacques Dubey wurde am 15. Juli 2013 in die Vernehmlassung gegeben und die bereits zuvor konsultierten Organe wurden dazu eingeladen, dazu Stellung zu nehmen und einige Fragen zu beantworten, die sich aus den Schlussfolgerungen des Gutachtens ergaben.

4.5.1. Fragen

Mit dem Fragebogen sollte im Wesentlichen herausgefunden werden, ob die Vernehmlassungsteilnehmer:

- > für oder gegen eine Fusion der Wahlkreise Glane und Vivisbach sind;
- > für oder gegen das «Pukelsheim»-System sind;
- > für oder gegen das System der Unterwahlkreise sind (VD – doppelt proportional);
- > für oder gegen die Wahlkreisverbände sind (BL oder LU – doppelt proportional).

4.5.2. Ergebnisse

Die Ergebnisse dieser zweiten Vernehmlassung können wie folgt *zusammengefasst* werden:

- > **Grundsätzliche Ablehnung** durch die FDP, SP und SVP des «Pukelsheim»-Systems.
- > **Akzeptanz** des «Pukelsheim»-Systems durch die übrigen politischen Parteien (CVP, BDP, Grünliberale, Grüne, Evangelische und die Oberamt männer). Zweite Wahl für die CSP.
- > **Abstreiten** durch die FDP und die SVP, **dass ein Systemwechsel nötig ist.**
- > **Festhalten am Vorschlag** durch die FDP und die SVP, **das aktuelle System mit einer Verfassungsänderung zu legalisieren.**
- > **Grundsätzliche Akzeptanz** eines Systems nach Waadtländer Vorbild (Unterwahlkreise) oder nach dem Luzerner Modell (Wahlkreisverbände) durch die SP, die CSP und die Oberamt männer.
- > **Ablehnung eines Systems** nach Waadtländer Vorbild (Unterwahlkreise) oder nach dem Luzerner Modell (Wahlkreisverbände) durch die FDP, SVP, Grünen, Grünliberalen, die BDP und die Evangelische Volkspartei.
- > **Fast einstimmige Ablehnung** der Lösung einer Fusion der Wahlkreise Glane und Vivisbach.

4.6. Entwicklungen 2013 in den Kantonen mit einer vergleichbarer Problematik

- > **Die Bundesversammlung hat am 14. März 2013** entschieden, die Kantonsverfassung des Kantons Schwyz, der sein System mit der Einführung eines Paragraphen 48 Abs. 3 in der Kantonsverfassung legalisieren wollte,

- so wie es in der Vernehmlassung von der SP, der FDP und der SVP für den Kanton Freiburg vorgeschlagen wurde, nicht zu gewährleisten.
- > Der **Kantonsrat** des Kantons Zug wollte für seinen Kanton einen Verfassungsänderungsentwurf verabschieden, der in die gleiche Richtung geht, indem er an einer kantonalen Abstimmung darüber abstimmen liess. Auf eine Beschwerde hin hat das Bundesgericht diesen Gesetzesentwurf einfach annulliert (BGE 1C_561/2013 vom **10. Juli 2013**).
 - > Der Walliser **Grosse Rat** hat am 12. September 2013 beschlossen, dem Volk die von Vertretern der SVP, der SP und den Grünen getragene Initiative «Jede Stimme zählt» zur Ablehnung zu empfehlen. Diese Initiative hatte zum Ziel, das Grossrats-Wahlsystem des Kantons Wallis mit der Einführung des «doppelt proportionalen» Systems zu ändern.

- > Am **22. September 2013** hat die **Bevölkerung** der Kantone Zug und Nidwalden in einer Volksabstimmung das «Pukelsheim-System» angenommen (Zug mit 80,56%; Nidwalden mit 60,43%).
- > In seinem Urteil vom 12. Februar 2014 (1C_495/2012) hiess das Bundesgericht eine von mehreren Stimmberechtigten aus verschiedenen Parteien erhobene Beschwerde gut und stellte fest, dass das Verfahren für die Wahl des Grossen Rates des Kantons Wallis mit der Bundesverfassung nicht vereinbar ist, da es deren Anforderungen nicht erfüllt. Die Wahlkreise sind teilweise zu klein und das Bundesgericht forderte die zuständigen kantonalen Behörden auf, eine bundesverfassungskonforme Wahlordnung zu schaffen.

5. Die vom Staatsrat vorgeschlagene Option für das Wahlsystem

5.1. Vor- und Nachteile der in Betracht gezogenen und/oder von den politischen Parteien vorgeschlagenen Optionen

Legende ¹ : ↓ nachteilig ↑ vorteilhaft ↔ neutral XXX illegal	Fusion der Wahlkreise Glane und Vivisbach	Doppelt proportionales System auf Kantonsebene (Pukelsheim)	Wahlkreisverbund (doppelt proportionales S. auf Ebene der zusammengefassten Kreise)	Unterkreise (doppelt proportionales S. auf Ebene der Unterkreise)	Legalisierung des aktuellen Systems (Änderung der KV)
Politische Akzeptanz ²	!!!	↑	!!	!!	↔
Komplexität	!!!	↓	↓	↓	!!
Kosten	!!!	↓	↓	↓	!!
Einheitlichkeit ³	!!!	!!!	↓	↓	↑
Vereinbarkeit ⁴	!!!	↑	↑	↑	XXX
Regionale Repräsentativität	!!	↔	↔	↑ ⁵	↔
Förderung künftiger territorialer Reformen	↔	!!	↔	!!	!!!
Auswirkungen auf die Oberamtänner	↓	↔	↓	↓	↔
Langlebigkeit	↓	!!!	↓	↔	↓
Risiko einer ganzen oder teilweisen Aufhebung durch das BGer	keines	keines (ausser Festlegung eines übermässigen Quorums)	keines	keines	praktisch sicher ⁶
Andere Kantone (mit dem Problem konfrontiert oder wahrscheinlich damit konfrontiert)	BE (ab 2006)	ZH, AG, SH, ZG und NW (ab September 2013),	LU, BL (BE bis 2006; VD von 1997 bis 2006)	VD (ab 2006)	SZ (Versuch durch Beschluss der Bundesversammlung aufgehoben) ZG (Versuch durch BGer-Entscheid aufgehoben)

¹ Von sehr nachteilig (!!!) über neutral (↔) bis hin zu sehr vorteilhaft (!!!).

² Diese Beurteilung berücksichtigt die Repräsentativität der betroffenen politischen Parteien und Wählergruppen. Da es sich hier um eine schematische Darstellung von oftmals sehr komplexen Stellungnahmen handelt, wohnt ihr zwingend ein erhebliches Ermessen inne.

³ Einheitlichkeit der Organisation der Grossratswahlen auf Kantonsebene.

⁴ Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht.

⁵ Denn mit diesem System könnten in den bestehenden Kreisen (Intyamom, Gibloux usw.) weitere Unterkreise gebildet werden.

⁶ Es besteht keine absolute Sicherheit, da immer mit allfälligen Abweichungen von der Rechtsprechung gerechnet werden muss. Da die aktuelle Rechtsprechung regelmässig und erst kürzlich noch bestätigt und sogar in Richtung einer noch strengeren Anwendung abgeändert wurde (vgl. Urteil vom 12. Februar 2014, 1C_495/2012), ist die Möglichkeit einer Abweichung in eine andere Richtung allerdings gleich null.

5.2. Einige Erwägungen ...

Der Staatsrat hat in der Vernehmlassung zwei Systeme vorgeschlagen, die er als innovativ und nachhaltig erachtet.

Aus den Vernehmlassungen zu den Vorentwürfen geht jedoch hervor, dass die Mehrheit der grossen politischen Parteien des Kantons nicht bereit ist, das kantonale Wahlsystem grundlegend zu ändern. Sie wären im Übrigen nur bereit, das System «**Pukelsheim**» anzunehmen, wenn dieses mit einem gesetzlichen Quorum einherginge; Die von den politischen Parteien im Rahmen der Vernehmlassungen vorgeschlagenen Quoren überschreiten aber fast – wenn nicht ganz – alle, den gesetzlich zulässigen Rahmen, dessen Umriss von Prof. Dr. Jacques Dubey hervorgehoben wurden (vgl. Ziff. 4.4.7).

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass für die Demokratie nichts gewonnen wäre, wenn einerseits auf das doppelt proportionale System gewechselt würde, um andererseits gleichzeitig ein Teil der Kantonsbevölkerung anhand eines überhöhten **gesetzlichen Quorums** mundtot gemacht würde. Solche Lösungen würden ganz offensichtlich vom Bundesgericht annulliert, doch die Zeit drängt, um das Freiburger Wahlsystem an die verfassungsrechtlichen Anforderungen anzupassen.

Der Staatsrat stellt weiter fest, dass die im Vorentwurf B1 vorgeschlagene **Fusion** der Wahlkreise Glane und Vivisbach nicht erwünscht ist. Eine einfache Fusion wird gar kategorisch abgelehnt.

Die Zusammenlegung der genannten Kreise zu einem neuen Wahlkreis «Glane–Vivisbach», gefolgt von ihrer (Wieder)aufgliederung in **zwei Unterwahlkreise**, könnte nur eine vorübergehende Lösung sein, und zwar vor allem aus folgendem Grund:

- > Diese Methode führte, in Anwendung von Artikel 63 PRG und basierend auf den aktuellen Bevölkerungszahlen, zur Umverteilung eines Sitzes zum neuen Wahlkreis «Glane–Vivisbach» auf Kosten des Wahlkreises «Broye». Dieser sähe sich somit seinerseits in einer unangenehmen Lage im Hinblick auf das Problem des natürlichen Quorums, da er nur noch 10 Sitze zählen würde.

In Zusammenhang mit den Unterwahlkreisen oder den Wahlkreisverbänden scheint die **Zuteilung von Grundmandaten** auf die (Unter-)Wahlkreise Glane und Vivisbach zur Sicherstellung ihrer Übervertretung im Grossen Rat gemäss dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Jacques Dubey im Übrigen rechtlich nicht möglich.

Die Lösungen, das **aktuelle System zu legalisieren**, das System zu «**kantonalisieren**», «**Ersatzgossrätinnen und -gossräte**» einzusetzen, «**zusätzliche Gossrätinnen und Gossräte**» einzuführen, die «**Sainte-Laguë**»-Methode anzuwenden oder die «**Anzahl der Gossräte auf 130 zu**

erhöhen», stünden entweder im Widerspruch zum Rahmen der Freiburger Verfassung oder wären ungeeignet, um das Problem zu lösen.

5.3. ... und der daraus entstandene Kompromiss

Unter diesen Umständen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat das System des «Wahlkreisverbands nach dem Modell von Basel-Landschaft oder Luzern» zu verabschieden. Diese Lösung *hat drei grosse Vorteile*:

1. Sie ermöglicht es, das Problem des natürlichen Quorums zu lösen, mit dem das Freiburger Proporzsystem zu kämpfen hat;
2. Sie berührt die Wahlkreise Glane und Vivisbach formell nicht;
3. Sie scheint, angesichts der Stellungnahmen der meisten grösseren politischen Parteien des Kantons, mehrheitsfähig zu sein.

Die Lösung *hat jedoch auch Nachteile*, die der Staatsrat der Vollständigkeit halber erwähnen möchte:

1. Sie führt die Möglichkeit ein, mit gewissen Wahlkreisen (in diesem speziellen Fall mit den Wahlkreisen Glane und Vivisbach) einen Sonderfall zu schaffen, wenn sich dies als nötig erweist;
2. Sie hat zur Folge, dass auf Kantonsgebiet für die gleiche Wahl zwei Wahlsysteme nebeneinander bestehen;
3. Sie hat wahrscheinlich, zumindest anfangs, Zusatzkosten für die Durchführung der Wahlen zur Folge.

6. Kommentar zu den einzelnen Artikeln der Gesetzesentwürfe

6.1. Entwurf A: verschiedene Anpassungen

6.1.1. Änderungen des PRG

Artikel 2a Abs. 3 und 4

Der geltende Artikel 2a Abs. 2 PRG sieht im Wesentlichen vor, dass Ausländerinnen und Ausländer, die die verfassungs- und gesetzesrechtlichen Bedingungen erfüllen, von Amtes wegen im Stimmregister ihrer Wohnsitzgemeinde eingetragen werden müssen. Der Grosse Rat hatte das System der Eintragung von Amtes wegen dem vorgeschlagenen System der Eintragung auf Gesuch hin vorgezogen.

Die Regel, nach der die frühere Wohnsitzgemeinde der ausländischen Person eine Bescheinigung ihrer Eintragung ausstellt, war im System der Eintragung auf Gesuch hin voll und ganz gerechtfertigt. Im System der Eintragung von Amtes wegen verliert sie hingegen ihre Daseinsberechtigung. Es handelt sich dabei um einen überflüssigen administrativen

Schritt. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat die Aufhebung von Art. 2a Abs. 3 PRG vor.

Was Art. 2a Abs. 4 betrifft, so lässt die aktuelle Formulierung «können sich bei ihrer Rückkehr erneut ins Stimmregister ihrer Wohnsitzgemeinde eintragen lassen» darauf schliessen, dass die Wiedereintragung nach einem Aufenthalt ausserhalb des Kantons nur auf Gesuch hin vorgenommen wird. Diese Formulierung soll dem vom Grossen Rat festgelegten Grundsatz der Eintragung von Amtes wegen angepasst werden¹. Die neu vorgeschlagene Formulierung entspricht dem Grundsatz der Eintragung von Amtes wegen.

Artikel 2b Abs. 4 (neu)

Das PRG sieht nirgends vor, dass das Stimmregister grundsätzlich über die Identität von Personen, die von der Ausübung der politischen Rechte ausgenommen wurden, informiert werden muss. Daraus folgt, dass gewisse Personen, die zwar von der Ausübung der politischen Rechte ausgenommen wurden, möglicherweise derzeit im Stimmregister als stimm- und wahlberechtigt eingetragen sind.

Absatz 4 kann diese Lücke schliessen.

Artikel 4 Abs. 3, 3. Satz

Der Vorbehalt von Art. 2a Abs. 2 und 4 ist aufgrund des geltenden Grundsatzes der Eintragung von Amtes wegen nicht gerechtfertigt. Der Vorbehalt von Art. 2 Abs. 2 ist hingegen voll und ganz gerechtfertigt, da das durch die Bundesgesetzgebung für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vorgesehene System anders ist.

Die vorgeschlagene Änderung besteht daher darin, in diesem Artikel den Vorbehalt von Art. 2a Abs. 2 und 4 PRG zu streichen.

Artikel 8 Abs. 1 (betrifft nur den deutschen Text) und Abs. 2 Bst. h (neu)

Die aktuelle deutsche Übersetzung des Ausdrucks «remplir» (annehmen) ist nicht passend. Es wird vorgeschlagen, sie zu ändern (Art. 8 Abs. 1).

Obwohl es vollkommen selbstverständlich ist, sollen doch formell die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu der Liste der Personen hinzugefügt werden, die von der Ausübung des Amtes als Mitglied des Wahlbüros oder als Stimmzählerin oder Stimmzähler ausgenommen sind.

Artikel 9 Abs. 2

Die vorgeschlagene Änderung leistet der Motion 1004.12 (Gabriel Kolly/Roland Mesot), die am 3. Mai 2012 vom Grossen Rat für erheblich erklärt wurde, Folge. Sie dehnt die gegenwärtig in Artikel 9 Abs. 2 vorgesehene Unvereinbarkeitsregelung auf die Funktion der Stimmzählerin oder des Stimmzählers aus.

Artikel 11 Abs. 1

Der gegenwärtige Text begrenzt die Aufsichtsaufgaben der Oberamtswärter auf ihren Bezirk. Es soll präzisiert werden, dass diese Aufgaben auch die Wahlkreise betreffen, aus denen sie bestehen, schon nur, um den Gesetzestext an die Praxis anzupassen oder daran, was die Praxis sein sollte, zumal der Saanebezirk aus zwei Wahlkreisen besteht.

Artikel 18 Abs. 2^{bis} (neu) und Abs. 5

Mit Artikel 18 Abs. 2^{bis} soll eine festgestellte Gesetzeslücke geschlossen werden. Das PRG sieht zwar eine Regelung für Personen vor, die sich nicht ins Wahllokal begeben können (Art. 19 – Stimmabgabe daheim), es besteht jedoch keine vergleichbare Regelung, die solchen Personen die briefliche Stimmabgabe ermöglichen würde.

Artikel 18 Abs. 5 PRG wurde 2001 durch einen Änderungsantrag eingeführt. Ziel war es, die Auszählung der Abstimmungen zu beschleunigen, indem dem Wahlbüro erlaubt wird, die als Stimmrechtsausweise verwendeten Couverts vor der Schliessung des Urnengangs zu öffnen und zu erfassen. Diese Bestimmung gab Anlass zu Diskussionen, da in Wirklichkeit oft nur einige Mitglieder des Wahlbüros anwesend waren, um diese Handlungen vorzunehmen. Da eine der Handlungen darin bestand, die Stimmrechtsausweise zu öffnen, wurden manchmal Zweifel betreffend die Ordnungsmässigkeit dieses Vorgehens laut.

Im Gegensatz zu 2001 kann seit 2009 vorzeitig mit der Auszählung der Stimmen begonnen werden (s. Art. 22 Abs. 2 PRG). Um die oben beschriebene Problematik zu beheben, wird vorgeschlagen, Artikel 18 Abs. 5 PRG dahingehend zu ändern, dass die vorzeitige Öffnung der Antwortcouverts (NB: die auch als Stimmrechtsausweis verwendet werden) nicht mehr gestattet ist. Es genügt von nun an einfach vorzusehen, dass die Antwortcouverts bei ihrem Empfang von der Gemeindeschreiberei erfasst werden müssen, und zwar durch das Personal der Gemeindeschreiberei. Da es sich um ein «einfaches» Erfassen handelt, kann dieses ohne Weiteres vom Personal der Gemeindeschreiberei erledigt werden; diese Lösung ist im Übrigen logisch, zumal ebendiese Personen den grössten Teil der vorzeitig abgegebenen Stimmen in Empfang nehmen.

¹ TGR vom März 2005, S. 291 und 292

Artikel 23 Abs. 2 Bst. i und 24 Abs. 2 Bst. k

Der geltende Artikel 23 Abs. 2 Bst. i PRG (leere und ungültige Stimmzettel) sieht keinen Unterschied vor für die Behandlung von Fällen, in denen die Stimmzettel gleich lautend sind oder nicht. Artikel 17 PRR macht hingegen zu Recht einen Unterschied zwischen den beiden vorerwähnten Fällen. Da der geltende Gesetzestext vielleicht ein bisschen zu streng ist im Vergleich zum Vollzug, sollte er an Artikel 17 PRR angepasst werden.

Das gleiche Problem besteht auch für Artikel 24 Abs. 2 Bst. k (leere oder ungültige Wahllisten).

Artikel 27 Abs. 2, 2^{bis} (neu) und Abs. 4

Artikel 27 gibt die Massnahmen an, die bei der Mitteilung der Ergebnisse von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Urnengängen ergriffen werden müssen, und fasst die verschiedenen Etappen zusammen.

Artikel 27 Abs. 2 sieht gegenwärtig vor, dass der Oberamtmann dem Staatsrat unverzüglich die zusammenfassende Tabelle der Ergebnisse seines Bezirks und die Protokolle übermittelt. Zumal jedoch die Informationen zuhanden des Staatsrats tatsächlich von der Staatskanzlei kommuniziert werden, sollte dies auch im Gesetz festgeschrieben werden.

Der neue Absatz 2^{bis} ist die logische Folge des vorhergehenden Absatzes. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass selbst wenn diese Lösung bis heute nicht formell im PRG verankert ist, die Staatskanzlei als kantonales Wahlbüro dient. Folglich sollte auch die Übermittlung der Resultate der Urnengänge an den Staatsrat durch die Kanzlei festgeschrieben werden. Dies ist der Zweck des neuen Artikels 27 Abs. 2^{bis}.

Der Zweck von Absatz 4 besteht einzig darin, die Übermittlung der Wahlergebnisse an den Grossen Rat lediglich auf die kantonalen Wahlen zu beschränken. Angesichts der neuen Kommunikationsmittel und der Geschwindigkeit der Verbreitung scheint die Übermittlung *aller* kantonalen Urnengänge eine überflüssige Aufgabe geworden zu sein.

Artikel 28a Abs. 1 und 2

Gemäss Artikel 152 Abs. 2 muss eine Beschwerde gegen kommunale Abstimmungen und Wahlen innerhalb einer Frist von 10 Tagen seit dem öffentlichen Anschlag der Ergebnisse eingelegt werden. Es handelt sich hier noch um provisorische Ergebnisse, da sie noch mit Beschwerde angefochten werden können.

Das PRG sieht nirgends den öffentlichen Anschlag «provisorischer» Ergebnisse vor (N.B. Artikel 34, auf den im Folgenden Bezug genommen wird, betrifft die Veröffentlichung der endgültigen Ergebnisse). Diese Lücke sollte geschlossen

werden, indem Artikel 28 Abs. 1, in dem es um die (provisorischen) Ergebnisse der Gemeindewahlen geht, ergänzt wird.

Es wurde im Übrigen festgestellt, dass keine Behörde bezeichnet worden ist, die die Ergebnisse von Gemeinde- und Generalratswahlen in den Bezirken zentralisiert mitteilt. Da der Oberamtmann die am besten geeignete Person ist, um auf dieser Ebene eine zentrale Verwaltung der Ergebnisse und folglich die beste Mitteilung sicherzustellen, wird vorgeschlagen, ihm diese Aufgabe anzuvertrauen (Art. 28 Abs. 2 neu).

Art. 34 Artikelüberschrift

Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist in Artikel 34 nur der öffentliche Anschlag der endgültigen Ergebnisse vorgesehen, also jener, die nach Ablauf der Beschwerdefrist festgestellt werden. Die unpräzise Überschrift dieses Artikels sollte daher ergänzt werden, um Verwechslungen zu vermeiden.

Artikel 52 Abs. 1 und Abs. 6 (neu)

Die in diesem Artikel vorgeschlagenen Änderungen müssen in Zusammenhang mit der vor Kurzem in Kraft getretenen Öffentlichkeitsgesetzgebung verstanden werden.

Als Erstes gilt es, Artikel 52 Abs. 1 umzuformulieren, da die gegenwärtige Formulierung (unterstützt; Sie drücken ihre Unterstützung durch die Unterzeichnung der Liste aus) dem Leser weismachen will, dass die Unterzeichner einer Wählerliste anschliessend bedingungslos für die Kandidatin oder den Kandidaten stimmen werden, dessen Kandidatur sie ermöglicht haben. Dies ist nicht der Fall. Es kann vorkommen, dass jemand eine Wahlliste nur unterzeichnet, damit die Wählerschaft genügend Kandidatinnen und Kandidaten zur Auswahl hat. Personen mit dieser Einstellung können anschliessend sehr wohl nicht für die fragliche kandidierende Person stimmen.

Dies ist auch der Grund weshalb in Artikel 52 Abs. 6 PRG und im Sinne der Öffentlichkeitsgesetzgebung vorgeschlagen wird, dass die Listen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner bis zur Schliessung des Urnengangs eingesehen werden können. Da diese Listen nicht Ausdruck eines Stimmwillens sind, spricht nichts dagegen, vor allem hinsichtlich des Schutzes des Stimmgeheimnisses, vorzusehen, dass sie öffentlich sind. Es sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht in einem Fall im Kanton Schwyz aus dem Jahr 1972 (BGE 98 Ib 289) festgehalten hat, dass das Stimmgeheimnis nicht auf die Unterzeichnung einer Liste ausgeweitet werden kann und dass die Tatsache, keinen Zugang zu dieser Liste zu haben, eine Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit darstellen würde, und dass selbst ein erwiesenes Interesse der Unterzeichner an der Aufrechterhaltung dieses Geheimnisses dem Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu dieser Liste klar den Vortritt lassen muss, namentlich im Hinblick auf die Gewährleistung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit.

Artikel 52b Abs. 3 und Abs. 5 (neu)

Die Änderung von Artikel 52b Abs. 3 und Abs. 5 PRG muss ebenfalls unter dem Blickwinkel der Öffentlichkeitsgesetzgebung verstanden werden.

Im Allgemeinen besteht das vorgeschlagene System darin, in Absatz 5 sowohl den Grundsatz der Öffentlichkeit des Registers als auch die Modalitäten für seine Konsultation festzulegen. Aus diesem Grund wird Absatz 3 entsprechend geändert.

Artikel 54 Abs. 3

Artikel 54 Abs. 3 PRG sieht vor, welche Angaben zu den kandidierenden Personen auf den Wahllisten enthalten sein müssen. Der geltende Artikel 54 Abs. 3 schreibt die folgenden Angaben vor: Name, Vorname, Beruf, Geburtsjahr, Wohnsitz und gegebenenfalls andere geeignete Angaben, um sie zu identifizieren und von den übrigen Kandidatinnen und Kandidaten zu unterscheiden.

Es scheint jedoch zweckmässig, dass die kantonalen Anforderungen in diesem Bereich mit den Anforderungen des Bundes für die Wahl in den Nationalrat übereinstimmen (Art. 22 Abs. 2 BPR). Dazu muss das Geschlecht der kandidierenden Person, ihr genaues Geburtsdatum (anstatt nur das Geburtsjahr) und ihr Heimatort hinzugefügt werden. Ausserdem muss die aktuelle Anforderung des «Wohnorts» durch die im Bundesrecht vorgesehene Wohnadresse ersetzt werden.

Im kantonalen Recht muss zudem die Nationalität angegeben werden, da Personen ausländischer Herkunft in Gemeindeämter gewählt werden können.

Artikel 58 Abs. 1, 2. Satz, und Abs. 2

Manchmal wird im PRG auf amtliche (Wahl-)Listen Bezug genommen, diese sind aber nirgends definiert. Mit der Änderung von Artikel 58 Abs. 1 soll diese Lücke geschlossen werden.

Absatz 2 folgt der gleichen Logik, indem der Ausdruck «amtliche Liste» verwendet wird. So ist es möglich, Parallelen zwischen dieser Bestimmung und Artikel 24 Abs. 2 Bst. a oder Bst. i PRG zu ziehen.

Artikel 58a (neu)

Artikel 58a Abs. 1 bezeichnet nun ausdrücklich die Staatskanzlei als standardmässiges kantonales Wahlbüro. Ein solches Büro hat namentlich die Aufgabe, das Wahlgeschäft zu leiten und zu beaufsichtigen, die Kandidatenlisten entgegenzunehmen und die Wahlergebnisse zusammenzustellen. Diese Lösung entspricht der aktuellen Praxis für die Nationalratswahlen (vgl. Artikel 7a der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte).

Im Vorschlag übt die Staatskanzlei alle Aufgaben eines kantonalen Wahlbüros aus.

Artikel 62b Abs. 2^{bis} (neu)

Wie andere in diesem Entwurf vorgesehene Anpassungen muss der in diesem Artikel vorgesehene Zusatz in Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsgesetzgebung verstanden werden. Für einen kurzen Überblick über die Begründungen in diesem Bereich sei auf den Kommentar zur Änderung von Artikel 52 verwiesen.

Artikel 65 Abs. 1

Die Formulierung «im entsprechenden Wahlkreis wohnhaften» sollte durch «im Stimmregister einer Gemeinde des entsprechenden Wahlkreises eingetragenen» ersetzt werden, damit die Auslandschweizerinnen und -schweizer nicht ausgeschlossen werden, die nicht in ihrer Stimmgemeinde wohnen.

Artikel 69 Abs. 2

Die Praxis hat gezeigt, dass die Regelung betreffend die Streichung der überzähligen Kandidatennamen präzisiert werden muss. Es wird vorgeschlagen, zum bestehenden Satz die Formulierung «und gegebenenfalls von rechts nach links» hinzuzufügen.

Es kommt oft vor, dass Kandidatinnen und Kandidaten auf den Listen auch neben den bereits vorgedruckten, nicht durchgestrichenen Namen hinzugefügt werden. Der vorgeschlagene Zusatz ermöglicht ein einheitliches Vorgehen in diesem Bereich.

Artikel 77 Abs. 2, 2. Satz

In Artikel 77 geht es um das Nachrücken im Falle einer Vakanz im Rahmen von Proporzwahlen.

Dieser Artikel sieht gegenwärtig in Absatz 2 vor, dass die erste Ersatzperson der betreffenden Liste nach der Proklamation 3 Tage Zeit hat, um gegebenenfalls auf die Wahl zu verzichten; «Verzichtet sie, so rückt die nachfolgende Person an ihre Stelle. Bei einer späteren Vakanz wird ihr Name wieder berücksichtigt.»

Es kann vorkommen, dass die letzte Person auf einer Liste der Ersatzpersonen einer politischen Partei oder Wählergruppe zu einem bestimmten Zeitpunkt auf ihre Wahl verzichtet. Dies hat zur Folge, dass unverzüglich eine Ergänzungswahl organisiert werden muss. Nach dieser Ergänzungswahl kann es erneut zu einer Vakanz kommen, und somit zu einer neuen Gewährterklärung einer Ersatzperson. Hier stellt sich nun die Frage, welche Ersatzperson berücksichtigt werden soll:

jene der ersten Wahl oder jene, gegebenenfalls, der Ergänzungswahl?

Um diese Frage zu regeln, wird vorgeschlagen, dem letzten Satz von Absatz 2 die Formulierung «ausser die vorangegangene Vakanz hat bereits Anlass zu einer Ergänzungswahl gegeben» hinzuzufügen. Die letzten Ersatzpersonen einer Liste einer politischen Partei oder Wählergruppe müssen wissen, dass wenn sie auf ihre Wahl verzichten und eine Ergänzungswahl auslösen, ihr Name als Ersatzperson nicht mehr berücksichtigt wird. Der vorgeschlagene Zusatz ermögliche es auch, das Vorgehen in den verschiedenen Regionen des Kantons zu vereinheitlichen.

Artikel 82 Artikelüberschrift, Abs. 2 und 3

Artikel 82 befindet sich unter der Gliederungseinheit Ziffer «6. Wahl ohne Einreichung von Listen». Eine Wahl *ohne Einreichung von Listen* ist jedoch eine Majorzwahl, auch wenn die Gliederungseinheit, die das Thema behandelt, sich im Abschnitt «Wahlen nach dem Proporzsystem» befindet.

Bei einer solchen Wahl gibt es nie Ersatzpersonen. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, in Artikel 82 jeglichen Bezug zum Proporzsystem oder jegliches Vorgehen, das auf das Proporzsystem zurückzuführen ist, zu streichen.

Artikel 85 Abs. 1 und 2

Die gegenwärtige Formulierung von Absatz 1 schliesst Auslandschweizerinnen und -schweizer, die nicht im Kanton wohnhaft sind, aus. Mit der neu vorgeschlagenen Formulierung kann dieses Problem beseitigt werden.

Ersetzt man «im Bezirk wohnhaften Stimmberechtigten» durch «im Stimmregister einer Gemeinde des entsprechenden Bezirks eingetragenen und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen», so wird damit beabsichtigt, Auslandschweizerinnen und -schweizer, die offensichtlich nicht in einer Gemeinde des Kantons wohnhaft sind, nicht mehr auszuschliessen. Mit der Präzisierung «in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten» sollen ausserdem Personen, denen die Ausübung der politischen Rechte zwar zusteht, aber nur auf Gemeindeebene, ausdrücklich ausgeschlossen werden. Es handelt sich hier um Personen ausländischer Staatsangehörigkeit im Sinne von Artikel 48 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung, die auf kantonaler Ebene nicht stimmberechtigt sind (Art. 39 der Kantonsverfassung).

Artikel 87 Abs. 2

Hier wird auf den Kommentar zu Artikel 69 Abs. 2 verwiesen, der für diese Änderung *mutatis mutandis* übernommen werden kann.

Artikel 93 Abs. 2

Indem der Ausdruck «grundsätzlich» hinzugefügt wird, lässt sich gut aufzeigen, dass es sich bei der Frist von acht Wochen um eine Ordnungsfrist handelt. Dadurch wird das vorgesehene System identisch mit jenem, das bei einer Vakanz nach dem Proporzverfahren angewendet wird (Art. 79 Abs. 2 PRG).

Art. 110a (neu) Öffentlichkeit der Unterschriftenbogen

Auch im Bereich der Unterschriftenbogen für Initiativen und Referenden muss die Frage ihrer allfälligen Öffentlichkeit geklärt werden.

Die Unterschriftenbogen, die zur Unterstützung einer Initiative oder eines Referendums eingereicht werden, sind nicht öffentlich zugänglich; nach der Einreichung können die Bogen weder zurückgegeben noch konsultiert werden. Das durch Artikel 34 der Bundesverfassung und Artikel 283 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs gewährleistete Stimmgeheimnis schützt die Unterzeichner einer Initiative oder eines Referendums, die über ein Recht verfügen, dass der Staat ihre Unterschriften geheim hält (BGE 98 Ib 289, Erw. 4h). Das Stimmgeheimnis behindert damit den Zugang zu den Listen dieser Unterschriften.

Um das Stimmgeheimnis der Unterzeichner in der Praxis zu wahren, ist es daher gerechtfertigt, im PRG ausdrücklich vorzusehen, dass Unterschriftenbogen für Initiativen und Referenden nicht öffentlich sind.

Es sei daran erinnert, dass eine andere Situation vorliegt, wenn jemand es einer anderen Person ermöglichen will, für ein politisches Amt zu kandidieren (Art. 52 Abs. 6 PRG) oder ein Gesuch um Gemeinderatswahlen nach dem Proporzsystem (Art. 62 Abs. 2^{bis} PRG) unterstützt. In diesem Fall liegt nicht Ausdruck einer Stimmabsicht vor (s. ebenfalls BGE 98 Ib 289).

Artikel 112 Abs. 1

Die aktuelle Formulierung lässt vermuten, dass alle stimmberechtigten Personen Initiativen auf Kantonsebene unterzeichnen können.

Dies ist nicht der Fall. Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen erfüllen, sind lediglich auf Gemeindeebene stimmberechtigt, und nicht auf Kantonsebene. Art. 112 Abs. 1 PRG muss ergänzt werden, um Unklarheiten zu diesem Thema zu vermeiden.

Artikel 118 Abs. 2

Artikel 118 Abs. 2 sieht gegenwärtig vor, dass eine Initiative, der sich der Grosse Rat nicht angeschlossen hat, innert 30 Tagen, nachdem das Dekret, das die Initiative dem Volk

zur Abstimmung unterbreitet, im *Amtsblatt* veröffentlicht wurde, zurückgezogen werden kann.

In der Praxis werden solche Dekrete jedoch seit einigen Jahren in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg veröffentlicht. Nur das Inhaltsverzeichnis dieser Dekrete wird im *Amtsblatt* abgedruckt. Es handelt sich hier um eine Praxis gemäss den Artikeln 3 und 4 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse (VEG; SGF 124.1).

Da diese Praxis gut funktioniert, besteht kein Grund, diese Sonderregelung der Veröffentlichung im *Amtsblatt* gemäss Artikel 118 Abs. 2 beizubehalten.

Artikel 119 Abs. 3, 120 Abs. 1 und 134

Die in den Artikeln 119 Abs. 3 und 120 Abs. 1 vorgeschlagenen Änderungen und die Aufhebung von Artikel 134 hängen mit der Änderung von Art. 27 Abs. 4 zusammen, gemäss der die Ergebnisse der kantonalen Abstimmungen dem Grossen Rat nicht mehr übermittelt werden. Wie bereits im Kommentar zu Artikel 27 Abs. 4 erwähnt, ergibt es angesichts der aktuellen Kommunikationsmittel kaum mehr Sinn, dem Grossen Rat einen Bericht über Abstimmungsergebnisse vorzulegen, die schon seit Langem bekannt sind.

Hingegen muss der Grosse Rat, der die Wahlen der kantonalen Behörden validieren muss, die für diese Aufgabe nötigen Unterlagen erhalten.

Artikel 130 Abs. 1^{bis} (neu)

Gegenwärtig identifiziert das PRG die Personen, die im Falle eines Referendums zum Verkehr mit den Behörden berechtigt sind, nicht. Es ist es jedoch von Nutzen, diese Personen zu bezeichnen, wie dies bereits für die Initiativen der Fall ist (Art. 112 Abs. 3 PRG). Kommt ein Referendum zustande, so müssen die Referendumsinitianten in der offiziellen Broschüre mit den Erläuterungen zur Abstimmung erklären können, weshalb und zu welchem Zweck das Referendum lanciert wurde. Es ist daher wichtig, dass die mit der Organisation des Urnengangs beauftragte Behörde Ansprechpartner hat, mit denen sie zu gegebener Zeit Kontakt aufnehmen kann im Hinblick auf die Erstellung der Broschüre.

Natürlich kann auch aus anderen Gründen als der Erstellung der Broschüre Kontakt aufgenommen werden, aber im Gegensatz zur Initiative ist das Referendumskomitee nicht berechtigt, ein zustande gekommenes Referendum zurückzuziehen. Gegebenenfalls ist eine Abstimmung über den angefochtenen Erlass obligatorisch.

Artikel 135 Artikelüberschrift

Der Klarheit halber muss in der Artikelüberschrift zu Artikel 135, die auch Artikel 136 abdeckt, präzisiert werden, dass

es um das *fakultative* parlamentarische Finanzreferendum geht.

Artikel 137 Abs. 3

Zur Liste der gegenwärtig in Artikel 137 Abs. 3 erwähnten Artikel sollte der neue Artikel 110a über die Nicht-Öffentlichkeit der zur Unterstützung eines Referendums oder einer Initiative eingereichten Unterschriftenbogen hinzugefügt werden.

Artikel 141 Artikelüberschrift, Abs. 3 und 4, 2. Satz

Da anzunehmen ist, dass Artikel 51^{ter} GG durch eine oder beide möglichen Formen für jeden Inhalt ergänzt wird, sollten die einschlägigen Artikel des PRG in die Überprüfung aufgenommen werden. So ist der geltende Artikel 141 Abs. 3 PRG wahrscheinlich insofern unvollständig, als er nur das allgemeinverbindliche Reglement behandelt. Man kann davon ausgehen, dass die Artikel 126 und 127 PRG je nach der oder den gewählten Formen für die Behandlung der Initiative gelten; aus diesem Grund wurde Absatz 3 ergänzt.

Es gibt jedoch einen Unterschied zwischen der Initiative auf kantonaler und der Initiative auf kommunaler Ebene; er betrifft die Frist, innert der die Abstimmung gegebenenfalls stattfinden muss: bei der kantonalen Initiative muss die Abstimmung innert Jahresfrist stattfinden, bei der Gemeindeinitiative beträgt die Frist 180 Tage. Um diese Fristen beizubehalten ist daher eine Präzisierung im Verweis in Absatz 3 vorgesehen und die Artikelüberschrift wird durch «... und Fristen» ergänzt.

Was Absatz 4 betrifft, so drängt sich ein Zusatz für die Gemeindeinitiative auf, insofern als der neu vorgeschlagene Artikel 118 Abs. 2 von nun an die Amtliche Sammlung erwähnt. Für die Gemeinden erfolgt die Veröffentlichung weiterhin im *Amtsblatt*, was den Zusatz in Absatz 4 erklärt.

Artikel 142

Der geltende Artikel 142 PRG lautet wie folgt: «Die Volksabstimmung muss innert 180 Tagen seit dem Beschluss des Generalrates stattfinden, mit dem die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird».

Artikel 141 Abs. 3 PRG sieht Folgendes vor: «Betrifft die Initiative ein allgemein verbindliches Reglement, so gelten die Artikel 126 und 127 über die Gesetzesinitiative auf Kantonsebene sinngemäss». Das heisst mit anderen Worten:

- > Wird die Initiative unterstützt, entfällt die obligatorische Abstimmung; eine solche Abstimmung findet nur fakultativ statt, wenn das Referendum ergriffen wird (Art. 126 Abs. 1 PRG oder 127 Abs. 1 PRG).

- > Wenn die Initiative hingegen nicht unterstützt wird, muss das Volk darüber abstimmen (mit oder ohne Gegenentwurf).

Daraus geht hervor, dass der aktuelle Text von Art. 142 PRG einerseits trügerisch ist, da er darauf schliessen lässt, dass eine Abstimmung bei einer Gemeindeinitiative in jedem Fall obligatorisch ist, und dass er andererseits überflüssig ist, da die Fristen für die verschiedenen Fälle bereits in Artikel 126 und 127 PRG vorgesehen sind.

Um Unklarheiten zu vermeiden wird daher vorgeschlagen, Artikel 142 PRG aufzuheben.

6.1.2. Änderungen des BWKG

Aufhebung der Überschriften der Gliederungseinheiten vor Artikel 1, 5 und 8

Nachdem die Artikel zur Umsetzung der Motion 1100.10 von Grossrat Benoît Rey in das BWKG eingefügt wurden, wurde festgestellt, dass die anfänglichen Gliederungseinheiten zu Unklarheiten führen können. Daher wird vorgeschlagen, sie wegzulassen.

Artikel 1a

In Erfüllung der Motion 1020.13 präzisiert die Überschrift dieses Artikels von vornherein, dass der Beitrag des Staates an die eidgenössischen oder kantonalen Wahlen (Art. 1 Abs. 1 BWKG) nunmehr jede Gesamterneuerungswahl- oder Ersatzwahl betrifft.

Artikel 1a Abs. 1 betrifft nur die Gesamterneuerungswahl. Er entspricht bis auf wenige Wörter dem aktuellen Art. 4 Abs. 1 und 1^{bis} BWKG.

Artikel 1a Abs. 2 Bst. a verweist auf Absatz 1 Bst. a, zur Bestimmung der Beteiligung des Staates an den allgemeinen Wahlkampfkosten bei Ersatzwahlen. Tatsächlich ist es nicht einfach, über den Voranschlag Kredite für die Ersatzwahlen vorzusehen, wenn nicht bekannt ist, ob diese Wahlen überhaupt stattfinden.

Es wird daher vorgeschlagen, dass die Höhe der Beteiligung des Staates an den allgemeinen Kosten gegebenenfalls auf der Grundlage des im Voranschlag festgelegten Betrags nach Art. 1a Abs. 1 Bst. a berechnet wird, dass sie jedoch der Hälfte des Betrags entspricht, der im Voranschlag für die betreffende Gesamterneuerungswahl festgelegt wurde. Das bedeutet konkret, wenn für die Gesamterneuerungswahl des Staatsrats CHF 45 000.– budgetiert wurden und während der gleichen Legislaturperiode eine Ersatzwahl für den Staatsrat stattfindet, dann läge der Betrag in Anwendung von Art. 1a Abs. 2 Bst. b bei CHF 22 500.– (45 000: 2). Die Lösung erscheint aus zwei wesentlichen Gründen logisch: 1) Im Rah-

men einer Ersatzwahl stellen weniger politische Parteien und Wählergruppen eine Kandidatin oder einen Kandidaten auf als bei einer Gesamterneuerungswahl, was den Anteil der staatlichen Beteiligung für jene, die Kandidaten aufstellen, erhöht. 2) Die Wahlkampfkosten erweisen sich grundsätzlich etwas weniger hoch für die Ersatzwahlen als für die Gesamterneuerungswahlen.

Was Artikel 1a Abs. 2 Bst. b betrifft, so geht es im Wesentlichen darum, die vorgelegten Rechnungen zu bezahlen, wie im Übrigen auch bei Artikel 1a Abs. 1 Bst. b.

Absatz 3 übernimmt Absatz 2 des aktuellen Art. 4, wobei zusätzlich ein Verweis auf Absatz 1 oder 2 gemacht wird.

Artikel 2 Artikelüberschrift und Abs. 1

Der gegenwärtige Artikel 2 muss präzisiert und an die neue Situation angepasst werden. Daher soll in diesem Artikel der Begriff der Ersatzwahlen eingeführt werden.

Der derzeit verwendete Begriff «Wahlkampfkosten» ist nicht eindeutig genug. Aus dem Text sollte klar hervorgehen, dass die auf der Grundlage dieses Artikels vorgenommene Berechnung nur zur Aufteilung der Beteiligung des Staates an den «allgemeinen Wahlkampfkosten» dient, und dass diese Aufteilung nichts mit der Übernahme der Kosten der gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand zu tun hat.

Artikel 4

Da der aktuelle Artikel 4 teilweise zu Artikel 1a verschoben wurde, muss er aufgehoben werden.

Artikel 4a Abs. 1

Die in Art. 4a Abs. 1 hinzugefügten Präzisierungen dienen dazu, unmissverständlich darzulegen, auf welche staatliche Finanzleistung sich das Gesetz bezieht.

Artikel 4b Aufgaben der politischen Parteien und Wählergruppen

Das Vorgehen der gesamten Kostenübernahme für die gemeinsam von den politischen Parteien und den Wählergruppen ausgeführten Arbeiten durch den Staat muss organisiert und näher festgelegt sein. Insbesondere darf diese Übernahme nicht mehr vom Wahlergebnis abhängen (s. Aufhebung des im aktuellen Artikel 4b Abs. 1 in fine vorgesehenen Grenzwerts).

Um das Vorgehen klarer zu definieren, schlägt der Staatsrat vor, dass die politischen Parteien und die Wählergruppen unter sich eine Ansprechperson für die Staatskanzlei bestimmen. So wird es übrigens bereits in der Praxis gehandhabt.

Die Aufgaben der Ansprechperson bestehen im Wesentlichen darin, alle Rechnungen zusammenzutragen, die möglicherweise vom Staat übernommen werden könnten, und deren Inhalt und Richtigkeit zu überprüfen. Nach dieser Überprüfung übermittelt sie diese an die Staatskanzlei (Art. 4b Abs. 2).

Die Staatskanzlei ist im Übrigen damit beauftragt, anhand einer technischen Verordnung die zu beachtenden Einzelheiten der Versandvorgänge der politischen Parteien und Wählergruppen zu regeln. Dabei handelt es sich um Detailbestimmungen, die nicht im Gesetz behandelt werden sollen (Art. 4b Abs. 3).

Artikel 4c Überweisung der übernommenen Kosten

Es ist die Aufgabe der Staatskanzlei, die Rechnungen zu überprüfen und so rasch wie möglich den Betrag, der ihrer Summe entspricht, auf das von der Ansprechperson dafür bestimmte Konto zu überweisen. Ohne Anfechtung kann dieser Betrag sehr rasch überwiesen werden. Die Überweisung und eine nachfolgende einfache schriftliche Bestätigung mit der Rechtsmittelbelehrung sind Gegenstand eines Entscheids. Es sei erwähnt, dass die Staatskanzlei im Falle einer Anfechtung beispielsweise dazu ermächtigt wäre, nur einen Teil der Summe zu überweisen (Überweisung der anerkannten Summe), und einen Verweigerungsentscheid zu fällen, der im Übrigen mit Beschwerde angefochten werden kann. Auf Antrag der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz wird diesem Artikel nun ausdrücklich vorgesehen, dass der Entscheid über die Überweisung öffentlich bekannt gemacht wird (Art. 4c Abs. 1).

Absatz 2 hält fest: *«Die politischen Parteien und Wählergruppen, die aus eigenem Entschluss nicht an den gemeinsamen Arbeiten teilgenommen haben, haben kein Anrecht auf eine Kostenübernahme»*. Diese aus dem aktuellen Art. 4b Abs. 2 übernommene Regel versteht sich von selbst. Im betreffenden Kommentar (Botschaft Nr. 260 vom 21. Juni 2011) ist dazu Folgendes angeführt worden: *«Entscheidet eine politische Partei oder eine Wählergruppe, nicht teilzunehmen, erhält diese natürlich keinen Beitrag»*.

Absatz 3 übernimmt exakt den geltenden Art. 4b Abs. 3. Der Kommentar, der zu diesem Artikel in der Botschaft Nr. 260 vom 21. Juni 2011 verfasst wurde, kann *mutatis mutandis* übernommen werden. Er lautet wie folgt: Absatz 3 betrifft die Situation, bei der eine Mehrheit der politischen Parteien oder Wählergruppen beschliesst, eine oder mehrere politische Parteien oder Wählergruppen von den gemeinsamen Arbeiten auszuschliessen. *«Unter Berücksichtigung des Zwecks der Revision, der darin besteht, dass der Staat die Verpackungs- und Versandkosten für Wahlpropaganda unter der Voraussetzung übernimmt, dass diese Arbeiten gemeinsam verrichtet werden, soll eine Strafe vorgesehen werden für den Fall, dass*

die Arbeiten nicht gemeinsam verrichtet werden können, weil eine Mehrheit der politischen Parteien sich weigert, eine Minderheit miteinzubeziehen: In einer solchen Situation wird kein Beitrag gewährt. Dieser Absatz behält jedoch die Fälle vor, in denen der Ausschluss aus wichtigen Gründen geschieht, beispielsweise der Ausschluss einer politischen Partei oder einer Wählergruppe, welche grundsätzliche Thesen der Rassendiskriminierung befürwortet».

6.1.3. Änderungen des GG

Artikel 19

Die Listenwahl entspricht einer geheimen Wahl, in der die Bürgerinnen und Bürger gleichzeitig für alle Kandidaten entscheiden, ob sie ihnen ihre Stimme geben wollen oder nicht. Das Gegenteil wäre eine individuelle Wahl, in der die Personen Sitz für Sitz in Einzelwahl gewählt werden. Der geltende Artikel 19 Abs. 1^{bis} sieht vor, dass wenn keine Liste eingereicht wurde, individuell (und durch Handaufheben) gewählt wird, doch diese Bestimmung wirft Fragen in Bezug auf ihre Anwendung in der Praxis auf.

Es wird daher vorgeschlagen, eine Listenwahl vorzusehen, die durch eine stillschweigende Wahl aller Kandidatinnen und Kandidaten ersetzt werden kann, wenn deren Zahl gleich hoch oder tiefer ist als die Zahl der zu besetzenden Sitze.

Der Verweis auf das ARGG hat zum Zweck, darin den Ablauf jeder Etappe des Vorgehens zu präzisieren.

Artikel 26 Abs. 2, 2. Satz

Die Besonderheit der Initiative zur Einführung des Generalrats besteht eben gerade darin, dass die Gemeinde noch keinen Generalrat hat. Da aber das Gesetz festhält: *«Die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte in Bezug auf die Initiative auf Gemeindeebene sind mit Ausnahme der Bestimmungen über ihre Weiterleitung und Gültigerklärung anwendbar»* (Abs. 2), wird normalerweise vorausgesetzt, dass es ein Parlament gibt, denn dieses muss sich nicht nur zur Gültigkeit der Initiative äussern und sie weiterleiten, sondern muss auch entscheiden, ob es die Initiative unterstützt oder nicht.

Die Tragweite dieses Verweises ist nicht eindeutig. Die Frist für die Abstimmung läuft zum Beispiel ab dem Entscheid des Generalrats, die Initiative dem Volk vorzulegen – aber im vorliegenden Fall gibt es keinen Generalrat. Nach dem Spezialrecht muss eine Abstimmung in diesem Falle obligatorisch stattfinden (Art. 26 Abs. 2 1. Satz GG). Das Verfahren kann jedoch auf Grundlage der bestehenden Verweise nicht mit Sicherheit festgelegt werden.

Es scheint daher sinnvoll, auf Ebene der reglementarischen Bestimmungen, namentlich jener des ARGG zu präzisieren

ren, welches Organ innerhalb welcher Frist welchen Schritt unternehmen muss, wenn ein Urnengang über die Einführung des Generalrats mit einer Initiative verlangt wird, wie für das Wahlverfahren in der Gemeindeversammlung vorgeschlagen wurde. Demnach wird vorgeschlagen, Artikel 26 Abs. 2 GG durch einen Verweis auf die Regelungsbefugnis des Staatsrats zu ergänzen. Die Erfahrungen der Gemeinden, die kürzlich einen Generalrat eingeführt haben, werden für die Festlegung der Etappen des Verfahrens berücksichtigt.

Artikel 46 Abs. 1, Abs. 1^{bis} (neu) und Abs. 4

Die Bestimmungen für die Wahlen innerhalb des Generalrats sehen nicht vor, dass auf die Listenwahl verzichtet werden kann, wenn die Zahl der Kandidatinnen und Kandidaten gleich hoch ist wie die Zahl der zu besetzenden Sitze. Dies kann zu sehr langen konstituierenden Sitzungen führen, die nicht gerechtfertigt sind, wenn die Auswahl der Kandidaten mit der Anzahl Sitze übereinstimmt und ein breiter Konsens herrscht. Da immer noch die geheime Abstimmung verlangt werden kann, wird vorgeschlagen, für den Generalrat die gleiche Regelung anzuwenden wie für die Gemeindeversammlung.

Es sei darauf hingewiesen, dass Artikel 19 ARGG, der Artikel 46 GG präzisiert, einerseits an dessen Änderung angepasst werden wird und andererseits mit der neu vorgeschlagenen Fassung von Artikel 19 GG harmonisiert wird.

Da einerseits die Kommissionen (und Delegationen im Agglomerationsrat) für die laufende Legislaturperiode eingesetzt werden, und andererseits die Reglemente des Generalrats angepasst werden müssen, sollten die Übergangsbestimmungen vorsehen, dass diese Bestimmungen die letzten Wahlen nicht in Frage stellen.

Der geltende Absatz 4 verweist auf die Bestimmungen zur Zusammensetzung des Wahlbüros. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich dieser Verweis auf die gerechte Verteilung der politischen Parteien und Wählergruppen im Generalrat bezieht, doch die Bedeutung ist nicht klar. Die Unvereinbarkeitsregeln sind in der Gesetzgebung über die Gemeinden geregelt. Im Übrigen wird die angemessene Vertretung der politischen Kräfte im Allgemeinen über alle gewählten Organe beurteilt, während es in einer Gemeinde nur ein Wahlbüro gibt. Schliesslich könnten Zweifel entstehen betreffend die Rechtsmittel, die bei Streitfällen in Zusammenhang mit einer Wahl in die Legislative angewendet werden sollen: Hat dieser Verweis zur Folge, dass die Rechtsmittel diejenigen des PRG wären? Dies war jedenfalls nicht die Praxis der Recht sprechenden Instanzen. Doch auch wenn vorgeschlagen würde, die Rechtsmittel gegen die Entscheide der Gemeindelegislative im Sinne einer Beschleunigung des Verfahrens anzupassen, bestünde weiterhin ein grundlegender Unterschied zwischen diesen beiden Regelwerken (vgl. den Kommentar zu Artikel 154 weiter unten).

Aus diesen Gründen schlägt der Entwurf vor, Absatz 4 aufzuheben.

Artikel 51^{ter} Abs. 2, 2. Satz

Das geltende Gesetz präzisiert nicht für jeden Gegenstand die Form oder die Formen, welche die betreffende Initiative annehmen können (eine allgemeine Anregung oder ein vollständig ausgearbeiteter Entwurf). Die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen den beiden Formen ist namentlich von Bedeutung, weil nur ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden kann, wenn es sich um eine vollständig ausgearbeitete Initiative handelt (und wenn der Generalrat sie nicht unterstützt).

Hingegen hat das Parlament bei beiden Formen die Möglichkeit, die Initiative zu unterstützen. Je nach Form arbeitet es ein Gesetz aus, das dem fakultativen Referendum untersteht (wenn die Initiative eine allgemeine Anregung ist) oder die Initiative wird zu einem Gesetz, das dem fakultativen Referendum untersteht (wenn sie vollständig ausgearbeitet ist). Folglich gibt es in diesen Fällen *keine* Volksabstimmung (ausser diese wird mit der notwendigen Anzahl Unterschriften verlangt).

Da das weitere Verfahren davon abhängt, soll für die Gegenstände der Initiative auf Gemeindeebene, abgesehen von den Reglementen, geprüft werden, welche Form oder welche Formen sie einnehmen können:

- > Buchstaben a bis c: Das Gesetz präzisiert die Formen, welche die zu diesen Themen eingereichten Initiativen annehmen können, und diese werden durch den Entwurf nicht in Frage gestellt.
- > Was aber wenn es um die Änderung der Zahl der Generalräte geht? Das geltende Gesetz schweigt sich über die möglichen Formen aus. Zwei Fälle sind vorstellbar: Eine Initiative könnte verlangen, die Zahl der Mitglieder zu senken, ohne einen genauen Anteil zu nennen. Diese Aufgabe käme dem Generalrat zu, wenn er die Initiative unterstützt. Doch die Initiative kann auch die genaue Zahl der Mitglieder des Generalrats angeben. Daher könnte man auf den ersten Blick nach dem gleichen Modell vorgehen wie bei allgemeinverbindlichen Reglementen. Im Übrigen könnte sich die Form «vollständig ausgearbeitet» – welche die Gegenüberstellung eines Gegenentwurfs ermöglicht – als nützlich erweisen (z. B. könnte gegen eine Initiative, welche eine Reduktion von 80 auf 40 Mitglieder verlangt, ein Gegenentwurf eingereicht werden, der eine Reduktion auf 50 Mitglieder vorsieht). Im Entwurf wird daher vorgeschlagen, für diese Initiative a priori beide Formen zuzulassen, auch angesichts der Tatsache, dass gemäss den betroffenen Gemeinden die Zahl der Mitglieder der Legislative in einem allgemeinverbindlichen Reglement festgeschrie-

ben werden kann, für das ebenfalls beide Initiativformen zulässig sind.

- > Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf sah vor, die Volksinitiative auch für die Änderung der Zahl der Gemeinderätinnen und Gemeinderäte zuzulassen und die möglichen Formen dafür zu bestimmen. Dieser Gegenstand wurde nach der Vernehmlassung aus dem Katalog gestrichen.

Artikel 53 Abs. 1, 3. Satz

Dieser Gegenstand befindet sich nicht in der Aufzählung in Artikel 51^{ter} GG, obwohl er nur in einer Gemeinde mit Generalrat vorkommen kann. Artikel 53 GG hält nur fest, dass die Bestimmungen des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte in Bezug auf die Initiative auf Gemeindeebene sinngemäss gelten. Das Gesetz äussert sich nicht zu den allfälligen möglichen Formen oder anderen besonderen Modalitäten (Kann sich der Generalrat der Initiative anschliessen, was in jedem anderen Fall möglich ist, oder muss er sich der Stimme enthalten? Kann der Generalrat von seiner Kompetenz Gebrauch machen und einen Gegenentwurf einreichen, in dem er beispielsweise vorschlägt, die Anzahl Mitglieder drastisch zu reduzieren, anstatt ihn einfach aufzulösen? Oder im Gegenteil, kann er eine bedeutende Zunahme vorschlagen, wenn die Begründung für die Initiative darin besteht, dass das Parlament nicht repräsentativ genug ist?).

Um die Möglichkeit eines Gegenentwurfs zuzulassen, muss das Vorgehen als richtige Initiative betrachtet werden – was gemäss den Verweisen der Fall ist – und, vor allem muss die Form «vollständig ausgearbeitet» verwendet werden können. So betrachtet sollte Artikel 51^{ter} GG eigentlich ergänzt werden.

Das Gesetz sieht jedoch analog der Bestimmung über die Einführung des Generalrats obligatorisch eine Volksabstimmung über diese Frage vor. Dieses «obligatorische Referendum» macht den Unterschied zur «klassischen» Initiative, welche die obligatorische Abstimmung nur vorsieht, falls der Generalrat sie nicht unterstützt. Der Entwurf zielt somit eher auf eine Annäherung an die Einsetzung des Generalrats und schlägt daher vor, die Modalitäten (analog der Änderung, die für Artikel 26 vorgeschlagen wird) in den reglementarischen Bestimmungen zu präzisieren.

Artikel 57 Artikelüberschrift und Abs. 4 (neu)

Das GG sieht nicht vor, wann die Mitglieder der Gemeinderäte ihr Amt antreten bzw. bis wann die bisherigen Mitglieder im Amt bleiben.

Die vorliegende Änderung, die nach dem Muster von Artikel 11 Abs. 2 und 3 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) formuliert wurde, soll diese Lücke schliessen.

Artikel 117 Abs. 2

Es sei auf Artikel 19 in seiner Gesamtheit verwiesen, denn der Verzicht auf eine Listenwahl ist in einer Delegiertenversammlung unter den gleichen Umständen möglich wie in der Gemeindeversammlung. Soweit die analogen Bestimmungen gemäss dem Entwurf auch für den Generalrat gelten (Art. 46) gibt es keinen Grund, sie auf Ebene einer Delegiertenversammlung nur teilweise anzuwenden.

Artikel 123a Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 (neu)

Es muss überprüft werden, ob die für die Initiative auf Gemeindeebene skizzierten Vorschläge einen Einfluss auf die Gemeindeverbände und auf die Agglomeration haben können, beides Körperschaften, welche die Volksinitiative kennen.

Was den Gemeindeverband betrifft, so kann festgestellt werden, dass Artikel 123a GG nicht erwähnt, welche Formen für die verschiedenen Initiativgegenstände zugelassen sind. In Artikel 123c Abs. 3 GG wird zwar präzisiert, dass die dem Generalrat übertragenen Aufgaben von der Delegiertenversammlung wahrgenommen werden, jedoch unterscheiden sich diese Aufgaben je nachdem, ob die Initiative als allgemeiner Entwurf oder als vollständig ausgearbeiteter Text verfasst wurde. Artikel 51^{ter} GG wird nicht als sinngemäss anwendbar erwähnt (vgl. Art. 126 GG a contrario) (im Übrigen sind die in Artikel 123a GG aufgelisteten Inhalte nicht identisch mit denen in Artikel 51^{ter} GG, sodass es eine sinngemässe Anwendung nicht unbedingt ermöglichen würde, die Fragen zu klären).

Auch wenn Artikel 123c Abs. 3 GG festhält, dass im Übrigen das PRG gilt, bleibt die Frage der Formen, welche die im Rahmen eines Gemeindeverbands eingereichten Initiativen einnehmen können, offen, da sie derzeit nicht in den Anwendungsbereich des PRG, sondern in jenen des GG fällt.

Daher kann ein allfälliger Zusatz zu Artikel 123a GG im Sinne einer Präzisierung analog derer zu Artikel 51^{ter} Abs. 2 GG geprüft werden.

Im Übrigen kann man sich nach dem genauen Sinn des Buchstaben d von Artikel 123a GG fragen: Gemäss diesem Buchstaben kann eine Initiative betreffend Beiträge nach Artikel 121 Abs. 2 eingereicht werden. Dieser lautet wie folgt:

² Der Verband kann allgemeinverbindliche Reglemente erlassen und dem einzelnen gegenüber Verfügungen treffen. Er kann insbesondere Beiträge vereinbaren und, falls die Statuten dies vorsehen, Gebühren erheben, unter Ausschluss aller anderen öffentlichen Abgaben.

Man kann davon ausgehen, dass diese Beiträge Gegenstand eines allgemeingültigen Reglements sein dürften, wenn es sich um beliebige öffentliche Abgaben handelt. Daraus folgt,

dass Bst. c von Artikel 123a GG auch die Fälle nach Bst. d decken kann. Aus diesen Gründen wird die Aufhebung von Bst. d vorgeschlagen.

Was schliesslich die Änderungen betrifft, die auf Ebene des PRG vorgeschlagen werden (Art. 141 und 142), so gelten diese grundsätzlich auch für Initiativen auf Verbands- und Agglomerationsebene. Die Frist für die Organisation einer Abstimmung beträgt aber überall 180 Tage. Man könnte sich die Frage stellen, ob diese Frist sachgerecht ist, oder ob eine längere Frist von einem Jahr angebracht wäre. Der Entwurf sieht keine Änderung vor, sodass die Frist von 180 Tagen weiterhin auch für die Gemeindeverbände und für die Agglomeration gilt.

Artikel 136a Abs. 2 und 2^{bis} (neu)

Die Möglichkeit für Gemeinden, die Teil eines Fusionsprojekts sind, ihr Recht auf mindestens eine Vertreterin oder einen Vertreter im Gemeinderat gemeinsam geltend zu machen, wurde in der Folge der Motion 1057.07 von Grossrat André Ackermann (Teilrevision des Gesetzes über die Gemeinden vom 11. Februar 2009, ASF 2009_018) im Gesetz aufgenommen. Bei den Fusionen, die seither umgesetzt worden sind, wurde von dieser neuen Möglichkeit noch nicht Gebrauch gemacht, aber es muss auch erwähnt werden, dass der Zusammenschluss mindestens drei Gemeinden einschliessen muss, damit dieser Artikel Anwendung findet, was bei den Zusammenschlüssen, die zwischen 2009 und 2013 stattgefunden haben, nicht der Fall war. Hingegen kann man davon ausgehen, dass dies in Zukunft der Fall sein wird; eine solche Möglichkeit für den Generalrat könnte im Übrigen nützlich, oder sogar notwendig sein, damit die Gemeinden, die dies wünschen, diese Regel in ihrer Fusionsvereinbarung vorsehen können.

Durch die Wahl von zwei verschiedenen Absätzen für den Gemeinderat und den Generalrat wird unterstrichen, dass die beiden Optionen unabhängig voneinander sind: Die Gemeinden können sie kumulativ oder nur für das eine oder das andere der beiden Gemeindeorgane anwenden. Diese Formulierung geht auf eine Forderung des FGV während des Vernehmlassungsverfahrens zurück.

Artikel 137

Dass der Geltungsbereich von Artikel 137 auf den Gemeinderat beschränkt ist, hat seit dem Inkrafttreten der Teilrevision des GG am 11. Februar 2009 (s. Kommentar zu Artikel 136a oben) zu keiner Kritik geführt. Man kann sich jedoch fragen, ob es nicht besser wäre, die *Möglichkeit*, die Übergangsregelung zu verlängern, auch für den Generalrat vorzusehen, dies umso mehr, als sich die Gemeinden in Zukunft zusammenschliessen können, um für die Exekutiv- und/oder Legislativorgane der neuen Gemeinde einen einzigen Kreis zu bilden,

wie es in den Zusätzen zu Artikel 136a Abs. vorgeschlagen wird.

Artikel 154 Abs. 1

Es wird vorgeschlagen, die Rechtsmittel anzupassen, indem in Artikel 154 Abs. 1 GG der Ausdruck «vom Ende der für die Ausfertigung des Protokolls geltenden Frist an gerechnet» gestrichen wird. Dies liegt im Interesse der Rechtssicherheit und einer Beschleunigung des Verfahrens bei Streitfällen. Der Vorschlag besteht darin, den Beginn der 30-tägigen Beschwerdefrist gegen Beschlüsse der Gemeindelegislative an den Zeitpunkt der Beschlussfassung zu knüpfen und nicht an den Ablauf der Frist für die Ausarbeitung des Protokolls. So bleiben im Übrigen die Fristen für die Streitfälle betreffend Abstimmungen und Wahlen gleich.

Bestimmte Bemerkungen, die im Laufe des Vernehmlassungsverfahrens geäussert wurden, bezweifelten die Relevanz der vorgeschlagenen Änderung, da namentlich zusätzliche Streitigkeiten befürchtet wurden aufgrund der Elemente, die auf der Tagesordnung nicht vorhersehbar sind – oder da sie denken, dass nun alle Entscheide veröffentlicht werden sollten – sowie einen erhöhten Druck auf die Gemeindeverwaltung, um so schnell wie möglich das Protokoll zu erhalten.

Auf diese Argumente kann entgegnet werden, dass die Entscheide gemäss der erstellten und publizierten Tagesordnung gefasst werden müssen, dass alle Mitglieder der Legislative eingeladen sind, an den Sitzungen teilzunehmen, dass diese sehr oft auch von den Medien besucht werden und dass das Protokoll innert einer Frist von 20 Tagen erfasst und publiziert werden muss, womit bis zum Ablauf der Beschwerdefrist von 30 Tagen eine Frist von 10 Tagen übrig bleibt. Es sei bemerkt, dass die Beschwerdefrist bei Urnenabstimmungen und -wahlen, insgesamt nur 10 Tage beträgt, was relativ kurz bemessen ist (Art. 152 Abs. 2 PRG). Aus diesen Gründen wurde an der in die Vernehmlassung gegebene Version festgehalten.

6.1.4. Änderungen des AggG

Artikel 28 Abs. 1 einl. Satz, Abs. 1bis (neu) und Abs. 2

Die Situation im Bereich der Initiative auf Agglomerationssebene ist vergleichbar mit jener der Gemeindeverbände. Die allgemeinen Bestimmungen gemäss Artikel 123a GG behalten daher ihre Gültigkeit. Artikel 28 AggG listet die Gegenstände auf, schweigt sich hingegen über die Formen aus. Weder Kapitel 6 des AggG (Volksrechte) noch Kapitel 8 (Ergänzendes Recht, enthält die Liste der Bestimmungen des GG, die sinngemäss gelten) enthalten einen Verweis auf Artikel 51^{ter} GG. Artikel 28 Abs. 3 AggG verweist lediglich auf das PRG (Bestimmungen in Bezug auf die Initiative auf Gemein-

deebene), doch wie beim Gemeindeverband beantwortet auch hier dieser Verweis die Frage der möglichen Formen nicht und erlaubt daher nicht, das Verfahren festzulegen, das nach Annahme einer Initiative anzuwenden ist. Daraus folgt, dass im Entwurf vorgeschlagen wird, Artikel 28 AggG so zu ergänzen, wie es im Bereich des Gemeindeverbands vorgesehen ist.

Im Übrigen kann festgestellt werden, dass der Wortlaut von Artikel 28 Abs. 2 AggG nicht sehr glücklich ist, insofern als dieser Absatz von «Beschlüssen» spricht, während eigentlich von Abstimmungen die Rede ist, die gegebenenfalls zu einer Initiative stattfinden. Wie schon für den Gemeindeverband bezweckt der Absatz, zu präzisieren, dass das doppelte Mehr der Stimmenden und der Gemeinden nötig ist. Dieser Punkt ist nicht in den Bestimmungen des PRG zur Initiative auf Gemeindeebene enthalten. Die Formulierung des GG betreffend den Gemeindeverband scheint besser, weshalb vorgeschlagen wird, den Absatz 2 von Artikel 28 in diesem Sinne umzuformulieren.

Artikel 42 Abs. 1

Da die Rechtsmittel im Zusammenhang mit der Agglomeration im Spezialrecht geregelt sind, sollte Artikel 42 AggG in der gleichen Weise geändert werden wie Art. 154 und es sollte vorgesehen werden, dass die Beschwerdefrist von 30 Tagen in Zukunft ab der Beschlussfassung läuft und nicht mehr vom Ende der für die Ausfertigung des Protokolls geltenden Frist an.

6.1.5. Übergangsrecht

a) Gemeinden

Die Übergangsbestimmungen finden sich in Artikel 5 des Gesetzesentwurfs. Es wird auf die Erklärungen weiter vorne verwiesen.

b) Agglomerationen

Artikel 6 hält fest, dass die eingeführten Übergangsbestimmungen sinngemäss für die Agglomerationen gelten.

6.1.6. Referendum und Inkrafttreten

Es wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat selbst das Inkrafttreten des Gesetzes festlegt.

6.2. Entwurf B: Wahlkreisverbund

6.2.1. Präsentation

Im Gegensatz zur Zusammenlegung (Fusion) der Wahlkreise Glane und Vivisbach, die das Verschwinden der Wahlkreise

«Glane» und «Vivisbach» zur Folge hatte, ist das Ziel der Verbund-Lösung, die Kreise als solche zu belassen. Diese werden einzig für die Berechnungen der Verteilung der Sitze auf die Listen in einem Wahlkreisverbund «Glane und Vivisbach» zusammengefasst, sodass die Wahl der Abgeordneten in den Grossen Rat in den Kreisen mit den Artikeln 34 Abs. 2 und 8 Abs. 1 der Bundesverfassung in Einklang gebracht werden kann, im Übrigen entsprechend einer der beiden Methoden (und zwar dem System «Pukelsheim»), die vom Bundesgericht selbst empfohlen werden.

Diese Methode entspricht den Systemen von Basel-Landschaft und Luzern und ist Ausdruck der Besorgnis, gleichzeitig die Verhältnismässigkeit der politischen und geografischen Vertretung sicherzustellen.

Arithmetisch besteht diese Lösung darin, die Wahlkreise «Glane» und «Vivisbach» in einem Wahlkreisverbund «Glane-Vivisbach» zusammenzufassen, mit dem Ziel, das natürliche Quorum unter 10% zu senken, indem die Sitze, die den Kreisen Glane und Vivisbach (als «Wahlkreisverbund») zustehen, zusammengezählt werden, und gleichzeitig dafür gesorgt wird, dass die Abgeordneten jeweils dem Kreis Glane oder Vivisbach (als «Wahlkreise») erhalten bleiben.

Diese Lösung der «Wahlkreisverbunde» hat mit der «Pukelsheim»-Methode gemeinsam, dass die Sitzverteilung in zwei verschiedenen Etappen erfolgt: In einer ersten Etappe («Oberzuteilung») werden die Sitze unter den Listen verteilt unter Berücksichtigung der Anzahl Stimmen, die diese (zusammengelegten) Listen auf einer Stufe erhalten haben, die über jene der einzeln für sich genommenen Regionen herausgeht; in einer zweiten Etappe («Unterzuteilung») werden die Sitze, die jede (zusammengelegte) Liste erhalten hat, innerhalb der Regionen («Kreise») verteilt, unter Berücksichtigung der ihnen zustehenden Sitze, mit den erforderlichen Sitzumverteilungen von einer Region zur anderen damit die Proportionalität der (zusammengelegten) Listen über die Region hinaus respektiert wird.

Der Hauptunterschied zwischen der Methode der *Wahlkreisverbünde* einerseits und dem *Pukelsheim* andererseits, ist auf die Stufe beschränkt, auf der die «Oberzuteilung» zwischen den zusammengelegten Listen stattfindet: Im ersten Fall erstreckt sich die Verteilung der Sitze auf die Listengruppen auf lediglich zwei Regionen (Wahlkreise Glane und Vivisbach); im zweiten Fall ist die Verteilung auf das ganze Kantonsgebiet ausgeweitet.

- > Aus diesem Stufenunterschied zwischen einer «gemeinsamen Aufteilung» (in casu eine «duale») und einer «zentralen Aufteilung» (oder «globalen», wenn sie auf die acht Wahlkreise angewendet würde) geht die Lösung der Wahlkreisverbünde als eine Art «Mini-Pukelsheim» hervor.

- > Dieser Stufenunterschied hat jedoch zur Folge, dass **sich diese Lösung ziemlich stark von der «Pukelsheim»-Methode unterscheidet**: Da die Sitzumverteilungen nur zwischen zwei Regionen (in casu «Glane» und «Vivisbach») vorgenommen werden, sind sie einfacher zu berechnen und zu verstehen. Das stellt nicht nur einen praktischen Vorteil, sondern auch eine garantierte Transparenz und demokratische Akzeptanz dar.

Wie zuvor erwähnt, würde es diese Methode ermöglichen, die Grossratswahl an die besonderen Herausforderungen anzupassen, die das Bundesgericht aus den grundlegenden Garantien der Wahlfreiheit und -gleichheit bei Proporzwahlen abgeleitet hat (Art. 34 Abs. 2 und 8 Abs. 1 der Bundesverfassung). Unter Berücksichtigung der jüngsten Zahlen beträfe die Sitzverteilung auf die Wahlverbände 14 Sitze (8 + 6), sodass das natürliche Quorum bei 6,67% liegen würde (100 : [14 + 1]).

6.2.2. Änderungen des PRG

Artikel 36 Abs. 1, zweiter Satz (neu)

Angesichts des Wahlkreisverbundes, den die Kreise Glane und Vivisbach bilden werden, ist es angebracht, den geltenden Art. 36 Abs. 1 mit einem Verweis auf die in Art. 75a Abs. 2 und 3 dieses Entwurfs vorgesehenen Regeln zu den identischen Bezeichnungen zu ergänzen.

Artikel 59 Abs. 1 und Abs. 2^{bis} (neu)

Für die Grossratswahlen verweist der aktuelle Text von Artikel 59 Abs. 1 auf die Kreise der Oberamtmänner (... bestellt der Oberamtmann ... für jeden Kreis). Dieser Verweis ist ungenau, da die Oberamtmänner Verwaltungsbezirken und nicht Wahlkreisen vorstehen. Die vorgeschlagene Präzisierung hat vor allem zum Ziel, den Gesetzestext an die Praxis, oder was die Praxis sein sollte, anzupassen, da der Saanebezirk aus zwei Wahlkreisen besteht.

Zu Absatz 2^{bis} kann Folgendes festgehalten werden:

Bei einem Wahlkreisverbund der Wahlkreise Glane und Vivisbach würde sich der Ablauf der Wahl im Vergleich zur heutigen Situation nicht ändern. Insbesondere würden die Bürgerinnen und Bürger weiterhin die Kandidatinnen und Kandidaten wählen, die sich in ihrem Wahlkreis aufstellen lassen, und jeder Oberamtmann behält die Verantwortung für die Überwachung der Wahl in seinem Wahlkreis.

Im Falle von Glane und Vivisbach ist eine Koordination jedoch unerlässlich, was die Berechnung der Sitzverteilung aufgrund der in jedem Wahlkreis ausgezählten Resultate betrifft. Es wird vorgeschlagen, dass die betreffenden Oberamtmänner dazu gemeinsam eine Delegation aus Mitgliedern ihres jeweiligen Wahlkreises ernennen (Art. 59 Abs. 1

PRG), die mit der Berechnung der Sitzverteilung im Wahlkreisverbund beauftragt ist. Dieses Vorgehen würde unter der Aufsicht der beiden betreffenden Oberamtmänner erfolgen, die im Übrigen auch dafür zuständig sind, gegebenenfalls eine Regel zu finden, um zu bestimmen, welcher von beiden zum Beispiel einen allfälligen Losentscheid vornehmen müsste.

Artikel 62a (neu)

Einziger Zweck von Artikel 62a Abs. 1 und 2 ist die Einführung der acht gegenwärtigen Wahlkreise im PRG.

In Absatz 3 werden deren Grenzen festgelegt. Dies geschieht entsprechend den Gemeinden oder Verwaltungsbezirken, die sie umfassen.

Artikel 63

Aufgrund der Überschrift von Art. 62a, muss aus gesetzgebungstechnischen Gründen die Artikelüberschrift von Art. 63 geändert werden.

Artikel 65a (neu)

Damit das System des «Wahlkreisverbunds» im Sinne von Artikel 75a–75d für die politischen Parteien und Wählergruppen funktioniert, ist es unerlässlich, dass in den beiden betreffenden Kreisen Listen mit gleichen Bezeichnungen oder solche, die als Listenpaar deklariert sind, verwendet werden. Andernfalls kann die Sitzverteilung nicht korrekt durchgeführt werden (siehe Kommentar zu den Artikeln 75a ff.).

Artikel 65a Abs. 1 schlägt als Erstes den Grundsatz vor, dass alle Listen in den Kreisen Glane und Vivisbach, die die gleiche Bezeichnung haben, von Amtes wegen paarweise zusammengefasst werden. Darunter ist hier eine **absolut identische** Bezeichnung zu verstehen, in dem Sinne, dass selbst der kleinste Unterschied bei der Bezeichnung zweier Listen dazu führen würde, dass sie als verschiedene Listen betrachtet werden. Dies hätte zur Folge, dass sie wie einzelne Listen im Sinne von Art. 75a Abs. 2 behandelt würden.

Mit Art. 65a Abs. 2, 3 und 4 soll dieses System etwas gelockert werden, indem den politischen Parteien und Wählergruppen erlaubt wird, in jedem der betroffenen Wahlkreise Absichtserklärungen einzureichen, ein Listenpaar zu bilden. Konkret würde diese Erklärung erlauben, Listen wie zum Beispiel die Liste PS – Les Verts im Kreis Glane mit jener der PSF im Kreis Vivisbach und die Liste UDC im Kreis Glane mit der Liste UDC-PAI im Vivisbachbezirk zu verbinden (s. Wahlen 2011). Sie würde auch ermöglichen, Listen mit einem

geringen Unterschied in der Bezeichnung als sich entsprechende Listen zu betrachten.

Um Transparenz und einen reibungslosen Ablauf des Urnengangs zu gewährleisten und auch, um spätere Anfechtungen der Wahl zu verhindern, ist es jedoch unerlässlich diese Erklärung gesetzlich zu verankern. Diese Formalisierung sollte gemäss den in Artikel 65a Abs. 3 vorgesehenen Vorschriften erfolgen, die sich von selbst verstehen. Es sei hier lediglich präzisiert, dass die in Art. 65a Abs. 3 Bst. c verwendete Formulierung «bei der Einreichung der betreffenden Liste» implizit einen Verweis auf die in Artikel 64 Abs. 1 festgelegte Frist und die in Artikel 64 Abs. 2 genannten Behörden andeutet.

Absatz 4 schlägt den Grundsatz vor, dass die Absichtserklärung unwiderruflich ist, was zur vorgängigen Klärung der Vorschriften dient. So könnte diese Absichtserklärung aus wahltaktischen Gründen zu unwahrscheinlichen «Allianzen» führen. Schmiede solcher «Allianzen» sollten sich deshalb bewusst sein, dass sie sich für die fragliche Wahl definitiv verpflichten.

Die Wählerinnen und Wähler der Kreise Glane und Vivisbach müssen wissen, mit welcher allfälligen Liste des anderen Kreises die Berechnungen gegebenenfalls erfolgen. So ist es ihnen möglich, in Kenntnis aller nötigen Informationen von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Zu diesem Zweck ist Artikel 65a Abs. 5 vorgesehen.

Schliesslich sei für alle Fälle daran erinnert, dass das in Artikel 66 vorgesehene Verbot der Listenverbindungen keine Änderung erfährt. Innerhalb der Wahlkreise Glane und Vivisbach sind Listenverbindungen nach wie vor verboten, wie dies im Übrigen bereits heute nicht nur in den beiden vorerwähnten Kreisen, sondern auch in allen anderen Wahlkreisen der Fall ist.

Artikel 73 Abs. 3 (neu)

Aus Gründen der Klarheit muss in Artikel 73 ein Verweis auf Artikel 59 sowie 75a–75d zum Prozess der Sitzverteilung in den Wahlkreisen Glane und Vivisbach hinzugefügt werden. Andernfalls könnte man automatisch versucht sein, das ordentliche, in den Artikeln 74 und 75 beschriebene Vorgehen anzuwenden.

Artikel 75a (neu)

In den Wahlkreisen Glane und Vivisbach erfolgt die Wahl der Grossrätinnen und Grossräte bis zum Ende der Auszählung wie in den übrigen Wahlkreisen. Die Besonderheit der Wahlkreisverbände liegt in der Berechnung der Verteilung der Sitze zwischen den Listen.

Damit das System funktioniert, werden die politischen Parteien und Wählergruppen in den beiden betreffenden Kreisen Listen mit gleichen Bezeichnungen verwenden müssen, oder solche, zu denen eine Absichtserklärung, ein Listenpaar zu bilden, vorliegt (siehe dazu Kommentar zu Art. 65a). Andernfalls kann die unten erläuterte Sitzverteilung nicht korrekt durchgeführt werden.

Konkret werden in einer ersten Phase die Sitze der beiden zusammengelegten Kreise gemeinsam auf die Listenpaare mit gleicher Bezeichnung (oder als zu Listenpaaren erklärte Listen) verteilt, die im Wahlkreisverbund präsent sind. Diese Ausweitung erlaubt es, das natürliche Quorum unter die vom Bundesgericht festgelegte Grenze von 10% zu senken (Glane: 100: (8 + 1) = 11,11%; Vivisbach: 100: (6 + 1) = 14,28%; *Verbund Glane–Vivisbach*: 100: (8 + 6 + 1) = 6,67%).

Die den verschiedenen Listenpaaren zugewiesenen Sitze werden anschliessend zwischen den Listen des einen oder anderen Kreises verteilt (Art. 75a Abs. 3).

Artikel 75b (neu)

Bevor auf die Sitzverteilung auf der Ebene des Wahlkreisverbundes übergegangen wird, müssen die in den Wahlkreisen erhaltenen Ergebnisse gewichtet werden (Abs. 1). Dies ist nötig, um sicherzustellen, dass die Stimmen der Wählerinnen und Wähler der beiden Kreise das gleiche Gewicht haben, unabhängig von der Anzahl der Abgeordneten, die in einem Kreis gewählt werden müssen.

Die gewichteten Stimmen (Anzahl Parteienstimmen geteilt durch die Anzahl der im Kreis zu vergebenden Sitze) dienen als Rechnungsgrundlage für die Verteilung auf der Ebene des Wahlkreisverbundes. Die Rechenoperationen, die für diese Verteilung vorgenommen werden müssen (Abs. 2 und 3) sind analog denjenigen, die in den gewöhnlichen Wahlkreisen anwendbar sind.

Artikel 75c (neu)

Die Verteilung der Sitze zwischen den sich entsprechenden Listen erfolgt, indem die gewichteten Stimmen des Listenpaares, geteilt durch die Anzahl Sitze, auf die es Anrecht hat, mit den gewichteten Stimmen jeder Liste des Paares ins Verhältnis gesetzt werden.

Die verbleibenden Sitze werden mit einer gleichen Operation den Listen zugeteilt, die die grössten Restzahlen erhalten haben.

Es sei darauf hingewiesen, dass es insbesondere dieser Rückgriff auf **«die grössten Restzahlen» in ein und derselben Operation** ist, der das in diesem Entwurf vorgeschlagene doppelt proportionale System im Vergleich zum «Pukelsheim»-System stark vereinfacht. So sieht das «Pukelsheim»-System,

im Wesentlichen aufgrund der grossen Anzahl Sitze, die bei einer Wahl auf kantonaler Ebene betroffen sind, eine Methode mit verschiedenen Divisoren (Parteien- und Wahlkreisdivisoren) vor. Dies macht eine gewissen Anzahl Iterationen nötig, die hoch ausfallen kann (>50 Iterationen), bis man die Anzahl Sitze für jeden Kreis und jede Partei erhält. Im vorgeschlagenen System ist dies nicht der Fall.

Artikel 75d (neu)

In gewissen Konstellationen, zum Beispiel wenn sich die Stimmbeteiligungen in den beiden Kreisen stark unterscheiden, kann es vorkommen, dass die vorhergehenden Operationen zu einem Resultat führen, in dem ein Kreis Sitze erhält, die dem andern zustünden. Eine Umverteilung der Sitze vom übervertretenen Wahlkreis auf den untervertretenen Wahlkreis ist somit notwendig. Artikel 75d bestimmt das oder die Listenpaare, innerhalb denen diese Umverteilung erfolgt.

6.2.3. Referendum und Inkrafttreten

Aus den ausgeführten Gründen, namentlich im allgemeinen Teil dieser erläuternden Botschaft, wird vorgeschlagen, dass dieses Gesetz im Hinblick auf die nächsten Grossratswahlen in Kraft tritt, d. h. am 1. Januar 2016.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

7.1. Finanzielle Auswirkungen

Der Entwurf A hat keine finanziellen Auswirkungen. Die Tragweite dieses Entwurfs ist im Wesentlichen fachlicher Natur.

Was den Entwurf B betrifft, so wird die Änderung der Berechnungsmethode der Sitzverteilung für die Wahlkreise Glane und Vivisbach wahrscheinlich zur Folge haben, dass eine neue Informatiksoftware erworben oder jene, die gegenwärtig entwickelt wird, angepasst werden muss.

In der Phase der Einführung und der Anpassung werden die Staatskanzlei und die betreffenden Wahlkreise im Übrigen wahrscheinlich technische Unterstützung beziehen müssen, für ein Stundenäquivalent, das sich nur schwer abschätzen lässt.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Einführung der Wahlkreisverbundmethode auf jeden Fall während den Testphasen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der in erster Linie betroffenen Einheiten (Oberämter Glane und Vivisbach, Staatskanzlei, Gemeinden) viel Mehrarbeit verursachen wird.

7.2. Personelle Auswirkungen

Aufgrund der Umsetzung dieser Gesetzesentwürfe sollten keine zusätzlichen Vollzeitäquivalente (VZÄ) geschaffen werden müssen.

8. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden

Diese Gesetzesentwürfe haben keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

9. Die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und die Europaverträglichkeit

Die Änderungen oder Anpassungen, die diese Entwürfe nach sich ziehen, sind bundesrechtskonform. Sie sind im Übrigen auch mit dem Europarecht vereinbar.

10. Nachhaltigkeit

Anhand des Tools «Boussole 21» wurde eine Evaluation der Auswirkungen des Entwurfs auf die nachhaltige Entwicklung durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Evaluation finden sich im Anhang dieser Botschaft.

Im Wesentlichen geht daraus hervor, dass der Entwurf keine negativen Auswirkungen auf die verschiedenen Komponenten der nachhaltigen Entwicklung hat. Es sei jedoch auf die eher vorteilhaften Auswirkungen mit Blick auf die Gesellschaft hingewiesen.

11. Referendums Klausel

Diese Gesetze unterliegen dem (fakultativen) Gesetzesreferendum.

Dem Finanzreferendum, auch dem fakultativen, unterliegen sie hingegen nicht.

Loi

du

**modifiant la législation en matière de droits politiques
(adaptations diverses)**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu le message du Conseil d'Etat du 11 mars 2014;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1 Modifications de lois
a) Exercice des droits politiques

La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1) est modifiée comme il suit:

Art. 2a al. 3 et 4

³ *Abrogé*

⁴ *Remplacer les mots* «peuvent, à leur retour, se faire réinscrire» *par* «sont, à leur retour, réinscrits».

Art. 2b al. 4 (nouveau)

⁴ L'autorité de protection de l'adulte communique à la commune concernée toute mesure au sens de l'alinéa 1 qu'elle ordonne, ainsi que tout fait y relatif qui a une incidence sur la tenue du registre électoral.

Gesetz

vom

**zur Änderung der Gesetzgebung
im Bereich politische Rechte (verschiedene Anpassungen)**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 11. März 2014;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Gesetzesänderungen
a) Ausübung der politischen Rechte

Das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1) wird wie folgt geändert:

Art. 2a Abs. 3 und 4

³ *Aufgehoben*

⁴ *Den Ausdruck* «können sich bei ihrer Rückkehr erneut ins Stimmregister ihrer Wohnsitzgemeinde eintragen lassen» *durch* «werden bei ihrer Rückkehr erneut ins Stimmregister ihrer Wohnsitzgemeinde eingetragen» *ersetzen*.

Art. 2b Abs. 4 (neu)

⁴ Die Erwachsenenschutzbehörde teilt der betreffenden Gemeinde alle Massnahmen im Sinne von Absatz 1 mit, die sie anordnet, und jeden diesbezüglichen Sachverhalt, der einen Einfluss auf die Führung des Stimmregisters hat.

Art. 4 al. 3, 3^e phr.

³ (...). L'article 2 al. 2 est réservé.

Art. 8 al. 1 et 2 let. h (nouvelle)

¹ Ne concerne que le texte allemand.

[² Toutefois, les personnes suivantes en sont d'office dispensées:]

h) les Suisses et Suissesses de l'étranger.

Art. 9 al. 2

² De même, les parents en ligne directe d'une personne candidate ainsi que son conjoint, ou sa conjointe, ou la personne avec laquelle elle est liée par un partenariat enregistré ne peuvent être ni membres du bureau électoral, ni scrutateurs ou scrutatrices.

Art. 11 al. 1

¹ Le préfet assure, dans son district et le ou les cercles électoraux qui le composent, le déroulement régulier de tous les scrutins fédéraux, cantonaux et communaux. Il pourvoit à l'application uniforme des dispositions légales.

Art. 18 al. 2^{bis} (nouveau) et al. 5

^{2bis} La personne incapable d'écrire peut faire compléter son bulletin de vote ou sa liste électorale, puis faire signer le certificat de capacité civique par une personne de son choix capable d'exercer les droits civils. Cette dernière adjoint, de manière lisible, son nom, son prénom et son adresse complète à sa signature.

⁵ L'enregistrement des enveloppes-réponses est effectué dès leur réception au secrétariat communal.

Art. 23 al. 2 let. i

[² Sont déclarés nuls les bulletins:]

i) qui, insérés en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe, ne sont pas identiques.

Art. 4 Abs. 3, 3. Satz

³ (...). Artikel 2 Abs. 2 bleibt vorbehalten.

Art. 8 Abs. 1 (betrifft nur den deutschen Text) und 2 Bst. h (neu)

¹ Den Ausdruck «anzunehmen» durch «auszuüben» ersetzen.

[² Ausgenommen sind von Amtes wegen lediglich:]

h) die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

Art. 9 Abs. 2

² Verwandte in gerader Linie sowie der Ehegatte oder die Ehegattin einer Kandidatin oder eines Kandidaten oder die Person, mit welcher die Kandidatin oder der Kandidat in eingetragener Partnerschaft lebt, dürfen ebenfalls weder Mitglied des Wahlbüros noch Stimmzählerin oder zähler sein.

Art. 11 Abs. 1

¹ Der Oberamtmann gewährleistet in seinem Bezirk und im Wahlkreis oder in den Wahlkreisen, aus denen dieser besteht, den ordnungsgemässen Ablauf aller eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Urnengänge. Er sorgt für die einheitliche Anwendung der Gesetzesbestimmungen.

Art. 18 Abs. 2^{bis} (neu) und Abs. 5

^{2bis} Schreibunfähige können ihren Stimmzettel oder ihre Wahlliste von einer handlungsfähigen Person ihrer Wahl ausfüllen und den Stimmrechtsausweis unterschreiben lassen. Diese setzt gut leserlich ihren Namen, Vornamen und ihre vollständige Adresse zu ihrer Unterschrift.

⁵ Die Antwortcouverts werden nach ihrem Eingang bei der Gemeindschreiberei erfasst.

Art. 23 Abs. 2 Bst. i

[² Stimmzettel sind ungültig, wenn sie:]

i) in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind.

Art. 24 al. 2 let. k

[² Sont déclarées nulles les listes:]

- k) qui, insérées en plusieurs exemplaires dans une même enveloppe, ne sont pas identiques.

Art. 27 al. 2, al. 2^{bis} (nouveau) et al. 4

² Remplacer les mots «au Conseil d'Etat» par «à la Chancellerie d'Etat».

^{2bis} La Chancellerie d'Etat communique immédiatement au Conseil d'Etat les résultats des scrutins.

⁴ Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil, avec les actes y relatifs, les résultats des élections au Conseil des Etats, au Grand Conseil, au Conseil d'Etat ainsi qu'à la fonction de préfet.

Art. 28 b) Scrutins communaux

¹ Lors de chaque scrutin communal, le bureau électoral communique immédiatement un exemplaire du procès-verbal au préfet et affiche aussitôt les résultats du scrutin au pilier public.

² Lors du renouvellement intégral des autorités communales, le préfet assure la communication des résultats de l'ensemble des communes de son district.

Art. 34 titre médian

Constataion et publication des résultats définitifs

Art. 52 al. 1 et al. 6 (nouveau)

¹ Chaque liste doit être signée par des personnes ayant l'exercice des droits politiques dans le cercle électoral en cause.

⁶ Les listes de signataires peuvent être consultées, jusqu'à la clôture du scrutin:

- a) auprès de la Chancellerie d'Etat, dans le cas des élections au Conseil d'Etat et au Conseil des Etats;
- b) auprès de la préfecture, dans le cas des élections au Grand Conseil et à la fonction de préfet;
- c) auprès du secrétariat communal, dans le cas des élections communales.

Art. 24 Abs. 2 Bst. k

[² Listen sind ungültig, wenn sie:]

- k) in mehreren Exemplaren im selben Couvert abgegeben werden, aber nicht gleichlautend sind.

Art. 27 Abs. 2, Abs. 2^{bis} (neu) und Abs. 4

² Den Ausdruck «dem Staatsrat» durch «der Staatskanzlei» ersetzen.

^{2bis} Die Staatskanzlei übermittelt dem Staatsrat unverzüglich die Ergebnisse der Urnengänge.

⁴ Der Staatsrat übermittelt dem Grossen Rat, zusammen mit den entsprechenden Akten, die Ergebnisse der Wahlen in den Ständerat, den Grossen Rat, den Staatsrat und das Amt des Oberamtmanns.

Art. 28 b) Kommunale Urnengänge

¹ Bei kommunalen Urnengängen übermittelt das Wahlbüro unverzüglich ein Exemplar des Protokolls an den Oberamtmann und schlägt das Ergebnis des Urnengangs sogleich öffentlich an.

² Bei Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden stellt der Oberamtmann die Übermittlung der Ergebnisse aller Gemeinden seines Bezirks sicher.

Art. 34 Artikelüberschrift

Feststellung und Veröffentlichung der endgültigen Ergebnisse

Art. 52 Abs. 1 und Abs. 6 (neu)

¹ Jede Liste muss von Personen unterzeichnet sein, die im betreffenden Wahlkreis stimmberechtigt sind.

⁶ Die Listen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner können bis zur Schliessung des Urnengangs eingesehen werden:

- a) bei der Staatskanzlei, bei Wahlen in den Staatsrat und in den Ständerat;
- b) beim Oberamt, bei Wahlen in den Grossen Rat und in das Amt des Oberamtmanns;
- c) bei der Gemeindeschreiberei, bei kommunalen Wahlen.

Art. 52b al. 3 et al. 5 (nouveau)

³ *Supprimer la phrase* «Ce registre est public».

⁵ Le registre peut être consulté sur Internet ou au siège de la Chancellerie d'Etat. La Chancellerie d'Etat tient aussi les documents d'enregistrement qui sont sur papier à la disposition des personnes qui souhaitent les consulter.

Art. 54 al. 3

³ Les listes doivent porter pour chaque personne candidate ses nom, prénom, sexe, date de naissance, profession, adresse, lieu d'origine ou nationalité et, le cas échéant, toute autre indication propre à l'identifier et à la distinguer.

Art. 58 al. 1, 2^e phr. (nouvelle), et al. 2

¹ (...). Ces listes constituent les listes officielles.

² La publication de listes autres que les listes officielles est interdite.

Art. 58a (nouveau) Bureau électoral cantonal

La Chancellerie d'Etat a les attributions du bureau électoral cantonal dans les scrutins cantonaux et fédéraux.

Art. 62 al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Les listes des signataires peuvent être consultées, jusqu'à la clôture du scrutin, auprès du secrétariat communal.

Art. 65 al. 1

¹ *Remplacer les mots* «domiciliées dans le cercle électoral en cause» *par* «inscrites dans le registre électoral d'une commune du cercle électoral en cause».

Art. 69 al. 2

² Le nom des personnes en surnombre est supprimé à commencer par le bas de la liste et, le cas échéant, de droite à gauche.

Art. 52b Abs. 3 und Abs. 5 (neu)

³ *Den Satz* «Dieses Register ist öffentlich» *streichen*.

⁵ Dieses Register kann online oder bei der Staatskanzlei eingesehen werden. Die Registrierungsunterlagen befinden sich ebenfalls bei der Staatskanzlei. Sie stehen den Personen, die darin Einsicht nehmen wollen, in Papierversion zur Verfügung.

Art. 54 Abs. 3

³ Die Listen müssen für alle Kandidatinnen und Kandidaten Namen, Vornamen, Geschlecht, Geburtsdatum, Beruf, Wohnadresse, Heimatort oder Nationalität und gegebenenfalls andere geeignete Angaben enthalten, um sie zu identifizieren und von den übrigen Kandidatinnen und Kandidaten zu unterscheiden.

Art. 58 Abs. 1, 2. Satz (neu), und Abs. 2

¹ (...). Diese Listen sind die amtlichen Listen.

² Die Veröffentlichung von nichtamtlichen Listen ist verboten.

Art. 58a (neu) Kantonaes Wahlbüro

Die Staatskanzlei hat bei kantonalen und eidgenössischen Urnengängen die Aufgaben des kantonalen Wahlbüros.

Art. 62 Abs. 2^{bis} (neu)

^{2bis} Die Listen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner können bis zur Schliessung des Urnengangs auf der Gemeindeschreiberei eingesehen werden.

Art. 65 Abs. 1

¹ *Den Ausdruck* «im entsprechenden Wahlkreis wohnhaften» *durch* «im Stimmregister einer Gemeinde des entsprechenden Wahlkreises eingetragenen» *ersetzen*.

Art. 69 Abs. 2

² Die Namen der überzähligen Personen werden vom Schluss der Liste ausgehend und gegebenenfalls von rechts nach links gestrichen.

Art. 77 al. 2, 2^e phr.

² (...). Lors d'une vacance ultérieure, son nom est à nouveau pris en considération, sauf si la vacance précédente a déjà donné lieu à une élection complémentaire.

Art. 82 titre médian et al. 2 et 3

Personnes élues

² *Supprimer les mots* «(viennent ensuite)».

³ *2^e phrase abrogée*

Art. 85 al. 1 et 2

¹ *Remplacer les mots* «domiciliées dans le canton et ayant l'exercice des droits politiques» *par* «habiles à voter en matière cantonale».

² *Remplacer les mots* «domiciliées dans le district en cause et ayant l'exercice des droits politiques» *par* «inscrites dans le registre électoral d'une commune du district en cause et habiles à voter en matière cantonale».

Art. 87 al. 2

² Le nom des personnes en surnombre est supprimé à commencer par le bas de la liste et, le cas échéant, de droite à gauche.

Art. 93 al. 2

² Le premier tour de l'élection complémentaire doit en principe avoir lieu au plus tard huit semaines après la survenance de la vacance.

Art. 110a (nouveau) Publicité des listes de signatures

Les listes de signatures ne sont pas publiques.

Art. 112 al. 1

¹ La demande d'initiative populaire est déposée à la Chancellerie d'Etat, munie de la signature d'au moins cent personnes ayant l'exercice des droits politiques en matière cantonale.

Art. 118 al. 2

² *Remplacer les mots* «la Feuille officielle» *par* «le Recueil officiel fribourgeois».

Art. 77 Abs. 2, 2. Satz

² (...). Bei einer späteren Vakanz wird ihr Name wieder berücksichtigt, ausser die vorangegangene Vakanz habe bereits Anlass zu einer Ergänzungswahl gegeben.

Art. 82 Artikelüberschrift und Abs. 2 und 3

Gewählte

² *Den Ausdruck* «(Ersatzleute)» *streichen*.

³ *2. Satz aufgehoben*

Art. 85 Abs. 1 und 2

¹ *Den Ausdruck* «im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten» *durch* «in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen» *ersetzen*.

² *Den Ausdruck* «im Bezirk wohnhaften Stimmberechtigten» *durch* «im Stimmregister einer Gemeinde des entsprechenden Bezirks eingetragen und in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen» *ersetzen*.

Art. 87 Abs. 2

² Die Namen der überzähligen Personen werden vom Schluss der Liste ausgehend und gegebenenfalls von rechts nach links gestrichen.

Art. 93 Abs. 2

² Der erste Wahlgang der Ergänzungswahl muss grundsätzlich spätestens acht Wochen nach dem Freiwerden des Sitzes stattfinden.

Art. 110a (neu) Öffentlichkeit der Unterschriftenbogen

Die Unterschriftenbogen sind nicht öffentlich.

Art. 112 Abs. 1

¹ Das Initiativbegehren muss mit den Unterschriften von mindestens 100 in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen bei der Staatskanzlei eingereicht werden.

Art. 118 Abs. 2

² *Den Ausdruck* «im Amtsblatt» *durch* «in der Amtlichen Sammlung des Kantons Freiburg (ASF)» *ersetzen*.

Art. 119 al. 3

³ Le cas échéant, le Grand Conseil décrète, lors de la session ordinaire suivante, la constitution d'une Constituante.

Art. 120 al. 1

¹ L'élection de la Constituante a lieu dans le délai d'une année dès la date d'adoption par le Grand Conseil du décret concernant la constitution d'une Constituante.

Art. 130 al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} L'annonce [*de demande de referendum*] indique en outre, de manière à les identifier, les nom, prénom et adresse des personnes chargées des rapports avec les autorités (comité référendaire).

Art. 134

Abrogé

Art. 135 titre médian

Referendum parlementaire financier facultatif

a) Demande de referendum

Art. 137 al. 3

³ Les articles 105, 106, 110 al. 2 et 110a, relatifs aux listes de signatures en matière cantonale, sont applicables par analogie.

Art. 141 titre médian et al. 3 et 4, 2^e phr. (nouvelle)

d) Examen de l'initiative par le conseil général et délais

³ Les articles 126 et 127 s'appliquent par analogie. Le délai prévu à l'article 126 al. 2 et à l'article 127 al. 2 pour la votation est toutefois de cent huitante jours.

⁴ (...). La publication mentionnée dans cet article a toutefois lieu dans la Feuille officielle.

Art. 142

Abrogé

Art. 119 Abs. 3

³ Gegebenenfalls beschliesst der Grosse Rat an der nächsten ordentlichen Session die Wahl eines Verfassungsrats.

Art. 120 Abs. 1

¹ Die Wahl des Verfassungsrats findet innert einem Jahr nach der Verabschiedung des Dekrets statt, mit dem der Grosse Rat die Einsetzung eines Verfassungsrats bestimmt hat.

Art. 130 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Die Ankündigung [*des Referendumsbegehrens*] enthält zudem die Namen, Vornamen und Adressen der zum Verkehr mit den Behörden berechtigten Personen (Referendumskomitee), so dass sie identifiziert werden können.

Art. 134

Aufgehoben

Art. 135 Artikelüberschrift

Fakultatives parlamentarisches Finanzreferendum

a) Referendumsbegehren

Art. 137 Abs. 3

³ Die Artikel 105, 106, 110 Abs. 2 und 110a über die Unterschriftenbogen in kantonalen Angelegenheiten gelten sinngemäss.

Art. 141 Artikelüberschrift und Abs. 3 und 4, 2. Satz (neu)

d) Überprüfung der Initiative durch den Generalrat und Fristen

³ Die Artikel 126 und 127 gelten sinngemäss. Die Frist nach Artikel 126 Abs. 2 und Artikel 127 Abs. 2 für die Abstimmung beträgt jedoch 180 Tage.

⁴ (...). Die Veröffentlichung gemäss diesem Artikel erfolgt jedoch im Amtsblatt.

Art. 142

Aufgehoben

Art. 2 b) Frais de campagne électorale

La loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (RSF 115.6) est modifiée comme il suit:

Intitulé de la subdivision précédant l'article 1

Abrogé

Art. 1a (nouveau) Crédit alloué pour chaque élection générale ou complémentaire

¹ Pour chaque élection générale, le montant des contributions aux frais de campagne allouées aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices est déterminé par le Grand Conseil, par la voie budgétaire. Ce crédit comprend:

- a) un montant fixe pour les frais généraux relatifs à la campagne électorale;
- b) un montant estimatif permettant la prise en charge de l'ensemble des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d'envoi du matériel de propagande électorale.

² Pour chaque élection complémentaire, le montant des contributions aux frais de campagne allouées aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices comprend:

- a) un montant fixe pour les frais généraux relatifs à la campagne électorale, qui correspond à la moitié du dernier montant fixé pour l'élection concernée en application de l'alinéa 1 let. a;
- b) un montant permettant la prise en charge de l'ensemble des coûts des opérations en commun de mise sous pli et d'envoi du matériel de propagande électorale.

³ Pour l'élection du Grand Conseil, les montants déterminés aux alinéas 1 ou 2 sont répartis entre les cercles électoraux, au prorata du nombre d'électeurs et électrices inscrits le jour du scrutin.

Art. 2 titre médian et phr. intr.

Contribution aux frais généraux relatifs à la campagne électorale

- a) En général

Art. 2 b) Wahlkampfkosten

Das Gesetz vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an Wahlkampfkosten (SGF 115.6) wird wie folgt geändert:

Überschrift der Gliederungseinheit vor Artikel 1

Aufgehoben

Art. 1a (neu) Für jede Gesamterneuerungs- oder Ersatzwahl gewährter Kredit

¹ Für jede Gesamterneuerungswahl wird der Betrag der Beiträge an die Wahlkampfkosten, die den politischen Parteien und Wählergruppen ausgerichtet werden, vom Grossen Rat im Voranschlag festgelegt. Dieser Kredit umfasst:

- a) einen fixen Betrag für die allgemeinen Wahlkampfkosten;
- b) einen geschätzten Betrag, der die Übernahme aller Kosten der gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand des Wahlpropagandamaterials ermöglicht.

² Für jede Ersatzwahl umfasst der Betrag der Beiträge an die Wahlkampfkosten, die den politischen Parteien und Wählergruppen ausgerichtet werden:

- a) einen fixen Betrag für die allgemeinen Wahlkampfkosten, der der Hälfte des letzten für die betreffende Wahl in Anwendung von Absatz 1 Bst. a festgelegten Betrags entspricht;
- b) einen Betrag, der die Übernahme aller Kosten der gemeinsamen Arbeiten für das Verpacken und den Versand des Wahlpropagandamaterials ermöglicht.

³ Bei den Grossratswahlen werden die Beträge nach Absatz 1 oder 2 im Verhältnis zur Zahl der am Wahltag im Stimmregister eingetragenen Wählerinnen und Wähler auf die Wahlkreise verteilt.

Art. 2 Artikelüberschrift und Einleitungssatz

Beitrag an die allgemeinen Wahlkampfkosten

- a) Im Allgemeinen

Pour les élections générales et complémentaires, une contribution aux frais généraux relatifs à la campagne électorale, au sens de l'article 1a al. 1 let. a et al. 2 let. a, est allouée aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices dont les listes ou les personnes candidates obtiennent au moins:

...

Art. 4

Abrogé

Art. 4a al. 1

¹ Des opérations de mise sous pli et d'envoi du matériel de propagande électorale au sens de l'article 1a al. 1 let. b et al. 2 let. b ... (*suite inchangée*).

Art. 4b b) Tâches des partis politiques et groupes d'électeurs et électrices

¹ Les partis politiques et groupes d'électeurs et électrices qui organisent les opérations en commun désignent parmi eux un seul répondant ou une seule répondante (ci-après: le répondant ou la répondante), chargée des contacts avec la Chancellerie d'Etat.

² Le répondant ou la répondante valide le contenu et l'exactitude des factures, puis les adresse à la Chancellerie d'Etat.

³ La Chancellerie d'Etat règle les détails par voie d'ordonnance technique.

Art. 4c (nouveau) c) Versement de la prise en charge

¹ Le versement total, le versement partiel ou le refus de versement font l'objet d'une décision de la Chancellerie d'Etat. Cette décision est publiée dans la Feuille officielle et sur le site Internet de la Chancellerie d'Etat aux fins d'information du public, en application de la loi sur l'information et l'accès aux documents.

² Les partis politiques et groupes d'électeurs et électrices qui n'ont pas pris part, de manière volontaire, aux opérations en commun n'ont aucun droit à une prise en charge.

Bei den Gesamterneuerungs- und Ersatzwahlen wird den politischen Parteien und Wählergruppen ein Beitrag an die allgemeinen Wahlkampfkosten im Sinne von Artikel 1a Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a gezahlt, wenn ihre Listen oder ihre Kandidatinnen und Kandidaten mindestens den folgenden Stimmenanteil erhalten haben:

...

Art. 4

Aufgehoben

Art. 4a Abs. 1

¹ Die Arbeiten für das Verpacken und den Versand des Wahlpropagandamaterials im Sinne von Artikel 1a Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b ... (*Rest unverändert*).

Art. 4b b) Aufgaben der politischen Parteien und Wählergruppen

¹ Die politischen Parteien und Wählergruppen, die die gemeinsamen Arbeiten organisieren, bezeichnen unter sich eine einzige Ansprechperson, die für die Kontakte mit der Staatskanzlei zuständig ist.

² Die Ansprechperson validiert den Inhalt und die Richtigkeit der Rechnungen und sendet sie anschliessend an die Staatskanzlei.

³ Die Staatskanzlei regelt die Einzelheiten anhand einer technischen Verordnung.

Art. 4c (neu) c) Überweisung der übernommenen Kosten

¹ Die Überweisung des gesamten Betrags, eines Teils des Betrags oder die Verweigerung der Überweisung sind Gegenstand eines Entscheids der Staatskanzlei. Dieser Entscheid wird in Anwendung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten zur Information der Öffentlichkeit im Amtsblatt und auf der Website der Staatskanzlei publiziert.

² Die politischen Parteien und Wählergruppen, die aus eigenem Entschluss nicht an den gemeinsamen Arbeiten teilgenommen haben, haben kein Anrecht auf eine Kostenübernahme.

³ Si un ou des partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices sont exclus des opérations en commun par la majorité des autres partis politiques ou groupes d'électeurs et électrices, aucune prise en charge n'est versée. Les cas d'exclusion pour de justes motifs sont réservés.

Intitulé de la subdivision précédant l'article 5

Abrogé

Intitulé de la subdivision précédant l'article 8

Abrogé

Art. 3 c) Communes

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

Art. 19 b) Election

¹ Sous réserve de l'alinéa 2, les élections ont lieu au scrutin de liste et à la majorité absolue des bulletins valables au premier tour et à la majorité relative au deuxième tour. En cas d'égalité, le président procède au tirage au sort.

² Si le nombre de candidats est égal ou inférieur au nombre de sièges à pourvoir, tous les candidats sont élus tacitement, à moins que l'organisation d'un scrutin de liste conformément à l'alinéa 1 ne soit demandée par un cinquième des membres présents.

³ Le règlement d'exécution précise les modalités.

Art. 26 al. 2, 2^e phr.

² (...). Le Conseil d'Etat précise les règles de procédure applicables.

Art. 46 al. 1, al. 1^{bis} (nouveau) et al. 4

¹ Sous réserve de l'alinéa 1^{bis}, les élections ont lieu au scrutin de liste et à la majorité absolue des bulletins valables au premier tour et à la majorité relative au deuxième tour. En cas d'égalité, le président procède au tirage au sort.

³ Werden eine oder mehrere politische Parteien oder Wählergruppen von der Mehrheit der übrigen politischen Parteien oder Wählergruppen von den gemeinsamen Arbeiten ausgeschlossen, so werden keine Kosten übernommen. Ausschlussfälle aus wichtigen Gründen bleiben vorbehalten.

Überschrift der Gliederungseinheit vor Artikel 5

Aufgehoben

Überschrift der Gliederungseinheit vor Artikel 8

Aufgehoben

Art. 3 c) Gemeinden

Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

Art. 19 b) Wahl

¹ Die Wahlen erfolgen durch Listenwahl und nach dem absoluten Mehr der gültigen Stimmzettel im ersten Wahlgang und nach dem relativen Mehr im zweiten Wahlgang; Absatz 2 bleibt vorbehalten. Bei Stimmgleichheit entscheidet der Vorsitzende durch das Los.

² Ist die Anzahl der Kandidaten gleich hoch oder tiefer als die Zahl der zu besetzenden Sitze, so werden alle Kandidaten in stiller Wahl gewählt, es sei denn, die Organisation einer Listenwahl gemäss Absatz 1 wird von einem Fünftel der anwesenden Aktivbürger verlangt.

³ Das Ausführungsreglement regelt die Modalitäten im Einzelnen.

Art. 26 Abs. 2, 2. Satz

² (...). Der Staatsrat regelt das Verfahren.

Art. 46 Abs. 1, Abs. 1^{bis} (neu) und Abs. 4

¹ Die Wahlen erfolgen durch Listenwahl und nach dem absoluten Mehr der gültigen Stimmzettel im ersten Wahlgang und nach dem relativen Mehr im zweiten Wahlgang; Absatz 1^{bis} bleibt vorbehalten. Bei Stimmgleichheit entscheidet der Vorsitzende durch das Los.

^{1bis} Si le nombre de candidats est égal ou inférieur au nombre de sièges à pourvoir, tous les candidats sont élus tacitement, à moins que l'organisation d'un scrutin de liste conformément à l'alinéa 1 ne soit demandée par un cinquième des membres présents.

⁴ *Abrogé*

Art. 51^{ter} al. 2, 2^e phr.

² (...). Elle [*l'initiative*] peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet entièrement rédigé en ce qui concerne les lettres b et e de l'alinéa 1. (...).

Art. 53 al. 1, 3^e phr.

¹ (...). Le Conseil d'Etat précise les règles de procédure applicables.

Art. 57 titre médian et al. 4 (nouveau)

Assermentation et entrée en fonction

⁴ Les conseillers communaux entrent en fonction dès leur assermentation; les membres sortants restent en charge, en principe, jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs.

Art. 117 al. 2

² *Remplacer les mots* «aux élections (art. 19 al. 1 et 2)» *par* «à l'élection (art. 19)».

Art. 123a al. 1 let. d et al. 2 (nouveau)

[¹ Le dixième du total des citoyens actifs des communes membres peut présenter une initiative concernant:]

d) *abrogée*

² L'initiative doit être déposée par écrit. Elle peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet entièrement rédigé en ce qui concerne les lettres c et e de l'alinéa 1. Elle est considérée comme une proposition faite en termes généraux en ce qui concerne les objets visés aux lettres a et b de l'alinéa 1.

^{1bis} Ist die Anzahl der Kandidaten gleich hoch oder tiefer als die Zahl der zu besetzenden Sitze, so werden alle Kandidaten in stiller Wahl gewählt, es sei denn, die Organisation einer Listenwahl gemäss Absatz 1 wird von einem Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 51^{ter} Abs. 2, 2. Satz

² (...). Wenn sie [*die Initiative*] Absatz 1 Bst. b und e betrifft, kann sie die Form einer allgemeinen Anregung oder eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs annehmen. (...).

Art. 53 Abs. 1, 3. Satz

¹ (...). Der Staatsrat regelt das Verfahren.

Art. 57 Artikelüberschrift und Abs. 4 (neu)

Vereidigung und Amtsantritt

⁴ Die Mitglieder des Gemeinderats treten ihr Amt unmittelbar nach der Vereidigung an; die bisherigen Mitglieder bleiben in der Regel bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger im Amt.

Art. 117 Abs. 2

² *Den Ausdruck* «die Wahlen (Art. 19 Abs. 1 und 2)» *durch* «die Wahl (Art. 19)» *ersetzen*.

Art. 123a Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 (neu)

[¹ Ein Zehntel aller Aktivbürger der Mitgliedgemeinden kann eine Initiative einreichen betreffend:]

d) *aufgehoben*

² Die Initiative muss schriftlich eingereicht werden. Wenn sie Absatz 1 Bst. c und e betrifft, kann sie die Form einer allgemeinen Anregung oder eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs annehmen. Die Initiativen nach Absatz 1 Bst. a und b werden als allgemeine Anregungen betrachtet.

Art. 136a al. 2 et 2^{bis} (nouveau)

² En dérogation à l'article 135 al. 1, la convention de fusion peut prévoir que plusieurs communes se groupent pour avoir droit ensemble à au moins un siège au conseil communal; ces communes forment alors ensemble un cercle électoral pour la durée du régime de transition. La convention désigne également le siège du bureau électoral pour les communes formant un tel cercle.

^{2bis} La possibilité de regroupement des cercles prévue à l'alinéa 2 du présent article existe également, le cas échéant, pour la représentation des communes au sein du conseil général (dérogation à l'article 136 al. 2).

Art. 137 e) Prolongation

La convention de fusion peut prolonger le régime de transition jusqu'à la fin de la législature suivant celle où la fusion prend effet.

Art. 154 al. 1

¹ *Supprimer les mots* «dès la fin du délai de rédaction du procès-verbal».

Art. 4 d) Agglomérations

La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (RSF 140.2) est modifiée comme il suit:

Art. 28 al. 1, phr. intr., al. 1^{bis} (nouveau) et al. 2

¹ Le dixième du total des citoyens actifs de l'agglomération ou les conseils communaux du tiers des communes membres peuvent présenter une initiative concernant:

...

^{1bis} L'initiative doit être déposée par écrit. Elle peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet entièrement rédigé en ce qui concerne les lettres c et d de l'alinéa 1. Elle est considérée comme une proposition faite en termes généraux en ce qui concerne les objets visés aux lettres a et b de l'alinéa 1.

² L'initiative est acceptée si elle est approuvée par la double majorité des citoyens votants et des communes.

Art. 136a Abs. 2 und 2^{bis} (neu)

² In Abweichung von Artikel 135 Abs. 1 kann die Fusionsvereinbarung vorsehen, dass sich mehrere Gemeinden zusammenschliessen, um gemeinsam Anrecht auf mindestens einen Sitz im Gemeinderat zu haben; diese Gemeinden bilden für die Dauer der Übergangsordnung zusammen einen Wahlkreis. Die Fusionsvereinbarung bestimmt auch den Sitz des Wahlbüros der Gemeinden, die einen solchen Wahlkreis bilden.

^{2bis} Die Möglichkeit der Zusammenlegung der Kreise nach Absatz 2 dieses Artikels besteht gegebenenfalls auch für die Vertretung der Gemeinden im Generalrat (in Abweichung von Artikel 136 Abs. 2).

Art. 137 e) Verlängerung

In der Fusionsvereinbarung kann die Übergangsordnung bis zum Ende der Legislaturperiode verlängert werden, die auf diejenige folgt, während der der Zusammenschluss in Kraft tritt.

Art. 154 Abs. 1

¹ *Den Ausdruck* «vom Ende der für die Ausfertigung des Protokolls geltenden Frist an gerechnet» *streichen*.

Art. 4 d) Agglomerationen

Das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (SGF 140.2) wird wie folgt geändert:

Art. 28 Abs. 1, Einleitungssatz, Abs. 1^{bis} (neu) und Abs. 2

¹ Ein Zehntel aller Stimmbürger der Agglomeration oder die Gemeinderäte eines Drittels der Mitgliedgemeinden können in folgenden Angelegenheiten eine Initiative einreichen:

...

^{1bis} Die Initiative muss schriftlich eingereicht werden. Wenn sie Absatz 1 Buchstaben c und d betrifft, kann sie die Form einer allgemeinen Anregung oder eines vollständig ausgearbeiteten Entwurfs annehmen. Die Initiativen nach Absatz 1 Bst. a und b werden als allgemeine Anregungen betrachtet.

² Die Initiative ist angenommen, wenn sie mit dem doppelten Mehr der Stimmenden und der Gemeinden gutgeheissen wird.

Art. 42 al. 1

¹ *Supprimer les mots* «dès la fin du délai de rédaction du procès-verbal».

Art. 5 Droit transitoire
a) Communes

¹ Les communes et les associations de communes disposent d'un délai maximal de deux ans pour adapter leur réglementation ou leurs statuts au nouveau droit. A l'échéance de ce délai, le nouveau droit s'applique directement, sous réserve des alinéas 2 à 4.

² Le nouveau droit s'applique directement aux élections par les organes législatifs qui ont lieu dès le renouvellement intégral des autorités communales du printemps 2016. Il s'applique également aux élections générales anticipées organisées, le cas échéant, dans le cadre de fusions de communes entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

³ Les demandes d'initiatives déposées avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent régies par l'ancien droit.

⁴ Les décisions prises par les organes législatifs avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont attaquables selon les voies de droit de l'ancien droit.

Art. 6 b) Agglomérations

L'article 5 de la présente loi s'applique par analogie aux agglomérations.

Art. 7 Referendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 42 Abs. 1

¹ *Den Ausdruck* «seit Ablauf der Frist für die Erstellung des Protokolls» *streichen*.

Art. 5 Übergangsrecht
a) Gemeinden

¹ Die Gemeinden und die Gemeindeverbände verfügen über eine Frist von höchstens zwei Jahren, um ihre Reglemente oder Statuten an das neue Recht anzupassen. Nach Ablauf dieser Frist ist das neue Recht direkt anwendbar; die Absätze 2–4 bleiben vorbehalten.

² Das neue Recht gilt direkt für die Wahlen durch die Legislativorgane, die ab der Gesamterneuerung der Gemeindebehörden im Frühling 2016 stattfinden. Es gilt ebenfalls für die vorgezogenen Gesamterneuerungswahlen, die gegebenenfalls im Rahmen von Gemeindegemeinschaften organisiert werden, die am 1. Januar 2016 in Kraft treten.

³ Initiativbegehren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht wurden, werden nach altem Recht behandelt.

⁴ Die von den Legislativorganen vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes getroffenen Entscheide sind nach den Rechtsmitteln des alten Rechts anfechtbar.

Art. 6 b) Agglomerationen

Artikel 5 dieses Gesetzes gilt sinngemäss für die Agglomerationen.

Art. 7 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Loi

du

modifiant la législation en matière de droits politiques (groupe de cercles électoraux)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 11 mars 2014;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1) est modifiée comme il suit:

Art. 36 al. 1, 2^e phr. (nouvelle)

¹ (...). Pour l'élection au Grand Conseil dans les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse, l'article 75a al. 2 et 3 relatif à la dénomination des listes est réservé.

Art. 59 al. 1 et 2^{bis} (nouveau)

¹ Lors des élections des membres du Grand Conseil et des préfets, chaque préfet nomme pour le ou les cercles qui composent son district, au plus tard dix jours avant l'élection, un bureau électoral.

^{2bis} Pour l'élection au Grand Conseil, les préfets de la Glâne et de la Veveyse nomment conjointement, parmi les membres des deux bureaux électoraux de leurs cercles, une délégation chargée de la répartition des sièges dans le groupe de cercles électoraux (art. 75a à 75d), sous la surveillance des deux préfets. Ceux-ci se coordonnent en outre en vue de procéder à un éventuel tirage au sort.

Gesetz

vom

zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte (Wahlkreisverbund)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 11. März 2014;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1) wird wie folgt geändert:

Art. 36 Abs. 1, 2. Satz (neu)

¹ (...). Für die Wahl in den Grossen Rat in den Wahlkreisen Glâne und Vivisbach bleibt Artikel 75a Abs. 2 und 3 zur Listenbezeichnung vorbehalten.

Art. 59 Abs. 1 und 2^{bis} (neu)

¹ Für die Grossratswahlen und die Wahl der Oberamtmänner bestellt der Oberamtmann für den oder die Kreise, aus denen sein Bezirk besteht, spätestens zehn Tage vor der Wahl ein Wahlbüro.

^{2bis} Für die Grossratswahlen ernennen die Oberamtmänner des Glâne- und des Vivisbachbezirks gemeinsam eine Delegation aus den Mitgliedern der beiden Wahlbüros ihrer Kreise, die mit der Sitzverteilung im Wahlkreisverbund (Art. 75a–75d) unter der Aufsicht der beiden Oberamtmänner beauftragt ist. Diese stimmen sich zudem für einen allfälligen Losentscheid untereinander ab.

Art. 62a (nouveau) Grand Conseil

a) Définition des cercles électoraux

¹ Pour l'élection des membres du Grand Conseil, le territoire cantonal est divisé en huit cercles électoraux.

² Ces cercles électoraux sont:

- a) la commune de Fribourg;
- b) la Sarine-Campagne;
- c) la Singine;
- d) la Gruyère;
- e) le Lac;
- f) la Glâne;
- g) la Broye;
- h) la Veveyse.

³ Le premier cercle électoral comprend la seule commune de Fribourg et le deuxième, toutes les autres communes du district de la Sarine. Les six autres cercles électoraux ont la même circonscription que les districts administratifs du même nom.

Art. 63 titre médian

b) Répartition des sièges entre les cercles électoraux

Art. 65a (nouveau) Election au Grand Conseil dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse

¹ Les listes qui portent une dénomination identique dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse sont groupées en paires pour l'élection au Grand Conseil.

² A défaut d'une dénomination identique, des listes peuvent être groupées en paires, moyennant une déclaration de l'intention de former une paire de listes.

³ Cette déclaration doit:

- a) être signée par la personne mandataire au sens des articles 52 al. 4 et 52a al. 2;
- b) désigner expressément la liste de l'autre cercle avec laquelle la paire sera formée et

Art. 62a (neu) Grosser Rat

a) Festlegung der Wahlkreise

¹ Für die Wahl der Mitglieder des Grossen Rates wird das Kantonsgebiet in acht Wahlkreise eingeteilt.

² Es sind dies die Wahlkreise:

- a) Gemeinde Freiburg;
- b) Saane-Land;
- c) Sense;
- d) Greyerz;
- e) See;
- f) Glane;
- g) Broye;
- h) Vivisbach.

³ Der erste Wahlkreis umfasst einzig die Gemeinde Freiburg, der zweite alle übrigen Gemeinden des Saanebezirks. Die übrigen sechs Wahlkreise haben denselben Umfang wie die gleichnamigen Verwaltungsbezirke.

Art. 63 Artikelüberschrift

b) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise

Art. 65a (neu) Grossratswahlen in den Wahlkreisen Glâne und Vivisbach

¹ Bei Grossratswahlen werden in den Wahlkreisen Glâne und Vivisbach Listen mit gleicher Bezeichnung zu Paaren zusammengefasst.

² Listen mit unterschiedlicher Bezeichnung können zu Paaren zusammengefasst werden, indem eine entsprechende Absichtserklärung abgegeben wird.

³ Diese Erklärung muss:

- a) von der bevollmächtigten Person im Sinne der Artikel 52 Abs. 4 und 52a Abs. 2 unterzeichnet werden;
- b) ausdrücklich die Liste des anderen Wahlkreises bezeichnen, mit der ein Listenpaar gebildet werden soll, und

c) être jointe, dans les deux cercles, à la liste concernée lors du dépôt de celle-ci.

⁴ La déclaration de l'intention de former une paire de listes est irrévocable pour l'élection concernée.

⁵ Les listes groupées, de par la loi ou en vertu d'une déclaration, doivent porter la mention de la paire de listes. A défaut, les listes sont considérées comme étant des listes individuelles.

Art. 73 al. 3 (nouveau)

³ Pour l'élection au Grand Conseil, la répartition des sièges des cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse est régie par les articles 59 et 75a à 75d.

Art. 75a (nouveau) Groupement de cercles électoraux pour l'élection au Grand Conseil
a) Principe

¹ Lors de l'élection au Grand Conseil, les cercles électoraux de la Glâne et de la Veveyse sont groupés pour la répartition des sièges.

² Ceux-ci sont d'abord attribués globalement aux listes groupées en paires au sens de l'article 65a et individuellement aux éventuelles autres listes.

³ Les sièges attribués aux paires de listes sont ensuite répartis entre les listes qui les composent.

Art. 75b (nouveau) b) Répartition des sièges entre les listes groupées en paires

¹ Le nombre des suffrages de parti valables de chaque liste est divisé par le nombre de sièges attribués au cercle électoral concerné, puis arrondi au nombre entier immédiatement inférieur. Les suffrages ainsi pondérés des listes formant une paire sont additionnés.

² La somme des suffrages pondérés des listes est divisée par le nombre de sièges à attribuer au groupe de cercles, plus un. Le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu constitue le chiffre de répartition.

³ Chaque paire de listes et les éventuelles listes individuelles se voient attribuer autant de sièges que le nombre de leurs suffrages pondérés contient de fois le chiffre de répartition. Les sièges restants sont attribués conformément à l'article 75, applicable par analogie.

c) in beiden Wahlkreisen zusammen mit der betreffenden Liste eingereicht werden.

⁴ Die Erklärung der Absicht, ein Listenpaar zu bilden, ist für die betreffende Wahl unwiderruflich.

⁵ Listen, die von Gesetzes wegen oder aufgrund einer Erklärung zu Paaren zusammengefasst sind, müssen auf ihre Zugehörigkeit zu einem Listenpaar hinweisen. Fehlt der Hinweis, so gelten sie als Einzellisten.

Art. 73 Abs. 3 (neu)

³ Für die Grossratswahlen ist die Sitzverteilung in den Wahlkreisen Glâne und Vivisbach in den Artikeln 59 und 75a–75d geregelt.

Art. 75a (neu) Wahlkreisverbund für die Wahl in den Grossen Rat
a) Grundsatz

¹ Die Wahlkreise Glâne und Vivisbach bilden für die Sitzverteilung bei den Grossratswahlen einen Wahlkreisverbund.

² Bei der ersten Sitzverteilung werden die paarweise zusammengefassten Listen im Sinne von Artikel 65a jeweils als eine Liste betrachtet; allfällige weitere Listen gelten als einzelne Listen.

³ Die den Listenpaaren zugewiesenen Sitze werden anschliessend auf die Listen verteilt, die das Paar bilden.

Art. 75b (neu) b) Verteilung der Sitze auf die paarweise zusammengefassten Listen

¹ Die Anzahl gültiger Parteistimmen jeder Liste wird durch die Zahl der im betreffenden Wahlkreis zu vergebenden Sitze geteilt und zur nächsten ganzen Zahl abgerundet. Die so gewichteten Stimmen der paarweise zusammengefassten Listen werden zusammengezählt.

² Die Summe der gewichteten Stimmen der Listen wird durch die um eins vergrösserte Zahl der im Wahlkreisverbund zu vergebenden Sitze geteilt. Das zur nächsten ganzen Zahl aufgerundete Ergebnis heisst Verteilungszahl.

³ Jedes Listenpaar und die allfälligen einzelnen Listen erhalten so viele Sitze, als die Verteilungszahl in der Zahl ihrer gewichteten Stimmen enthalten ist. Für die Verteilung der verbleibenden Sitze gilt Artikel 75 sinngemäss.

Art. 75c (nouveau) c) Répartition des sièges
entre les cercles électoraux

¹ Le nombre des suffrages pondérés de chaque paire de listes est divisé par le nombre de sièges obtenu. Le résultat, arrondi au nombre entier immédiatement supérieur, constitue le chiffre de répartition.

² Chaque liste se voit attribuer autant de sièges que son nombre de suffrages pondérés contient de fois son chiffre de répartition. Les sièges non encore attribués sont répartis entre les listes des deux cercles électoraux groupés ayant obtenu les plus forts restes.

³ S'il y a des restes identiques, le siège concerné revient à la liste dont la personne candidate pouvant prétendre à un siège a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité des nombres de suffrages, le sort décide.

Art. 75d (nouveau) d) Transfert de sièges

¹ Si le nombre de sièges attribués à l'un et l'autre cercle électoral diverge de celui qui résulte de l'application de l'article 63, un transfert de siège du cercle surreprésenté au cercle sous-représenté est effectué selon la procédure suivante, applicable aux seules listes formant une paire:

- a) dans le cercle sous-représenté, le nombre de suffrages pondérés de chacune de ces listes est divisé par le nombre de sièges obtenus, plus un (premier quotient);
- b) dans le cercle surreprésenté, le nombre de suffrages pondérés de chacune de ces listes est divisé par le nombre de sièges obtenus (second quotient);
- c) en divisant, dans chaque paire de listes, le premier quotient par le second, on obtient pour chacune d'elles un double quotient;
- d) le transfert du siège surnuméraire s'effectue au sein de la paire de listes qui enregistre le double quotient le plus élevé. En cas d'égalité des doubles quotients, le sort décide.

² Si plusieurs sièges doivent être transférés, les données de départ sont reconsidérées après chaque transfert.

Art. 2 Referendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 75c (neu) c) Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise

¹ Die Zahl der gewichteten Stimmen jedes Listenpaares wird durch die Zahl der ihm zustehenden Sitze geteilt. Das zur nächsten ganzen Zahl aufgerundete Ergebnis heisst Verteilungszahl.

² Jede Liste erhält so viele Sitze, als die Verteilungszahl in ihrer gewichteten Stimmenzahl enthalten ist. Die restlichen Sitze entfallen auf die Listen der beiden zusammengefassten Wahlkreise, die die grössten Restzahlen erhalten haben.

³ Sind die Restzahlen gleich, so geht der betreffende Sitz an die Liste, deren in Betracht kommende kandidierende Person die grösste Stimmenzahl aufweist. Bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das Los.

Art. 75d (neu) d) Umverteilung

¹ Weichen die den beiden Wahlkreisen zugeteilten Sitzzahlen von denen ab, die ihnen nach Artikel 63 zustehen, so werden die betreffenden Sitze vom übervertretenen auf den untervertretenen Wahlkreis umverteilt, indem mit den paarweise zusammengefassten Listen folgendes Verfahren durchgeführt wird:

- a) Im untervertretenen Wahlkreis wird die Anzahl der gewichteten Stimmen jeder dieser Listen durch die um eins erhöhte Zahl der ihm zustehenden Sitze geteilt (erster Quotient).
- b) Im übervertretenen Wahlkreis wird die Anzahl der gewichteten Stimmen jeder dieser Listen durch die Zahl der ihm zustehenden Sitze geteilt (zweiter Quotient).
- c) Wird in jedem Listenpaar der erste Quotient durch den zweiten Quotienten geteilt, so erhält man für jedes Listenpaar einen Doppelquotienten.
- d) Die Umverteilung des überzähligen Sitzes erfolgt im Listenpaar mit dem höchsten Doppelquotienten. Bei Gleichheit der Doppelquotienten entscheidet das Los.

² Müssen mehrere Sitze umverteilt werden, so wird dieses Verfahren unter Berücksichtigung der bereits umverteilten Sitze wiederholt.

Art. 2 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

² Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2013-DIAF-73

*Propositions de la commission parlementaire***Projet de loi modifiant la législation en matière de droits politiques (groupe de cercles électoraux)***La commission parlementaire ordinaire,*

composée Markus Bapst, Simon Bischof, Didier Castella, Laurent Dietrich, Denis Grandjean, Pierre Mauron, Pierre-André Page, Benoît Piller, Ralph Alexander Schmid et Peter Wüthrich, sous la présidence de Nicolas Kolly,

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*Entrée en matière

Tacitement, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Art. 1

Art. 65a (nouveau) Election au Grand Conseil dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse

¹ Les listes ~~qui portent une dénomination identique dans les~~ des cercles de la Glâne et de la Veveyse sont peuvent être groupées en paires pour l'élection au Grand Conseil, moyennant une déclaration de l'intention de former une paire de listes.

Anhang

GROSSER RAT

2013-DIAF-73

*Antrag der parlamentarischen Kommission***Gesetz zur Änderung der Gesetzgebung im Bereich politische Rechte (Wahlkreisverbund)***Die ordentliche parlamentarische Kommission*

unter dem Präsidium von Nicolas Kolly und mit den Mitgliedern Markus Bapst, Simon Bischof, Didier Castella, Laurent Dietrich, Denis Grandjean, Pierre Mauron, Pierre-André Page, Benoît Piller, Ralph Alexander Schmid et Peter Wüthrich

*stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:*Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

Art. 1

Art. 65a (neu) Grossratswahlen in den Wahlkreisen Glâne und Vivisbach

¹ Bei Grossratswahlen ~~werden können~~ in den Wahlkreisen Glâne und Vivisbach Listen mit gleicher Bezeichnung mit einer Erklärung der Absicht, ein Listenpaar zu bilden, zu Paaren zusammengefasst werden.

A4

~~² A défaut d'une dénomination identique, des listes peuvent être groupées en paires, moyennant une déclaration de l'intention de former une paire de listes.~~

³ *inchangé*

⁴ *inchangé*

⁵ Les listes groupées, ~~de par la loi ou en vertu d'une déclaration,~~ doivent porter la mention de la paire de listes. A défaut, les listes sont considérées comme étant des listes individuelles.

~~² Listen mit unterschiedlicher Bezeichnung können zu Paaren zusammengefasst werden, indem eine entsprechende Absichtserklärung abgegeben wird.~~

³ *unverändert*

⁴ *unverändert*

⁵ Listen, die ~~von Gesetzes wegen oder aufgrund einer Erklärung~~ zu Paaren zusammengefasst sind, müssen auf ihre Zugehörigkeit zu einem Listenpaar hinweisen. Fehlt der Hinweis, so gelten sie als Einzellisten.

Vote final

Par 8 voix sans opposition et 1 abstention (2 membres excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Schlussabstimmung

Mit 8 Stimmen ohne Gegenstimme bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat.

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat afin que celui-ci présente un système électoral unique pour le canton.

Amendements

Art. 65a (nouveau)

¹ Les listes qui portent une dénomination identique dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse sont groupées en paires pour l'élection au Grand Conseil.

^{1bis (nouveau)} Sont considérées comme portant une dénomination identique les listes dont l'appellation est strictement identique ou qui ne se différencient que par une adjonction destinée à établir une distinction quant au cercle.

²⁻⁵ *supprimés*

Art. 65a (nouveau)

¹ Les listes émanant d'un parti politique enregistré et qui portent une dénomination identique dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse sont groupées en paires pour l'élection au Grand Conseil.

² ~~A défaut d'~~ Les listes n'émanant pas d'un parti politique enregistré ou ne portant pas une dénomination identique, ~~des listes~~ peuvent être groupées en paires, moyennant une déclaration de l'intention de former une paire de listes.

³⁻⁵ *inchangés*

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen :

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

A1 *Den Entwurf an den Staatsrat zurückweisen, damit dieser ein einziges Wahlsystem für den ganzen Kanton unterbreitet.*

Änderungsanträge

Art. 65a (neu)

A2 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 65a (neu)

A3 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Demande de renvoi

La proposition A1, opposée à la version du Conseil d'Etat, est refusée par 8 voix contre 1 et 2 abstentions.

A1
CE

Première lecture

La proposition A3, opposée à la proposition A2, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.

A3
A2

La proposition A4, opposée à la proposition A3, est acceptée tacitement.

A4
A3

La proposition A4, opposée à la version du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 0 et 1 abstention

A4
CE

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Rückweisungsantrag

Antrag A1 unterliegt gegen die Fassung des Staatsrats mit 8 gegen 1 Stimme bei 2 Enthaltungen.

Erste Lesung

Antrag A3 obsiegt gegen Antrag A2 mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Antrag A4 obsiegt stillschweigend gegen Antrag A3.

Antrag A4 obsiegt gegen die Fassung des Staatsrats mit 8 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Le 3 juillet 2014

Den 3. Juli 2014

Projet du 19.08.2014

Entwurf vom 19.08.2014

Décret

2014-DIAF-106

du

relatif aux naturalisations

Ce décret sur les naturalisations est disponible,
en version papier, sur demande, auprès de la Chancellerie d'Etat.

Dekret

2014-DIAF-106

vom

über die Einbürgerungen

Dieses Dekret über die Einbürgerungen ist auf Verlangen
auf Papier bei der Staatskanzlei erhältlich.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 2014-DIAF-106

Propositions de la Commission parlementaire

Projet de décret relatif aux naturalisations

Ce projet de décret sur les naturalisations est disponible,
en version papier, sur demande, auprès de la Chancellerie d'Etat.

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 2014-DIAF-106

Antrag der parlamentarischen Kommission

Dekretsentwurf über die Einbürgerungen

Dieses Dekretentwurf über die Einbürgerungen ist auf Ver-
langen auf Papier bei der Staatskanzlei erhältlich.

Message 2014-DICS-48

29 avril 2014

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 accompagnant le projet de loi portant adhésion à l'accord intercantonal sur le domaine
 suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (Concordat sur les hautes écoles).

Ce message comprend les chapitres suivants:

1. Introduction	1
2. Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles	2
3. Contenu du concordat	2
4. Incidences financières	2
5. Conclusion	3

1. Introduction

En 2006, le peuple suisse a accepté à une large majorité le nouvel article constitutionnel, article 63a concernant les hautes écoles selon lequel la Confédération et les cantons sont chargés de «*veiller ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles*». Dans ce but, il est prévu qu'ils concluent des accords et qu'ils créent des organes communs auxquels, dans leur qualité des collectivités responsables des hautes écoles, ils délèguent certaines compétences. Au cas où les efforts de coordination échoueraient, la Constitution confère à la Confédération la compétence de légiférer «*sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue et sur la reconnaissance des institutions et des diplômes*». Finalement, le soutien financier fédéral aux hautes écoles peut être lié au respect des principes de financement uniformes et à la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

La mise en œuvre du mandat constitutionnel nécessite trois actes législatifs: une loi au niveau fédéral; un concordat intercantonal auquel tous les cantons peuvent adhérer et, finalement, une convention de coopération entre la Confédération et les cantons conclue sur la base de ces deux textes.

La loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE) a été adoptée par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011.

Son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2015 à l'exception des dispositions liées au financement dont l'application est planifiée pour la nouvelle période de financement fédéral de la formation, de la recherche et de l'innovation (période FRI 2017–2020). La LEHE définit les principes de coordination de l'ensemble du domaine des hautes écoles et les conditions d'octroi des contributions fédérales aux universités et aux hautes écoles spécialisées. Elle remplacera la loi fédérale sur l'aide aux universités et sur la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités, LAU) et la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (loi sur les hautes écoles spécialisées, LHES).

De manière symétrique, les cantons ont élaboré l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) adopté par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) le 20 juin 2013. Il a été transmis aux cantons en vue des procédures d'adhésion et entrera en vigueur dès que les 14 cantons dont au moins huit cantons universitaires y auront adhéré, toutefois avec effet au plus tôt à la date de l'entrée en vigueur de la LEHE. Il remplacera le concordat intercantonal de coordination universitaire auquel le canton de Fribourg a adhéré par décret du 19 septembre 2000, tout en élargissant sa portée à tous les types des hautes écoles.

La convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles (convention

de coopération) créera les organes communs permettant de réaliser la coopération. Elle ne pourra être signée qu'après l'entrée en vigueur de la LEHE et du concordat et remplacera l'actuelle convention du 14 décembre 2000 entre la Confédération et les cantons universitaires sur la coopération dans le domaine des hautes écoles universitaires.

2. Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles

Conformément au mandat constitutionnel, la LEHE fixe le cadre pour une politique coordonnée des hautes écoles au niveau national. Elle crée ainsi l'espace suisse des hautes écoles qui comprend les écoles polytechniques fédérales, les universités, les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles pédagogiques et d'autres institutions de niveau haute école. En même temps, la Confédération et les cantons restent en charge de leurs écoles respectives. Ainsi, le canton de Fribourg garde sa responsabilité et ses compétences pour l'Université de Fribourg, la Haute Ecole pédagogique de Fribourg et les sites fribourgeois de la HES-SO (HES-SO//FR). La loi tient également compte de l'autonomie des hautes écoles qui est non seulement préservée, mais renforcée dans la mesure où la loi y fait référence à plusieurs reprises.

La LEHE règle en particulier les points suivants:

- > La constitution et les compétences des organes communs de coordination entre la Confédération et les cantons qui sont la Conférence suisse des hautes écoles (qui siège en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles), la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et le Conseil suisse d'accréditation;
- > Les principes régissant l'admission aux différents types des hautes écoles;
- > Les dispositions relatives à l'assurance qualité, qui est de responsabilité de chaque haute école, et à l'accréditation qui vise à vérifier que le système de l'assurance qualité correspond aux standards établis;
- > Les procédures et les conditions relatives au financement fédéral des universités et des HES.

3. Contenu du concordat

Le concordat sur les hautes écoles constitue la base légale de la part des cantons pour la signature de la convention de coopération avec la Confédération. Il est rédigé sur la base de la LEHE, est orienté vers les mêmes objectifs et fait fréquemment référence à cette loi. En adhérant au concordat, les cantons acceptent de déléguer certaines compétences relatives aux tâches de coordination et d'assurance qualité dans le domaine des hautes écoles à des organes communs. La création de ces organes doit permettre de réaliser le mandat constitutionnel selon lequel la Confédération et les cantons créent un espace suisse des hautes écoles cohérent et de qualité.

Le concordat spécifie en particulier certaines dispositions de la loi fédérale qui doivent être réglées entre les cantons. Il s'agit de:

- > Composition du Conseil des hautes écoles: la répartition des 14 sièges qui reviennent aux cantons selon la LEHE est fixée à l'article 6, alinéa 3 du concordat. Y siègeront les dix Directeurs ou Directrices de l'instruction publique des cantons universitaires actuels, dont Fribourg, et les quatre autres Directeurs ou Directrices de l'instruction publique responsables d'une haute école élus pour quatre ans par la Conférence des cantons concordataires. Cet aspect a été particulièrement débattu lors de l'élaboration du concordat et de la consultation. La version mise en consultation prévoyait que les quatre sièges restant, après l'octroi de sièges aux cantons universitaires, seraient occupés par des représentants des quatre conférences régionales de la CDIP. Plusieurs cantons s'y sont fermement opposés. La solution finalement adoptée est celle que le Conseil d'Etat fribourgeois avait proposée dans sa prise de position.
- > Pondération des voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles: l'article 7 du concordat fixe que chaque Directeur ou Directrice de l'instruction publique membre du Conseil dispose d'un nombre de points proportionnel au nombre des étudiants dans les hautes écoles de son canton. Pour le canton de Fribourg sont pris en compte les étudiants de l'Université, de la HEP et de la HES-SO//FR ce qui lui donne 11 points. En comparaison, le canton de Zurich dispose de 42 points, celui de Berne de 22 et celui de Neuchâtel de 6. La pondération des voix intervient dans les décisions qui doivent obtenir, non seulement les deux tiers des voix des membres présents ainsi que la voix de la Confédération, mais également la majorité simple des points attribués par le concordat. Selon l'article 17 de la LEHE, il s'agit de la plupart des décisions prises par le Conseil des hautes écoles.

Le Concordat définit également la clé de répartition des frais des organes communs à la charge des cantons (voir ci-dessous «incidences financières») et il confirme que les deux accords concernant le financement intercantonal des études, c'est-à-dire l'accord intercantonal universitaire et l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées restent en vigueur (art. 11).

4. Incidences financières

Le concordat fixe les modalités de financement par les cantons des organes communs. En fonction de l'article 9 de la LEHE, les coûts de la Conférence suisse des hautes écoles sont pris en charge pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons. A l'article 8 du concordat, la clé de répartition de la part des cantons est établie pour moitié sur

la base de la population du canton et pour moitié sur la base du nombre des étudiants de ses hautes écoles.

En ce qui concerne la Conférence des recteurs des hautes écoles et le Conseil d'accréditation, le concordat fixe la participation des cantons à 50 %, montant partagé entre les collectivités responsables des hautes écoles en fonction du nombre d'étudiants.

Estimation des coûts à la charge du canton de Fribourg effectuée par la CDIP sur la base des moyennes des années académiques 2010/11 et 2011/12 se présente de la manière suivante:

Participation aux coûts de la Conférence suisse des hautes écoles	20 815
Participation aux coûts de la Conférence des recteurs des hautes écoles et du Conseil d'accréditation et de son agence	176 350
Participation totale	197 165

Actuellement, les dépenses du canton de Fribourg au profit des différents organes de coordination intercantonale s'élèvent à (base budget 2014):

Participation aux coûts de la Conférence universitaire suisse (CUS)	80 000
Participation aux coûts de la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS) – tâches déléguées par la CUS	80 750
Participation aux coûts de l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité (OAQ)	79 350
Participation aux coûts du Conseil suisse des HES	dans le cadre de la CDIP
Participation totale (sans Conseil suisse des HES)	240 100

Ainsi, la participation financière du canton de Fribourg aux organes communs suite à l'adhésion au concordat sur les hautes écoles sera comparable à sa participation actuelle et devrait même permettre une économie d'environ 40 000 francs par an.

Le montant de la contribution totale étant proportionnel au nombre des étudiants dans les hautes écoles fribourgeoises, il s'agira de la partager entre les deux directions en charge des hautes écoles selon la même clé. En fonction des données prises en considération pour l'estimation de la participation du canton de Fribourg (moyenne des années académiques 2010/11 et 2011/12), le rapport entre le nombre total des étudiants à l'Université et à la HEP et le nombre des étudiants de la HES-SO//FR étant de 85 à 15, la contribution annuelle de 197 165 francs devrait être inscrite pour 167 590 francs au budget de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport et pour 29 575 francs dans le budget de la Direction de l'économie et de l'emploi.

5. Conclusion

Le concordat sur les hautes écoles est nécessaire pour réaliser le mandat constitutionnel de coordination et d'assurance qualité dans l'espace suisse des hautes écoles, ainsi que les nouvelles dispositions légales décidées par les Chambres fédérales dans le cadre de la loi sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles. Sur sa base, les cantons pourront signer la convention avec la Confédération qui permettra la création des organes communs et la concrétisation de la coopération. L'adhésion au concordat garantit au canton de Fribourg une participation active au sein des organes communs et lui permet de représenter les intérêts du canton et de ces hautes écoles au niveau national.

L'adhésion au concordat sur les hautes écoles n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Elle n'apporte aucune modification de 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.

Annexe:

—
Commentaire des dispositions de l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

COMMENTAIRE

des dispositions de l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)

Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) du 20 juin 2013

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), vu l'art. 63a, al. 3 et 4, de la Constitution fédérale (Cst.), arrête:

Pour autoriser la conclusion d'une convention de coopération avec la Confédération, les cantons ont besoin d'une base légale sous la forme d'un nouveau concordat. Il s'agit de l'accord intercantonal sur le domaine des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles), qui est une convention intercantonale fixant des règles de droit au sens de l'art. 48 Cst. Il a formellement le même statut juridique que le concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire (concordat scolaire de 1970), que l'accord intercantonal de 1993 sur la reconnaissance des diplômes ou que les accords de financement des hautes écoles (l'AIU de 1997, l'AHES de 2003).

Bien que le concordat sur les hautes écoles ne soit pas une convention intercantonale de coopération avec compensation des charges, le texte prévoit de régler les éventuels litiges en appliquant directement l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) (art. 48a, al. 1, let. c, Cst. en lien avec la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges, PFCC). L'implication des parlements des cantons concordataires dans les processus de décision cantonaux obéit à la réglementation desdits cantons; vu la portée politique de l'activité de la Conférence suisse des hautes écoles, les cantons concordataires sont toutefois tenus d'informer suffisamment tôt leurs parlements des développements majeurs du domaine des hautes écoles, conformément à l'obligation d'informer inscrite dans l'ACI.

Si les cantons n'adhèrent pas tous au concordat, la Confédération a la possibilité, sur demande présentée par 18 cantons au moins, de déclencher la procédure de déclaration de force obligatoire générale du concordat sur les hautes écoles conformément à l'art. 14 PFCC (art. 48a Cst., art. 68 LEHE).

I. Dispositions générales

Art. 1 But

L'accord règle la collaboration des cantons concordataires entre eux et avec la Confédération pour la coordination qu'ils exercent dans le domaine suisse des hautes écoles. Il crée en particulier les bases nécessaires à la réalisation, avec la Confédération, des tâches communes définies dans la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE)¹, à savoir:

- a. veiller à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles, en particulier en instituant des organes communs;

¹ Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

- b. réglementer l'assurance de la qualité et l'accréditation;
- c. assurer la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux;
- d. mettre en œuvre les objectifs définis à l'art. 3 LEHE.

L'accord intercantonal sur le domaine des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) crée pour les cantons la base légale leur permettant de déléguer dans le cadre de la convention de coopération certaines tâches de coordination et d'assurance de la qualité dans le domaine suisse des hautes écoles à des organes communs, en particulier à la Conférence suisse des hautes écoles. Conformément à l'art. 63a Cst., la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) définit les modalités de la coordination et de l'assurance de la qualité. La loi fédérale constitue donc non seulement le cadre dans lequel cette tâche est réalisée, mais elle détermine également la teneur des réglementations du concordat sur les hautes écoles. L'accord des cantons souscrit par le concordat est nécessaire à la concrétisation et au fonctionnement des organes communs.

L'article initial But est le reflet de l'art. 1 de la loi fédérale: l'art. 1 du concordat sur les hautes écoles reprend le but principal de la LEHE, à savoir la création d'un espace suisse des hautes écoles coordonné, compétitif et d'un haut niveau de qualité. Comme la loi fédérale, le concordat exprime donc clairement qu'il a pour objet le domaine des hautes écoles à l'échelle suisse et non la réglementation des hautes écoles, qui reste une compétence des collectivités qui en ont la charge. De cette définition du but, qui se rapporte à l'ensemble du système des hautes écoles, découlent dans le même temps les principaux objectifs de l'action commune de la Confédération et des cantons: les cantons se déclarent par cet article prêts à veiller avec la Confédération à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles, à garantir la qualité à travers l'accréditation institutionnelle des hautes écoles et à assurer la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

En renvoyant en outre à l'art. 3 de la loi fédérale, le concordat reprend également à son compte la liste des objectifs qui y est définie:

- a. créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité;
- b. créer un espace suisse d'enseignement supérieur comprenant des types différents de hautes écoles, mais de même niveau;
- c. encourager le développement des profils des hautes écoles et la concurrence entre ces dernières, notamment dans le domaine de la recherche;
- d. définir une politique nationale des hautes écoles cohérente et compatible avec la politique d'encouragement de la recherche et de l'innovation de la Confédération;
- e. favoriser la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles;
- f. harmoniser la structure des études, les cycles d'études et le passage d'un cycle à l'autre ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes;
- g. financer les hautes écoles selon des critères uniformes et axés sur les prestations;
- h. établir une coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux;
- i. prévenir les distorsions de la concurrence entre les prestations de services et les offres de formation continue proposées par les institutions du domaine des hautes écoles et celles proposées par les prestataires de la formation professionnelle supérieure.

La liste d'objectifs définie dans la loi fédérale précise la finalité générale. Il s'agit des objectifs que la Confédération et les cantons considèrent comme les plus importants pour l'espace suisse des hautes écoles et qu'ils poursuivent ensemble dans le cadre de leur collaboration, à travers les compétences de

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

coordination qu'ils assument dans leurs organes communs, notamment la Conférence suisse des hautes écoles. Les objectifs sont par conséquent également en relation avec les compétences des organes communs. Le degré de réalisation de ces objectifs politiques permettra de mesurer la réussite de l'espace suisse des hautes écoles. La Constitution fédérale accorde en effet à la Confédération une compétence subsidiaire pour le cas où les objectifs ne devaient pas être atteints. Si la coordination de l'espace suisse de formation voulue par la Constitution n'aboutit pas ou pas suffisamment, alors la Confédération, et c'est une innovation fondamentale, se verra attribuer des compétences subsidiaires, avec des limites concrètes et différentes d'un niveau de formation à l'autre. Car l'art. 63a, al. 5, Cst. réapplique au domaine des hautes écoles le système des compétences fédérales subsidiaires limitées prévues par l'art. 62, al. 4 (Instruction publique).

L'interprétation plus précise des objectifs communs est du ressort des organes communs, en particulier de la Conférence suisse des hautes écoles. Leur formulation ne permet encore en effet ni de déduire l'une ou l'autre compétence décisionnelle directe des organes communs, ni l'un ou l'autre droit que pourraient revendiquer les hautes écoles. Mais elle donne les grandes lignes de l'action commune de la Confédération et des cantons, par exemple en la limitant à la création d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité ou en la focalisant sur l'encouragement des profils des hautes écoles et de la concurrence entre elles, en l'axant sur la création de pôles et la concentration des offres ou en exigeant la plus grande cohérence possible dans la politique des hautes écoles, de la recherche et de l'innovation. Ces objectifs ont à leur tour un rapport direct avec l'orientation de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale qui est définie à l'art. 36 LEHE. La mise en avant de la perméabilité et de la mobilité dans et entre les hautes écoles est l'expression de l'obligation constitutionnelle de rendre perméable l'ensemble de l'espace suisse de formation (art. 61a Cst.). Il importe dans le même temps d'éviter les distorsions de la concurrence entre le tertiaire A et le tertiaire B.

Art. 2 Cantons concordataires

¹Les cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles et participent de ce fait à la coordination exercée avec la Confédération dans le domaine des hautes écoles.

²Un canton est considéré comme canton ayant une haute école du moment qu'il est collectivité responsable d'une haute école reconnue ou d'une institution concernée par l'art. 3, let. d.

Le concordat sur les hautes écoles définit les cantons concordataires d'après leurs différentes fonctions:

- tous les cantons ayant adhéré à l'accord sont dans leur fonction en tant que cantons concordataires membres de la Conférence suisse des hautes écoles;
- les cantons qui sont collectivités responsables ou coresponsables d'une haute école reconnue ou d'une institution dispensant un enseignement de niveau haute école, active dans le domaine de la formation initiale et reconnue par la Confédération comme ayant droit aux contributions sont en outre couverts par la définition de canton ayant une haute école.

L'art. 2, al. 1, du concordat porte sur le rôle que la Constitution et la LEHE attribuent aux cantons à l'échelon national, à savoir la coordination commune et la garantie de l'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles. Par conséquent, tous les cantons peuvent adhérer au présent concordat, qu'ils aient ou non la responsabilité d'une haute école. Ce n'était pas le cas du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999, auquel seuls les cantons universitaires ont pu adhérer.

L'art. 2, al. 2, porte sur la seconde fonction des cantons: la responsabilité des hautes écoles. Aujourd'hui, tous les cantons font partie d'une façon ou d'une autre d'une collectivité responsable d'une haute école, que ce soit seuls ou dans le cadre d'un accord avec d'autres cantons. Pour représenter les collectivités

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

responsables des hautes écoles, 14 cantons siégeront dans le Conseil des hautes écoles (art. 12 LEHE). Les critères s'appliquant à cette représentation sont définis par le concordat sur les hautes écoles, à l'art. 6, al. 3.

Information des parlements cantonaux: en complément au droit général à l'information des commissions du Conseil National et du Conseil des Etats compétentes en la matière vis-à-vis du Conseil fédéral, l'art. 18 LEHE prévoit pour ce dernier une obligation générale d'informer sur les «développements majeurs de la politique suisse des hautes écoles». La position des parlements cantonaux en matière de collaboration intercantonale dans le domaine des hautes écoles correspond sur le fond à celle définie par l'art. 4 de l'accord-cadre du 14 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Vu la portée des questions traitées et les compétences de la Conférence suisse des hautes écoles, il est d'une importance politique considérable que les parlements cantonaux – au même titre que l'Assemblée fédérale – soient informés à temps des développements majeurs touchant le domaine des hautes écoles et puissent en discuter. Cette association des parlements aux processus découle également de la nécessité d'une plus grande légitimité démocratique de la politique suisse des hautes écoles.

Art. 3 Champ d'application

L'accord s'applique aux

- a. universités cantonales et intercantionales,
- b. hautes écoles spécialisées (HES) cantonales et intercantionales,
- c. hautes écoles pédagogiques (HEP) cantonales et intercantionales, et
- d. institutions cantonales dispensant un enseignement de niveau haute école, actives dans le domaine de la formation initiale et reconnues par la Confédération comme ayant droit aux contributions.

La coordination et l'assurance de la qualité que les cantons doivent garantir avec la Confédération au sein de la Conférence suisse des hautes écoles s'étendent aux universités, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques cantonales et intercantionales, de même qu'aux institutions cantonales ou intercantionales qui dispensent un enseignement de niveau haute école de type formation initiale et qui sont reconnues par la Confédération comme ayant droit aux contributions.

Art. 4 Collaboration avec la Confédération

¹Afin de réaliser les tâches communes, les cantons concordataires concluent avec la Confédération une convention de coopération conformément à l'art. 6 LEHE.

²La Conférence des cantons concordataires peut conclure avec la Confédération d'autres conventions d'exécution pour remplir le but décrit à l'art. 1.

³En cas de non-conclusion ou d'abrogation de la convention de coopération, les cantons concordataires prennent les mesures nécessaires pour coordonner leur politique des hautes écoles.

La Confédération, sur la base de la LEHE, et les cantons, sur la base du concordat sur les hautes écoles, vont conclure une convention de coopération qui leur permettra de créer les organes communs.

L'art. 4, al. 1, du concordat renvoie à ce sujet à l'art. 6 LEHE, qui porte sur la réglementation relative à la convention (fonction, contenu, statut, instance signataire). Pour les cantons, la convention de coopération est conclue par la Conférence des cantons concordataires, conformément à l'art. 10 du présent concordat. C'est aussi la Conférence des cantons concordataires qui approuve les modifications à apporter à la convention de coopération. Comme il est concevable que d'autres conventions se révèlent nécessaires à l'exécution de l'une ou l'autre affaire, la Conférence des cantons concordataires se voit confier à *l'art. 4, al. 2*, la compétence de conclure de nouvelles conventions, pour autant qu'elles soient requises pour réaliser les objectifs définis à l'art. 1.

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Si la convention de coopération devait ne pas voir le jour, soit parce qu'elle n'aura pas été signée par la Confédération et par la Conférence des cantons concordataires, soit parce qu'elle aura été abrogée, la voie imposée de la coordination commune aurait dès lors échoué. Ce serait alors en principe un cas d'application de la compétence fédérale subsidiaire prévue à l'art. 63a, al. 5, Cst. Dans cette éventualité, l'art. 4, al. 3, offre aux cantons concordataires une base légale les autorisant à prendre les mesures qui s'imposent pour coordonner leur politique en matière de hautes écoles. La coordination dans le domaine des hautes écoles, pour autant qu'elle relève de la compétence des cantons, est ainsi garantie du moins jusqu'à ce que la réglementation fédérale prioritaire prenne effet.

II. Organes communs

Art. 5 Principe

¹Par leur convention de coopération, les cantons concordataires et la Confédération créent les organes prévus par la LEHE pour la coordination qu'ils exercent ensemble dans le domaine suisse des hautes écoles.

²La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe commun de la Confédération et des cantons.

³Les autres organes communs sont les suivants:

- a. la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses;
- b. le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité.

⁴Les compétences, l'organisation et les procédures de décision des organes communs sont réglées par la LEHE et la convention de coopération.

L'art. 5 du concordat forme, pour les cantons, la base légale les autorisant à créer avec la Confédération les organes communs dont la liste exhaustive figure dans la LEHE. Le concordat sur les hautes écoles précise certes les organes communs, mais renvoie à la LEHE et à la convention de coopération pour ce qui concerne leurs compétences, leur organisation et leur procédure de décision. Conformément à l'art. 63a, al. 4, Cst., la LEHE définit en effet les compétences qui peuvent être déléguées aux organes communs et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination. La convention de coopération ne peut de ce fait pas servir à créer de nouvelles compétences et peut statuer uniquement sur des questions secondaires d'organisation ou de procédure.

Art. 6 Conférence suisse des hautes écoles

¹La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe politique supérieur des hautes écoles. Qu'elle siège en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles, elle veille à la coordination exercée par la Confédération et les cantons dans le domaine suisse des hautes écoles, dans les limites des compétences et procédures définies par la LEHE.

²Les directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles en tant que Conférence plénière.

³Les dix directeurs ou directrices de l'instruction publique des cantons universitaires qui ont adhéré au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 siègent dans le Conseil des hautes écoles. La Conférence des cantons concordataires élit pour quatre ans, parmi les autres cantons responsables d'une haute école, les quatre directeurs ou directrices de l'instruction publique appelés à siéger également au Conseil. Les hautes écoles représentées par les membres du Conseil ainsi que le nombre de points qui leur est attribué sont indiqués dans l'annexe.

⁴Les directeurs et directrices de l'instruction publique exercent leur mandat personnellement. En cas d'empêchement et pour autant que les circonstances l'exigent, ils peuvent cependant se faire remplacer par une personne qui dispose alors du droit de vote.

L'art. 6 du concordat reprend la définition de la Conférence suisse des hautes écoles donnée aux art. 10 ss LEHE et renvoie directement à la LEHE pour ce qui concerne ses compétences et ses procédures (formes de réunion, composition, compétences et procédures décisionnelles respectives de la Conférence plénière et du Conseil des hautes écoles).

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

L'art. 6, al. 2, définit la délégation des cantons au sein de la Conférence plénière de la même manière que l'art. 11, al. 1, let. b, LEHE, selon lequel la personne déléguée en l'espèce par chaque canton doit être membre du gouvernement. Le concordat précise que les directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles en tant que Conférence plénière.

Selon l'art. 11, al. 1, let. b, LEHE, la Conférence plénière de la Conférence suisse des hautes écoles se compose d'un membre du gouvernement de chaque canton, tandis que d'après les termes de l'art. 6, al. 2, du concordat sont membres de la Conférence plénière les directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons concordataires. Une interprétation du sens de la norme juridique et de la documentation qui s'y rapporte permet de conclure que «chaque canton» ne peut signifier autre chose que «chaque canton concordataire».

D'après l'art. 12, al. 1, let. b, LEHE, 14 membres des gouvernements des cantons responsables d'une université, d'une haute école spécialisée ou d'une haute école pédagogique représentent les cantons au Conseil des hautes écoles. L'art. 6, al. 3, du concordat précise la délégation des cantons au Conseil.

Siègent au Conseil des hautes écoles tout d'abord les dix directeurs ou directrices de l'instruction publique des cantons universitaires qui ont adhéré au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999. Le texte renvoie au concordat universitaire du fait que le nouveau concordat sur les hautes écoles vient remplacer celui-ci. Par conséquent, la future structure édictée sur la base de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles reproduit la représentation que connaît actuellement la Conférence universitaire suisse. Pour les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, par contre, il n'y a pas de semblable base légale ni d'organes à remplacer directement. C'est en raison de leur adhésion au concordat universitaire que les cantons de Zurich, Berne, Vaud, Genève, Fribourg, Saint-Gall, Bâle-Ville, Lucerne, Tessin et Neuchâtel ont donc un membre au Conseil.

Ils représentent chacun en tant que collectivités responsables:

- leur université
- leur haute école spécialisée, pour autant qu'ils en aient une,
- leur haute école pédagogique, pour autant qu'ils en aient une,
- et également, en cas de participation à des hautes écoles intercantionales, les établissements membres sis sur le territoire de leur canton.

La répartition des hautes écoles intercantionales sur plusieurs cantons permet aux cantons de pouvoir représenter les étudiantes et étudiants qui relèvent de leur territoire dans le calcul des points servant à la pondération des voix (cf. art. 7).

La représentation de la Haute école de pédagogie spécialisée de Zurich (HfH), qui repose sur un concordat signé par 13 cantons (AG, AI, AR, GL, GR, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH) et par la principauté du Liechtenstein, est donc assurée par le canton de Zurich, où elle est implantée.

Outre les dix sièges correspondant aux cantons universitaires, il reste quatre sièges à attribuer au sein du Conseil des hautes écoles. Ces sièges sont occupés par quatre directeurs ou directrices de l'instruction publique élus pour quatre ans par la Conférence des cantons concordataires parmi les autres cantons responsables d'une haute école.

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

La manière dont les hautes écoles sont représentées par les membres du Conseil est indiquée dans une annexe au concordat.

Art. 7 Pondération des voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles

Afin de pondérer les voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles conformément à l'art. 17 LEHE, chaque membre cantonal du Conseil des hautes écoles se voit attribuer un nombre de points proportionnel au nombre d'étudiantes et étudiants immatriculés dans les hautes écoles de son canton et dans les hautes écoles intercantionales ou leurs établissements membres qui sont sis sur le territoire de son canton. Les membres du Conseil obtiennent au minimum un point. L'attribution des points figure dans l'annexe.

L'art. 7 du concordat règle la pondération des voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles.

La procédure de décision du Conseil des hautes écoles est plus détaillée que celle de la Conférence plénière. Suivant l'art. 17 LEHE, la majeure partie des décisions doivent obtenir non seulement la majorité qualifiée des deux tiers des voix des membres présents ainsi que la voix de la Confédération, mais encore la majorité simple des points attribués par le concordat aux représentations des cantons en fonction du nombre de leurs étudiantes et étudiants. Cette réglementation permet de préserver d'une part la capacité d'agir du Conseil des hautes écoles et, d'autre part, la portée générale et la large représentativité de ses décisions. Le nombre de points attribués se mesure à l'effectif étudiant des hautes écoles que représente en l'occurrence le canton et, le cas échéant, des établissements membres de hautes écoles intercantionales sis sur son territoire.

Le nombre de points sera recalculé tous les deux ans sur la base des effectifs étudiants les plus récents et réparti entre les cantons ayant adhéré au concordat (compétence de la Conférence des cantons concordataires, art. 10). La répartition est indiquée dans l'annexe du concordat. Le calcul des points a été effectué sur la base des données concernant le nombre d'étudiantes et étudiants fournies par l'Office fédéral de la statistique (OFS), plus précisément celles des années 2010/2011 et 2011/2012, sans la formation continue et sans les cours de spécialisation ou les cours postuniversitaires. La formation continue n'a pas été prise en considération parce qu'elle n'est pas financée par les pouvoirs publics (les coûts sont en principe entièrement couverts par les personnes participant aux cours).

Les points sont répartis proportionnellement à l'effectif étudiant que représente chaque canton. Le principe est le suivant: les collectivités responsables reçoivent un point pour mille étudiantes et étudiants (valeurs ≤ 499 arrondies au millier inférieur, ≥ 500 au millier supérieur). Sur la base des répartitions effectuées, le canton qui représente l'effectif le plus nombreux se voit attribuer 42 points, tandis que le canton représentant l'effectif le plus bas reçoit au moins 1 point (le nombre d'étudiantes et étudiants des hautes écoles pédagogiques de Schwyz et de Zoug réunies est actuellement inférieur à 500). Le nombre total de points attribués actuellement est de 170 points; ce nombre devra être corrigé vers le haut ou vers le bas en fonction de l'évolution des effectifs.

Les points sont calculés tous les deux ans sur la base des moyennes des années précédentes. La Conférence des cantons signataires publie le résultat de ce calcul en actualisant l'annexe à l'accord. Les points figurant dans le tableau de l'annexe sont basés sur la moyenne des effectifs étudiants 2010/2011 et 2011/2012 (source: Office fédéral de la statistique) et sur les indications fournies par les cantons (étudiantes et étudiants des hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques intercantionales sur le territoire du canton).

Art. 8 Financement des organes communs

¹Les cantons concordataires participent pour une hauteur maximale de 50 % aux coûts de la Conférence suisse des hautes écoles, conformément à l'art. 9, al. 2, LEHE.

²La participation prévue à l'al. 1 est financée par les cantons concordataires selon la clé de répartition suivante:

- a. une moitié au prorata de leur population;
- b. l'autre moitié par les collectivités responsables d'une haute école, au prorata du nombre d'étudiantes et étudiants qu'elles représentent.

³Les collectivités responsables d'une haute école participent pour une hauteur maximale de 50 %, au prorata du nombre d'étudiantes et étudiants qu'elles représentent,

- a. aux coûts de la Conférence des recteurs résultant de l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE,
- b. et aux coûts du Conseil suisse d'accréditation et de l'Agence d'accréditation, pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les émoluments prévus à l'art. 35, al. 1, LEHE.

⁴Les collectivités intercantionales définissent librement la manière dont ces coûts sont répartis entre les cantons concernés.

⁵Les principes selon lesquels la Conférence suisse des hautes écoles règle la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs sont inscrits dans la convention de coopération.

L'art. 8, al. 1, du concordat définit la participation des cantons concordataires aux coûts de la Conférence suisse des hautes écoles.

Suivant l'art. 9 LEHE, la Confédération prend en charge les coûts de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles, puisqu'elle lui incombe. Il s'agit des frais généraux et de personnel affectés à la préparation et au suivi des décisions de ladite Conférence et qui sont imputables au département fédéral chargé du dossier. Cela peut couvrir par exemple le calcul des besoins financiers, les travaux préparatoires nécessaires à la définition des coûts de référence, la rédaction de dispositions concernant les cycles d'études et la réglementation du passage de l'un à l'autre, ou encore la préparation des décisions d'allocation des contributions liées à des projets. La prise en charge par la Confédération des coûts liés à ces domaines d'activité est objectivement justifiée d'une part par le rôle directeur joué par la Confédération au sein de la Conférence suisse des hautes écoles et d'autre part par le fait qu'une partie considérable des travaux administratifs récurrents relève de compétences centrales de la Confédération (notamment l'allocation des contributions de base ou l'évaluation prévisionnelle des contributions liées à des projets). Au Secrétariat général de la CDIP, les ressources actuelles de l'Unité de coordination Hautes écoles suffiront pour collaborer avec la Confédération dans le cadre de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles.

Pour les coûts de la Conférence suisse des hautes écoles qui ne relèvent pas de l'administration au sens strict, en revanche, la LEHE prévoit un autre financement. Ces coûts seront pris en charge pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons. Il s'agit par exemple des coûts liés à des mandats (expertises, rapports, etc.), des coûts structurels des commissions permanentes et non permanentes de la Conférence suisse des hautes écoles ou des coûts de séance de la Conférence (location de salles, hébergement, etc.). L'art. 8, al. 1, reprend le contenu de l'art. 9, al. 2, LEHE de manière à garantir que les cantons participent pour un maximum de 50 % à ces coûts.

L'art. 8, al. 2, du concordat porte sur un objet qui ne relève que des cantons: la répartition entre les cantons des coûts pris en charge en partage avec la Confédération. Compte tenu des deux formes de réunion de la Conférence suisse des hautes écoles, Conférence plénière et Conseil des hautes écoles, et de leurs compétences, et vu que l'activité des organes communs a pour origine l'encouragement et la coordination des hautes écoles, la disposition prévoit une clé de répartition à deux niveaux:

Comme la coordination et l'encouragement des hautes écoles profitent à tous les cantons concordataires, que tous ont droit de participer aux décisions de la Conférence plénière et que tous se partagent la res-

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

pensabilité de l'ensemble du domaine des hautes écoles, la let. a stipule que la moitié des coûts qui sont à leur charge est à répartir entre les cantons concordataires en fonction de leur population.

Comme la coordination et l'encouragement des hautes écoles profitent aux hautes écoles elles-mêmes, il est juste qu'une partie de la répartition des coûts soit définie par la taille de ces institutions, mesurée à leur nombre d'étudiantes et étudiants: puisque les voix au Conseil des hautes écoles sont différemment pondérées, la let. b stipule que l'autre moitié des coûts à la charge des cantons est à répartir entre les cantons responsables d'une haute école proportionnellement au poids de leur voix (c'est-à-dire au nombre de leurs étudiantes et étudiants). Les collectivités intercantionales définissent entre elles, pour leur haute école, la manière dont les coûts qui leur sont imputés sur la base de leur représentation au Conseil doivent être répartis entre les cantons concernés.

L'art. 8, al. 3, du concordat fixe la participation maximale (50 %) des cantons à la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs, du Conseil d'accréditation et de son agence. Il incombe aux cantons responsables des hautes écoles, vu leurs compétences au sein du Conseil des hautes écoles et le poids de leurs voix, de prendre en charge lesdits coûts proportionnellement à l'effectif étudiant qu'ils représentent. La convention de coopération prévoit à l'art. 7, al. 1 et 2, que la Confédération et les cantons signataires du concordat sur les hautes écoles participent pour moitié à ces coûts tels que définis. Le même art. 7 précise que la Confédération et les cantons prennent ensemble à leur charge les coûts de la Conférence des recteurs «résultant de l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE» et ceux du Conseil d'accréditation et de son agence, «pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les émoluments prévus à l'art. 35, al. 1, LEHE».

La LEHE prévoit en effet que les coûts d'exploitation et de personnel du Conseil d'accréditation et de son agence sont si possible couverts par les émoluments prélevés lors des procédures d'accréditation. Ces émoluments, prélevés auprès des hautes écoles pour la réalisation des accréditations demandées et pour les décisions auxquelles elles aboutissent, sont par conséquent payés sur le budget des hautes écoles. La prise en charge de coûts par la Confédération et les cantons porte sur le solde qu'il pourrait rester après déduction des émoluments prélevés pour les frais généraux destinés à assurer l'exploitation et pour les dépenses occasionnées par les tâches permanentes de développement.

La prise en charge des coûts des «autres organes communs» doit, selon l'art. 9, al. 3, LEHE, être réglée par la Conférence plénière en se fondant sur la convention de coopération. L'art. 8, al. 3, du concordat reprend cette disposition en ce qui concerne le financement de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et celui du Conseil d'accréditation et de son agence. Cette dernière s'organise elle-même; elle sera probablement financée en grande partie, comme aujourd'hui, par les contributions de ses membres, donc sur le budget des hautes écoles. Pour les tâches permanentes qui lui seront confiées par la convention de coopération ainsi que pour les mandats que lui délivrera la Conférence suisse des hautes écoles, elle sera probablement indemnisée par une contribution de la Confédération et des cantons. Cela étant, il faut également s'attendre à une part de financement à la charge des cantons, répartie entre eux selon le système prévu à l'art. 8, al. 2, du concordat. Mais l'organisation concrète de la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs sera décidée, rappelons-le, par la Conférence plénière en se fondant sur la convention de coopération.

D'après les travaux préparatoires menés par un groupe de travail de la Confédération et des cantons (SER, OFFT, SG CUS, SG CDIP), les coûts de la Conférence suisse des hautes écoles, de la Conférence des recteurs, du Conseil d'accréditation et de son agence induits par la LEHE et à financer en

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

commun devraient être de 5 à 6 millions de francs par an. Si ces coûts sont financés en parts égales entre la Confédération et les cantons, alors il y aura 2,5 à 3 millions de francs à répartir chaque année entre les cantons. Les bases légales, les tâches et les sources de financement sont trop différentes pour que l'on puisse comparer directement le coût des organes actuels à celui des futurs organes. On peut néanmoins escompter que la contribution financière des cantons à la coordination des hautes écoles sera moins élevée qu'aujourd'hui; du moins, la répartition entre les cantons ne sera plus la même.

III. Conférence des cantons concordataires

Art. 9 Composition et organisation

¹La Conférence des cantons concordataires se compose des directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons qui ont adhéré à l'accord. Elle se constitue elle-même.

²Elle prend ses décisions à la majorité des deux tiers des membres présents.

La Conférence des cantons concordataires se compose des directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons qui ont adhéré au concordat sur les hautes écoles. Bien que l'art. 63a Cst., qui prévoit un pilotage commun du domaine suisse des hautes écoles par la Confédération et les cantons, parte implicitement du principe que tous les cantons participent à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles, les cantons restent bien entendu libres d'adhérer au concordat.

Art. 10 Tâches et compétences

¹La Conférence des cantons concordataires est responsable de l'exécution de l'accord. Elle a en particulier compétence pour conclure des conventions au sens de l'art. 4, al. 1 et 2, pour décider des mesures à prendre au sens de l'art. 4, al. 3, et pour fixer tous les deux ans les points servant à la pondération des voix au sein du Conseil des hautes écoles conformément à l'art. 7.

²Elle propose à la Conférence plénière deux directeurs ou directrices de l'instruction publique pour l'élection à la vice-présidence de la Conférence suisse des hautes écoles.

L'art. 10, al. 1, du concordat confère à la Conférence des cantons concordataires une compétence générale pour l'exécution de l'accord. En tant que telle, elle a compétence pour conclure les conventions évoquées à l'art. 4 du concordat et, par conséquent, pour conclure également la convention de coopération entre la Confédération et les cantons. Elle fixe en outre tous les deux ans, sous forme de confirmation des calculs effectués, les points permettant de pondérer les voix au Conseil des hautes écoles et les inscrit dans l'annexe de l'accord.

Selon *l'art. 10, al. 2*, la Conférence des cantons concordataires a également compétence pour proposer à la Conférence plénière deux directeurs ou directrices de l'instruction publique parmi ses membres pour l'élection à la vice-présidence de la Conférence suisse des hautes écoles.

IV. Financement intercantonal des hautes écoles

Art. 11 Contributions intercantionales aux hautes écoles

Les contributions intercantionales aux hautes écoles sont versées sur la base de l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU)² et de l'accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES)³.

² Recueil des bases légales de la CDIP, chiffre 3.1

³ Recueil des bases légales de la CDIP, chiffre 3.3

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

L'art. 11 du concordat prévoit explicitement que les contributions intercantionales aux hautes écoles resteront versées sur la base des deux accords de financement et de libre circulation existants, l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU) et l'accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES).

Le financement des hautes écoles pédagogiques s'inscrit dans le cadre d'application de l'AHES.

V. Protection des titres

Art. 12 Protection des appellations et des titres

¹La protection de l'appellation haute école est assurée conformément à l'art. 62 LEHE.

²Toute personne qui porte un titre protégé par le droit cantonal ou intercantonal sans posséder le diplôme reconnu conférant ce titre ou qui se sert d'un titre laissant accroire qu'elle a obtenu un diplôme reconnu est punie de l'amende. La négligence est punissable. La poursuite pénale est du ressort des cantons.

L'art. 12 du concordat définit au niveau intercantonal la protection des appellations des institutions de type haute école: les institutions qui ne bénéficient pas d'une accréditation institutionnelle n'ont pas le droit de porter le nom université, haute école spécialisée ou haute école pédagogique, ni aucun dérivé de ces appellations, pas plus que leurs équivalents en anglais: *University*, *University of Applied Sciences* ou *University of Teacher Education*. La formulation de la protection des appellations s'en tient à la disposition de la LEHE à ce sujet (art. 62).

L'art. 62, al. 2, LEHE prévoit que la protection des titres décernés aux diplômées et diplômés des hautes écoles est assurée selon les bases légales des institutions. Pour éviter des différences dans les réglementations cantonales, l'art. 12, al. 2, du concordat définit la protection des titres au niveau intercantonal. La poursuite pénale incombe néanmoins aux cantons.

VI. Dispositions finales

Art. 13 Exécution

¹Le Secrétariat général de la CDIP assure la gestion des affaires relevant de l'exécution de l'accord. En association avec les cheffes et chefs des services cantonaux concernés, il traite les affaires courantes de la Conférence des cantons concordataires ainsi que les autres dossiers de la CDIP relevant de la politique des hautes écoles en l'absence de compétence distincte et collabore avec l'office fédéral compétent.

²La collaboration avec ledit office fédéral pour la gestion des affaires du Conseil des hautes écoles est assurée par les cheffes et chefs de service des cantons représentés au Conseil et par une personne appartenant au Secrétariat général de la CDIP.

³Les coûts occasionnés par l'exécution de l'accord sont répartis entre les cantons concordataires en fonction de leur population, sous réserve de l'art. 8.

Suivant l'art. 13, al. 1, du concordat, dans le cadre de l'exécution du concordat sur les hautes écoles, le Secrétariat général de la CDIP effectue en association avec les cheffes et chefs des services cantonaux concernés les travaux courants de la Conférence des cantons concordataires, notamment le travail de préparation des affaires de ladite Conférence, traite les autres dossiers politiques de la CDIP en matière de hautes écoles et collabore avec l'office fédéral chargé de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles (art. 14 LEHE). Une collaboration continue au niveau administratif est nécessaire afin de faire intervenir efficacement le point de vue et les instruments des cantons au moment des travaux préparatoires déjà, puis lors de l'exécution. Cela concerne en l'occurrence des travaux que fournit déjà le Secrétariat général de la CDIP (en application du droit actuel au sein du Conseil suisse des HES, dans le cadre de la collaboration avec la Conférence universitaire suisse et avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFER]).

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

L'art. 13, al. 2, règle la collaboration avec l'office fédéral concerné en ce qui concerne la gestion des affaires du Conseil des hautes écoles. Du côté des cantons, sont impliqués dans cette collaboration les cheffes et chefs de service des cantons représentés au Conseil des hautes écoles ainsi qu'une personne appartenant au Secrétariat général de la CDIP.

L'art. 13, al. 3, prévoit une répartition entre les cantons concordataires, au prorata de leur population, des coûts générés par l'exécution de l'accord et qui ne sont pas couverts sur la base de l'art. 8 du concordat. Il s'agit en l'occurrence de coûts déjà existants et imputés au concordat scolaire de 1970 pour les activités menées dans le cadre de la collaboration intercantonale dans le domaine des hautes écoles, pour autant qu'elles ne soient pas couvertes par l'AIU et par l'AHES.

Art. 14 Règlement des différends

¹Les différends issus du présent accord se règlent selon la procédure prévue dans l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).

²Si le différend ne peut se régler, le Tribunal fédéral tranche par voie d'action en application de l'art. 120, al. 1, let. b, de la loi sur le Tribunal fédéral⁴.

S'agissant des dispositions du concordat relatives à la composition du Conseil des hautes écoles et à la pondération des voix au sein dudit Conseil, il apparaît judicieux et légitime d'appliquer la procédure définie par l'ACI en cas de litige résultant de l'exécution du concordat, raison pour laquelle le concordat renvoie à ladite procédure. Ce n'est que si une telle procédure n'aboutit pas que le Tribunal fédéral peut être saisi en vertu de l'art. 120, al. 1, let. b, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF).

Art. 15 Adhésion

L'adhésion au présent accord se fait par déclaration au Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

La procédure de ratification menée dans chaque canton se conforme au droit cantonal. Le gouvernement cantonal communique l'adhésion au Comité de la CDIP.

Art. 16 Résiliation

¹La résiliation de l'accord doit se faire par déclaration au Comité de la CDIP. Elle prend effet à la fin de la troisième année civile qui suit ladite déclaration.

²Toutes les conventions au sens de l'art. 4 sont également dénoncées par la résiliation de l'accord, avec effet à la même date.

Un canton qui a adhéré au concordat a également le droit, selon *l'art. 16, al. 1, du concordat*, de résilier l'accord en communiquant sa décision au Comité de la CDIP. Le délai de résiliation est de trois années civiles entières. Pour les autres cantons concordataires, l'accord reste intégralement en vigueur.

L'art. 16, al. 2, du concordat prévoit que lorsqu'un canton résilie l'accord, il résilie ce faisant implicitement toutes les autres conventions conclues sur la base de l'art. 4.

⁴ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF); RS 173.110

Art. 17 Entrée en vigueur

¹ Le Comité de la CDIP décide de l'entrée en vigueur de l'accord dès que ce dernier a reçu l'adhésion d'au moins 14 cantons, dont au moins huit cantons signataires du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999. L'entrée en vigueur de l'accord prend cependant effet au plus tôt à la date d'entrée en vigueur de la LEHE.

² La Confédération est informée de cette entrée en vigueur.

L'art. 17 du concordat, qui porte sur l'entrée en vigueur de l'accord, est semblable à l'art. 12 du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999, pour lequel il fallait «plus de la moitié des cantons universitaires» (soit au moins 6 cantons universitaires). De même, suivant *l'art. 17, al. 1, du concordat*, le Comité de la CDIP peut décider de faire entrer l'accord en vigueur dès qu'au moins 14 cantons (la moitié des cantons + 1) y ont adhéré et, condition supplémentaire, dès que sur ces cantons, 8 au moins font partie des cantons signataires du concordat intercantonal de coordination universitaire (ce qui correspond à quatre cinquièmes de ces derniers). Le texte renvoie au concordat universitaire du fait que le nouveau concordat sur les hautes écoles vient remplacer celui-ci. Exiger à la fois la majorité de cantons et la majorité des quatre cinquièmes des cantons universitaires, c'est-à-dire membres de l'actuel concordat universitaire qui devra être dissous, permettra une prompte mise en œuvre du mandat constitutionnel qui a été défini par l'art. 63a Cst. et que la promulgation de la LEHE a concrétisé.

L'entrée en vigueur formelle de l'accord nécessite une décision du Comité de la CDIP. Conformément à l'art. 48, al. 3, Cst., elle doit être portée à la connaissance de la Confédération.

Berne, le 20 juin 2013

Au nom de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

La présidente:
Isabelle Chassot

Le secrétaire général:
Hans Ambühl

Botschaft 2014-DICS-48

29. April 2014

—
**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über
den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung	17
2. Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich	18
3. Inhalt des Konkordats	18
4. Finanzielle Auswirkungen	19
5. Schlussbemerkungen	19

1. Einführung

2006 nahm das Schweizer Volk mit grosser Mehrheit den neuen Verfassungsartikel 63a zu den Hochschulen an; demnach sollen Bund und Kantone künftig gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich sorgen. Dazu schliessen Bund und Kantone Verträge ab und schaffen gemeinsame Organe, denen sie in ihrer Funktion als Hochschulträger bestimmte Befugnisse übertragen. Scheitern jedoch die kantonalen Koordinationsbemühungen, so ist der Bund gemäss Verfassung befugt, «*Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen*» zu erlassen. Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

Zur Umsetzung dieses Verfassungsauftrags braucht es drei neue Erlasse: ein Bundesgesetz, eine Interkantonale Vereinbarung (Hochschulkonkordat), dem alle Kantone beitreten können, sowie eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen, die basierend auf diesen beiden vorgenannten Rechtstexten abgeschlossen wird.

Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

(Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) wurde am 30. September 2011 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Es soll am 1. Januar 2015 in Kraft treten, mit Ausnahme der Finanzierungsbestimmungen, deren Anwendung für die neue Finanzierungsperiode des Bundes zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Periode 2017–2020) vorgesehen ist. Das HFKG regelt die Rahmenbedingungen für die Koordination des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs und legt die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an kantonale universitäre Hochschulen und Fachhochschulen fest. Dieses Gesetz löst zwei Erlasse ab: das Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz – UFG) und das Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz – FHSG).

Parallel dazu haben die Kantone die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) erarbeitet, welche die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 20. Juni 2013 zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet hat. Das Konkordat kann in Kraft gesetzt werden, sobald ihm 14 Kantone – darunter mindestens acht Universitätskantone – beigetreten sind. Die Inkraftsetzung erfolgt jedoch frühestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG. Es ersetzt das Interkantonale Konkordat über universitäre

Koordination, dem der Kanton Freiburg durch Dekret vom 19. September 2000 beigetreten ist, und dehnt den Geltungsbereich der Vereinbarung auf alle Hochschultypen aus.

Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung) wird die gemeinsamen Organe zur Hochschulkoordination schaffen. Sie kann erst nach dem Inkrafttreten des HFKG und des Konkordats in Kraft treten und wird die heute geltende Vereinbarung vom 14. Dezember 2000 zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich ersetzen.

2. Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich

Wie es dem Verfassungsauftrag entspricht, legt das HFKG den Rahmen für eine gesamtschweizerisch koordinierte Hochschulpolitik fest. Es schafft somit den schweizerischen Hochschulraum, bestehend aus Eidgenössischen Technischen Hochschulen, kantonalen Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs. Zugleich bleiben der Bund und die Kantone für ihre jeweiligen Schulen zuständig. Somit trägt der Kanton Freiburg weiterhin die Verantwortung für die Universität Freiburg, die Pädagogische Hochschule Freiburg und die Freiburger Standorte der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO//FR). Das Gesetz trägt auch der Autonomie der Hochschulen Rechnung; diese wird nicht nur gewahrt, sondern sogar verstärkt, da das Gesetz mehrmals darauf verweist.

Das HFKG regelt insbesondere Folgendes:

- > Die Zusammensetzung und Kompetenzen der Organe zur gemeinsamen Koordination zwischen Bund und Kantonen. Diese gemeinsamen Organe sind die Schweizerische Hochschulkonferenz (die als Plenarversammlung oder als Hochschulrat tagt), die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und der Schweizerische Akkreditierungsrat.
- > Die Grundsätze für die Zulassung zu den verschiedenen Hochschultypen.
- > Die Bestimmungen zur Qualitätssicherung, für die jede Hochschule selber die Verantwortung trägt, und zur Akkreditierung, mit der geprüft werden soll, ob das Qualitätssicherungssystem die festgelegten Standards erfüllt.
- > Die Verfahren und Voraussetzungen für die Bundesbeiträge an die Finanzierung der Universitäten und Fachhochschulen.

3. Inhalt des Konkordats

Kantonsseitig bildet das Hochschulkonkordat die rechtliche Grundlage für die Unterzeichnung der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund. Inhaltlich basiert es auf dem HFKG, übernimmt dessen Zielsetzungen und verweist häufig auf dieses Gesetz. Mit dem Beitritt zum Konkordat akzeptieren die Kantone, gewisse Kompetenzen für die Koordination und Qualitätssicherung im Hochschulbereich und die damit verbundenen Aufgaben an gemeinsame Organe zu delegieren. Die Schaffung dieser Organe soll die Umsetzung des Verfassungsauftrags ermöglichen, wonach Bund und Kantone gemeinsam für einen wettbewerbsfähigen und qualitativ hochstehenden Hochschulraum sorgen.

Das Konkordat führt insbesondere bestimmte Bestimmungen des Bundesgesetzes aus, die von den Kantonen gemeinsam geregelt werden müssen. Es handelt sich um folgende Punkte:

- > Zusammensetzung des Hochschulrats: Die Verteilung der 14 Sitze, die den Kantonen gemäss HFKG zustehen, wird in Artikel 6 Absatz 3 des Konkordats bestimmt. Einsitz im Hochschulrat haben die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der heutigen Universitätskantone, darunter auch Freiburg, und die Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der vier weiteren Trägerkantone, die von der Konferenz der Vereinbarungskantone jeweils auf vier Jahre gewählt werden. Dieser Punkt war bei der Erarbeitung des Konkordats und der anschliessenden Vernehmlassung besonders umstritten. Im Vernehmlassungsentwurf war vorgesehen, dass die vier übrigen Sitze, nach der Verteilung der Sitze an die Universitätskantone, von Vertretern der vier Regionalkonferenzen der EDK besetzt werden. Mehrere Kantone widersetzten sich dem vehement. Schliesslich wurde die Lösung gewählt, die der Freiburger Staatsrat in seiner Stellungnahme vorgeschlagen hatte.
- > Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats: Gemäss Artikel 7 des Konkordats erhält jede kantonale Vertretung im Hochschulrat eine Anzahl Punkte proportional zur Anzahl immatrikulierter Studierender, die an den Hochschulen auf dem Gebiet des Kantons studieren. Für den Kanton Freiburg werden dazu die Studierenden der Universität, der PH und der HES-SO//FR berücksichtigt, womit er 11 Punkte erhält. Zum Vergleich: Der Kanton Zürich kommt auf 42 Punkte, Bern auf 22 und Neuenburg auf 6. Die Gewichtung der Stimmen erfolgt bei Entscheiden, für die es neben dem qualifizierten Mehr von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder und der Stimme des Bundes zusätzlich das einfache Mehr an Punkten, die das Hochschulkonkordat auf die Vertretungen der Kantone gemäss ihren Studierendenzahlen verteilt,

braucht. Gemäss Artikel 17 HFKG trifft das auf die meisten Entscheide des Hochschulrates zu.

Das Konkordat bestimmt ebenfalls den Finanzierungsschlüssel für die kantonsseitige Mitfinanzierung der gemeinsamen Organe (siehe unten unter «finanzielle Auswirkungen») und bekräftigt, dass die bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen – die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) – weiterhin gültig bleiben (Art. 11).

4. Finanzielle Auswirkungen

Das Konkordat regelt die Einzelheiten der Finanzierung der gemeinsamen Organe durch die Kantone. Gemäss Artikel 9 HFKG übernehmen der Bund und die Vereinbarungskantone jeweils die Hälfte der Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Nach Artikel 8 des Konkordats werden die für die Kantone anfallenden Kosten zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und zur Hälfte entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden aufgeteilt.

Für die Rektorenkonferenz und den Akkreditierungsrat wird im Konkordat festgelegt, dass sich die Kantone zur Hälfte an den Kosten beteiligen, und zwar wird der Betrag unter den Trägerkantonen im Verhältnis zu ihren Studierendenzahlen aufgeteilt.

Kostenschätzung für den Kanton Freiburg, erstellt von der EDK gestützt auf die Durchschnittswerte der Studienjahre 2010/2011 und 2011/2012:

Beitrag an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz	20 815
Beitrag an den Kosten der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen sowie des Akkreditierungsrats und seiner Agentur	176 350
Kostenbeitrag insgesamt	197 165

Derzeit belaufen sich die Beiträge des Kantons Freiburg an die verschiedenen interkantonalen Koordinationsorgane auf (Stand Voranschlag 2014):

Beitrag an den Kosten der Schweizerische Universitätskonferenz (SUK)	80 000
Beitrag an den Kosten der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) – von der SUK delegierte Aufgaben	80 750
Beitrag an den Kosten des Organs für Akkreditierung und Qualitätssicherung der Schweizerischen Hochschulen (OAQ)	79 350
Beitrag an den Kosten des Schweizerischen Fachhochschulrats	im Rahmen der EDK
Kostenbeiträge insgesamt (ohne Schweiz. Fachhochschulrat)	240 100

Somit wäre die Höhe der Kostenbeteiligung des Kantons Freiburg an den gemeinsamen Organen, nach dem Beitritt zum Hochschulkonkordat, vergleichbar mit den heutigen

Kostenbeiträgen und würde sogar eine Kosteneinsparung von etwa 40 000 Franken pro Jahr erlauben.

Da der Gesamtbetrag der Kostenbeiträge proportional zur Zahl der Studierenden an den Freiburger Hochschulen bemessen ist, muss man ihn nach dem gleichen Schlüssel zwischen den für die Hochschulen zuständigen Direktionen aufteilen. Gestützt auf die berücksichtigten Daten für die Schätzung des Beitrags des Kantons Freiburg (Durchschnitt der akademischen Studienjahre 2010/11 und 2011/12) – das Verhältnis zwischen der Gesamtzahl der Studierenden an der Universität und der PH einerseits und der Anzahl Studierenden der HES-SO//FR beträgt 85 zu 15 – sollte vom Jahresbeitrag von 197 165 Franken 167 590 Franken ins Budget der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport und 29 575 Franken ins Budget der Volkswirtschaftsdirektion aufgenommen werden.

5. Schlussbemerkungen

Das Hochschulkonkordat ist notwendig, um den Verfassungsauftrag zur Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich zu erfüllen und die neuen Gesetzesbestimmungen umzusetzen, welche die beiden Bundeskammern im Rahmen des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz verabschiedet haben. Gestützt auf dieses Konkordat werden die Kantone die Vereinbarung mit dem Bund unterzeichnen können, auf deren Grundlage die gemeinsamen Organe geschaffen und konkrete Zusammenarbeitprojekte umgesetzt werden können. Mit dem Beitritt zum Konkordat kann sich der Kanton Freiburg aktiv an den gemeinsamen Organen beteiligen und die Interessen des Kantons und seiner Hochschulen auf gesamtschweizerischer Ebene vertreten.

Der Beitritt zum Konkordat hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Er 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, der Gesetzesvorlage über den Beitritt des Kantons Freiburg zur interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich zuzustimmen.

Anhang:

—

Kommentar zu den Bestimmungen der interkantonalen Vereinbarung vom 20. Juni 2013 über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

KOMMENTAR

zu den einzelnen Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), gestützt auf Artikel 63a Absätze 3 und 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV), beschliesst:

Seitens der Kantone ist als Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Bund ein neues Hochschulkonkordat erforderlich. Die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen Kantonen im Sinne von Artikel 48 der Bundesverfassung (BV). Sie hat denselben formalrechtlichen Rang wie das Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Schulkonkordat 1970), die Interkantonale Vereinbarung über die Diplomanerkennung (1993) oder die Vereinbarungen über die Hochschulfinanzierung (IUV 1997 bzw. FHV 2003).

Obwohl es sich beim Hochschulkonkordat nicht um einen interkantonalen Zusammenarbeitsvertrag mit Lastenausgleich handelt, wird im Hochschulkonkordat mit Bezug auf ein allfälliges Streitbeilegungsverfahren die direkte Anwendbarkeit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 statuiert (Art. 48a Abs. 1 Bst. c BV in Verbindung mit dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003, FiLaG). Der Einbezug der Parlamente der Vereinbarungskantone im Rahmen der kantonalen Entscheidungsprozesse richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht; angesichts der politischen Bedeutung der Tätigkeit der Schweizerischen Hochschulkonferenz sind die Vereinbarungskantone aber gehalten, die kantonalen Parlamente im Sinne der in der IRV verankerten Informationspflicht frühzeitig über wichtige Entwicklungen im Hochschulbereich zu informieren.

Sollten nicht alle Kantone dem Hochschulkonkordat beitreten, steht dem Bund die Möglichkeit offen, auf Antrag von mindestens 18 Kantonen das Verfahren für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Hochschulkonkordats nach Artikel 14 FiLaG einzuleiten (Art. 48a BV, Art. 68 HFKG).

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit der Vereinbarungskantone untereinander und mit dem Bund bei der Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Insbesondere schafft sie die Grundlage, um im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)¹ gemeinsam mit dem Bund

- a. für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs zu sorgen, namentlich durch die Einrichtung gemeinsamer Organe;

¹Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

- b. die Qualitätssicherung und die Akkreditierung zu regeln;
- c. die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu gewährleisten;
- d. die in Artikel 3 HFKG definierten Ziele umzusetzen.

Die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) schafft auf Seiten der Kantone die rechtliche Grundlage, damit im Rahmen der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen bestimmte Aufgaben im Bereich der Koordination und der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulbereich an gemeinsame Organe, namentlich die Schweizerische Hochschulkonferenz, delegiert werden können. Gemäss Artikel 63a BV bestimmt das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), auf welche Weise die Koordination und die Qualitätssicherung erfolgen sollen. Deshalb stellt das HFKG nicht nur den Rahmen für die Erfüllung dieser Aufgabe, sondern auch den Rahmen der Regelungen im Hochschulkonkordat dar. Das im Hochschulkonkordat begründete Einverständnis der Kantone ist Voraussetzung für das Zustandekommen und Funktionieren der gemeinsamen Organe.

Der *Zweckartikel* ist das Spiegelbild des Zweckartikels von Artikel 1 HFKG. So nimmt Artikel 1 Hochschulkonkordat den Hauptzweck des HFKG auf, nämlich die Schaffung eines wettbewerbsfähigen und koordinierten Hochschulraums Schweiz von hoher Qualität. Damit wird – wie beim HFKG – auch im Hochschulkonkordat klar zum Ausdruck gebracht, dass es um den gesamtschweizerischen Hochschulbereich und nicht um die Regelung der einzelnen Hochschule geht; dies ist nach wie vor Sache der Trägergemeinwesen. Aus dieser Zwecksetzung, welche auf das gesamte Hochschulsystem bezogen ist, ergeben sich gleichzeitig auch die wichtigsten Ziele des gemeinsamen Handelns von Bund und Kantonen. So erklären sich die Kantone mit dem Zweckartikel bereit, zusammen mit dem Bund für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Hochschulbereichs zu sorgen, die Qualität über die institutionelle Akkreditierung der Hochschulen zu sichern und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu gewährleisten.

Mit dem Verweis auf Artikel 3 HFKG wird für das Hochschulkonkordat der im HFKG definierte Zielkatalog übernommen:

- Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität;
- Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen;
- Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich;
- Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes;
- Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen;
- Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse;
- Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen;
- gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen;
- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsreich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung.

Der im HFKG definierte Zielkatalog konkretisiert die generelle Zwecksetzung. Es handelt sich um diejenigen Ziele, die Bund und Kantone als wichtigste Ziele für den Hochschulraum Schweiz definieren und im Rahmen ihrer Zusammenarbeit gemeinsam verfolgen, indem sie ihre Koordinationskompetenzen in gemeinsamen Organen, insbesondere der Schweizerischen Hochschulkonferenz, wahrnehmen. Die Ziele stehen daher auch im Zusammenhang mit den Kompetenzen der gemeinsamen Organe. Am Grad der

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Verwirklichung dieser hochschulpolitischen Ziele soll das Gelingen des Hochschulraumes Schweiz gemessen werden. Für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden, sieht die Bundesverfassung eine subsidiäre Bundeskompetenz vor. Gelingt die von der Verfassung angestrebte Koordination des Bildungsraumes Schweiz nicht oder nicht in genügendem Ausmass, so werden dem Bund, als grundlegende Neuerung, nach Bildungsstufen differenzierte, sachlich beschränkte subsidiäre Bundeskompetenzen eingeräumt. So übernimmt Artikel 63a Absatz 5 BV das System mit beschränkten subsidiären Bundeskompetenzen von Artikel 62 Absatz 4 (Schulwesen) in den Hochschulbereich.

Die Auslegung und Konkretisierung der gemeinsamen Ziele liegt in der Kompetenz der gemeinsamen Organe, insbesondere der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Aus den einzelnen Zielsetzungen lassen sich einerseits noch keine direkten Entscheidungskompetenzen der gemeinsamen Organe und andererseits auch keine Rechtsansprüche von Hochschulen ableiten. Es ergeben sich daraus aber wichtige Leitlinien für das gemeinsame Handeln, so mit der Beschränkung auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität oder mit der Konzentration auf die Förderung der Profilbildung und der Wettbewerbsfähigkeit unter den Hochschulen, mit der Schwerpunktbildung und Konzentration von Angeboten wie mit der Forderung nach möglichst hoher Kohärenz in der Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik. Diese Ziele wiederum haben einen direkten Bezug zur Ausrichtung der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Planung, die in Artikel 36 HFKG definiert ist. Die Hervorhebung der Durchlässigkeit und Mobilität innerhalb und zwischen den Hochschulen ist Ausdruck der verfassungsmässigen Verpflichtung zur Schaffung von Durchlässigkeit im gesamten Bildungsraum Schweiz (Art. 61a BV). Gleichzeitig ist es auch ein wichtiges Anliegen, dass Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem Tertiär-A- und dem Tertiär-B-Bereich vermieden werden.

Art. 2 Vereinbarungskantone

¹Die Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz und auf diese Weise gemeinsam mit dem Bund an der Koordination im Hochschulbereich beteiligt.

²Sie sind Hochschulkantone, sofern sie Träger einer anerkannten Hochschule oder einer Institution gemäss Artikel 3 Buchstabe d sind.

Das Hochschulkonkordat definiert die Vereinbarungskantone in ihrer unterschiedlichen Funktion:

- alle Kantone, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind, sind in ihrer Funktion als Vereinbarungskantone Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz;
- diejenigen Kantone, die Träger bzw. Mitträger einer anerkannten Hochschule oder einer vom Bund als beitragsberechtigt anerkannten Institution der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung sind, fallen zusätzlich unter die Definition Hochschulkanton.

Artikel 2 Absatz 1 Hochschulkonkordat bezieht sich auf die Rolle, welche die Bundesverfassung und das HFKG den Kantonen auf gesamtschweizerischer Ebene zuweisen, nämlich die gemeinsame Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich. Dem vorliegenden Hochschulkonkordat können somit alle Kantone unabhängig von der Frage einer Hochschulträgerschaft beitreten. Dies im Gegensatz zum geltenden Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999, dem ausschliesslich Universitätskantone beitreten konnten.

Absatz 2 bezieht sich auf die zweite Funktion der Kantone: die Verantwortung für ihre Hochschulen als deren Träger. Heute sind alle Kantone in unterschiedlicher Weise an Trägerschaften von Hochschulen beteiligt, sei es im Rahmen eines Konkordats oder als selbstständige Träger. Als Vertreter der Hochschulträgerschaften nehmen 14 Kantone Einsitz im Hochschulrat (Artikel 12 HFKG). Nach welchen Kriterien die Vertretung der Kantone im Hochschulrat erfolgt, regelt das Hochschulkonkordat in Artikel 6 Absatz 3.

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Information der kantonalen Parlamente: In Ergänzung zu den allgemeinen Informationsrechten der zuständigen Parlamentskommissionen von Nationalrat und Ständerat gegenüber dem Bundesrat statuiert Artikel 18 HFKG eine allgemeine Informationspflicht des Bundesrates bezüglich der «wichtigen Entwicklungen in der schweizerischen Hochschulpolitik». Die Stellung der kantonalen Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit im Hochschulbereich richtet sich sinngemäss nach Artikel 4 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005. Angesichts der Tragweite der Geschäfte und Kompetenzen der Schweizerischen Hochschulkonferenz ist es von erheblicher politischer Bedeutung, dass die kantonalen Parlamente – ebenso wie die Bundesversammlung – frühzeitig über wichtige Entwicklungen im Hochschulbereich informiert werden und dazu eine Aussprache führen können. Dieser Einbezug der Parlamente ist auch Ausfluss der Forderung nach einer stärkeren demokratischen Legitimierung der schweizerischen Hochschulpolitik.

Art. 3 Geltungsbereich

Die Vereinbarung ist anwendbar auf

- a. kantonale und interkantonale Universitäten,
- b. kantonale und interkantonale Fachhochschulen und
- c. kantonale und interkantonale Pädagogische Hochschulen sowie
- d. von den Kantonen geführte Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Die Koordination und die Qualitätssicherung, welche die Kantone gemeinsam mit dem Bund in der Schweizerischen Hochschulkonferenz sicherzustellen haben, erstreckt sich auf die kantonalen und interkantonalen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen sowie Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung mit kantonalen oder interkantonalen Trägerschaft, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Art. 4 Zusammenarbeit mit dem Bund

¹Die Vereinbarungskantone schliessen mit dem Bund zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben eine Zusammenarbeitsvereinbarung gemäss Artikel 6 HFKG ab.

²Die Konferenz der Vereinbarungskantone kann zur Erreichung des in Artikel 1 umschriebenen Zwecks mit dem Bund weitere Vollzugsvereinbarungen abschliessen.

³Wird die Zusammenarbeitsvereinbarung nicht abgeschlossen oder aufgehoben, ergreifen die Vereinbarungskantone die nötigen Massnahmen, um die Koordination ihrer Hochschulpolitik zu gewährleisten.

Der Bund wird gestützt auf das HFKG und die Kantone werden gestützt auf das Hochschulkonkordat eine Zusammenarbeitsvereinbarung abschliessen, um damit die gemeinsamen Organe zu schaffen.

Artikel 4 Absatz 1 Hochschulkonkordat verweist diesbezüglich auf Artikel 6 HFKG, welcher die Regelung zur Zusammenarbeitsvereinbarung (Funktion, Inhalt, Status, Abschlussberechtigung) enthält. Die Zusammenarbeitsvereinbarung wird seitens der Kantone von der Konferenz der Vereinbarungskantone abgeschlossen, wie es in Artikel 10 des vorliegenden Konkordats geregelt ist. Die Konferenz der Vereinbarungskantone genehmigt zudem Änderungen der Zusammenarbeitsvereinbarung. Da es denkbar ist, dass für einzelne Geschäfte auf der Ebene des Vollzugs weitere Vereinbarungen erforderlich sind, erhält die Konferenz der Vereinbarungskantone in *Artikel 4 Absatz 2 Hochschulkonkordat* die Kompetenz zum Abschluss weiterer Vollzugsvereinbarungen, sofern diese zur Erreichung der in Artikel 1 definierten Ziele notwendig sind.

Käme die Zusammenarbeitsvereinbarung überhaupt nicht zustande, sei es, dass sie nicht vom Bund und der Konferenz der Vereinbarungskantone unterzeichnet oder dass sie aufgehoben würde, so wäre der vorgegebene gemeinsame Koordinationsweg gescheitert. Damit läge grundsätzlich ein Anwendungsfall der subsidiären Bundeskompetenz gemäss Artikel 63a Absatz 5 BV vor. Für diesen Fall bietet *Artikel 4 Absatz 3 Hochschulkonkordat* den Vereinbarungskantonen eine genügende Rechtsgrundlage, um die

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

notwendigen Massnahmen zur Koordination ihrer Hochschulpolitik ergreifen zu können. Zumindest bis zur Etablierung des massgebenden Bundesrechts ist damit die Koordination im Hochschulbereich, soweit sie in der Kompetenz der Kantone liegt, abgesichert.

II. Gemeinsame Organe

Art. 5 Grundsatz

¹Die Vereinbarungskantone und der Bund schaffen mit der Zusammenarbeitsvereinbarung die im HFKG definierten Organe zur gemeinsamen Koordination im schweizerischen Hochschulbereich.

²Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das gemeinsame Organ von Bund und Kantonen.

³Im Weiteren bestehen folgende gemeinsame Organe:

- a. die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen;
- b. der Schweizerische Akkreditierungsrat mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Schweizerische Akkreditierungsagentur).

⁴Zuständigkeiten, Organisation und Beschlussverfahren der gemeinsamen Organe regeln das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung.

Artikel 5 Hochschulkonkordat bildet seitens der Kantone die rechtliche Grundlage zur Schaffung der im HFKG abschliessend benannten gemeinsamen Organe mit dem Bund. Im Hochschulkonkordat werden die gemeinsamen Organe definiert; für die Zuständigkeiten, die Organisation und die Beschlussverfahren wird aber auf das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung verwiesen. Gemäss Artikel 63a Absatz 4 BV regelt das HFKG die Zuständigkeiten, die den gemeinsamen Organen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest. In der Zusammenarbeitsvereinbarung können somit keine neuen Zuständigkeiten geschaffen und zudem nur untergeordnete Fragen der Organisation oder der Beschlussverfahren festgelegt werden.

Art. 6 Schweizerische Hochschulkonferenz

¹Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie sorgt als Plenarversammlung oder als Hochschulrat im Rahmen der im HFKG definierten Zuständigkeiten und Verfahren für die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich durch Bund und Kantone.

²Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz.

³Die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind, haben Einsitz im Hochschulrat. Die Konferenz der Vereinbarungskantone wählt jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trägerkantone, die im Hochschulrat ebenfalls Einsitz nehmen. Welche Hochschulen die Mitglieder des Hochschulrats vertreten und wie viele Punkte ihnen zugeteilt werden, ist im Anhang aufgeführt.

⁴Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren üben ihr Amt persönlich aus. Im Verhinderungsfall können sie in begründeten Fällen eine Vertretung bestimmen, die das Stimmrecht wahrnimmt.

Artikel 6 Hochschulkonkordat übernimmt die Definition der Schweizerischen Hochschulkonferenz gemäss Artikel 10ff. HFKG und verweist mit Bezug auf die Zuständigkeiten und Verfahren (Versammlungsformen, Zusammensetzung, Zuständigkeiten von Plenarversammlung und Hochschulrat und die jeweiligen Beschlussverfahren) direkt auf das HFKG.

Artikel 6 Absatz 2 Hochschulkonkordat regelt die Vertretung der Kantone in der Plenarversammlung analog Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b HFKG, gemäss welchem es sich bei der konkreten Vertretung um ein Mitglied der jeweiligen Regierung handeln muss. Das Hochschulkonkordat präzisiert, dass die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz sind.

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b HFKG setzt sich die Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz aus je einem Mitglied der Regierungen aller Kantone zusammen, während in Artikel 6 Absatz 2 des Hochschulkonkordats die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone Mitglieder der Plenarversammlung sind. Bei sinngemässer Auslegung der Gesetzes-

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

norm inklusive der Materialien kann nur der Schluss gezogen werden, dass sich «alle Kantone» nur auf «alle Vereinbarungskantone» beziehen kann.

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b HFKG vertreten 14 Mitglieder der Regierungen der Trägerkantone der kantonalen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen die Kantone im Hochschulrat. *Artikel 6 Absatz 3 Hochschulkonkordat* konkretisiert die Vertretungen der Kantone im Hochschulrat:

Einsitz im Hochschulrat haben zunächst die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind. Der Bezug auf das Universitätskonkordat erfolgt mit Rücksicht auf dessen Ablösung durch das neue Hochschulkonkordat. Entsprechend wird in der künftigen Struktur auf der Basis des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes auch die heutige Vertretung in der Schweizerischen Universitätskonferenz abgebildet. Für die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen bestehen heute keine vergleichbare Rechtsgrundlage und keine Organstruktur, die direkt abzulösen wäre. Damit sind die Kantone Zürich, Bern, Waadt, Genf, Freiburg, St. Gallen, Basel-Stadt, Luzern, Tessin und Neuchâtel aufgrund ihres Beitritts zum Universitätskonkordat im Hochschulrat vertreten. Diese Kantone vertreten als Trägerschaften je

ihre Universität;
ihre Fachhochschule, sofern sie eine solche führen;
ihre Pädagogische Hochschule, sofern sie eine solche führen,
und zusätzlich – falls sie an einer interkantonalen Hochschule beteiligt sind – deren Teilschulen auf ihrem Kantonsgebiet.

Die Aufteilung der interkantonalen Hochschulen auf mehrere Kantone ergibt sich aus dem Anspruch der Kantone, für die Ermittlung der Punkte für die Stimmengewichtung (siehe Artikel 7) die Studierenden auf ihrem Kantonsgebiet vertreten zu können.

Die Vertretung der Hochschule für Heilpädagogik (HfH) in Zürich, die auf einem Konkordat von 13 Kantonen beruht (AG, AI, AR, GL, GR, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH und Fürstentum Liechtenstein) wird dementsprechend aufgrund des Standorts vom Kanton Zürich wahrgenommen.

Neben den zehn Sitzen für die Universitätskantone sind im Hochschulrat vier weitere Sitze zu besetzen. Für diese wählt die Konferenz der Vereinbarungskantone jeweils auf vier Jahre vier weitere Trägerkantone.

Im Anhang zur Vereinbarung ist aufgeführt, welche Hochschulen die Mitglieder des Hochschulrats vertreten.

Art. 7 Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats

Für die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 17 HFKG erhält jede kantonale Vertretung im Hochschulrat eine Anzahl Punkte proportional zur Anzahl immatrikulierter Studierender, die auf dem Gebiet des Kantons an den kantonalen Hochschulen und an interkantonalen Hochschulen oder deren Teilschulen studieren. Die Mitglieder des Hochschulrats erhalten im Minimum einen Punkt. Die Zuteilung der Punkte ist im Anhang dargestellt.

Artikel 7 Hochschulkonkordat regelt die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats.

Das Entscheidungsverfahren im Hochschulrat ist differenzierter als dasjenige in der Plenarversammlung. Gemäss Artikel 17 HFKG braucht es für die Mehrheit der Entscheide neben dem qualifizierten Mehr von

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Mitglieder und der Stimme des Bundes zusätzlich das einfache Mehr an Punkten, die das Hochschulkonkordat auf die Vertretungen der Kantone gemäss ihren Studierendenzahlen verteilt. Die Regelung trägt zum einen den Anforderungen an die Handlungsfähigkeit des Hochschulrats, zum andern dem Bedürfnis nach gesamthaft tragfähigen und breit abgestützten Entscheiden Rechnung. Massgebend für die Anzahl der zugeordneten Punkte ist die Zahl der Studierenden der vom jeweiligen Kanton vertretenen Hochschulen und von allfälligen Standorten interkantonalen Hochschulen auf dem Gebiet des Kantons.

Die Punktezahl wird alle zwei Jahre aufgrund der aktuellen Studierendenzahl ermittelt und auf jene Trägerkantone verteilt, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind (Kompetenz der Konferenz der Vereinbarungskantone, Artikel 10). Die Verteilung ist im Anhang zum Hochschulkonkordat aufgeführt. Der Ermittlung der Punktezahl wurden die Studierendenzahlen des Bundesamts für Statistik zugrunde gelegt, konkret jene von 2010/2011 und 2011/2012, und zwar ohne Weiterbildung und ohne Aufbau-/Vertiefungsstudium. Die Weiterbildung wurde deshalb ausgeklammert, weil sie nicht unter die öffentliche Finanzierung fällt, sondern kostendeckend angeboten werden sollte.

Die Punkte werden proportional zur Anzahl Studierender, die durch den jeweiligen Kanton repräsentiert wird, verteilt. Grundsätzlich erhalten die Trägerschaften pro 1000 Studierende einen Punkt, wobei die Studierendenzahlen auf 1000 ab- beziehungsweise aufgerundet werden (Werte ≤ 499 werden abgerundet, Werte ≥ 500 werden aufgerundet). Aufgrund dieser Zuordnungen werden dem Kanton mit der grössten Studierendenzahl 42 Punkte zugesprochen, jenem mit der geringsten Studierendenzahl mindestens ein Punkt (die Studierendenzahl der Pädagogischen Hochschulen Schwyz und Zug liegt zurzeit gesamthaft unter 500). Aktuell werden insgesamt 170 Punkte vergeben, wobei die Zahl der Punkte je nach Entwicklung der Studierendenzahl nach oben beziehungsweise unten korrigiert werden muss.

Die Berechnung der Punkte erfolgt alle zwei Jahre aufgrund der Durchschnittswerte der vorangehenden Jahre. Die Konferenz der Vereinbarungskantone veröffentlicht die jeweils aktuelle Zuteilung im Anhang zur Vereinbarung. Die obenstehend aufgelisteten Punkte basieren auf dem Durchschnitt der Studierendenzahlen 2010/2011 und 2011/2012 (Quelle: BFS) sowie auf den Angaben der Kantone (Studierende interkantonalen Fachhochschulen und Pädagogischer Hochschulen auf Kantonsgebiet).

Art. 8 Finanzierung der gemeinsamen Organe

¹Die Vereinbarungskantone beteiligen sich zu höchstens 50 Prozent an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz gemäss Artikel 9 Absatz 2 HFKG.

²Der Beitrag gemäss Absatz 1 wird von den Vereinbarungskantonen nach folgendem Verteilschlüssel getragen:

- a. eine Hälfte entsprechend ihrer Einwohnerzahl;
- b. eine Hälfte von den Hochschulträgern entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden.

³Die Hochschulträger beteiligen sich entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden zu höchstens 50 Prozent

- a. an den Kosten der Rektorenkonferenz, soweit sich diese aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben,
- b. und an den Kosten des Schweizerischen Akkreditierungsrats und dessen Akkreditierungsagentur, soweit diese nicht durch Gebühren gemäss Artikel 35 Absatz 1 HFKG gedeckt sind.

⁴Trägerschaften mit mehreren Kantonen regeln selbstständig, wie diese Kosten unter den beteiligten Kantonen aufgeteilt werden.

⁵Die Zusammenarbeitsvereinbarung enthält die Grundsätze, nach denen die Schweizerische Hochschulkonferenz die Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz regelt.

Artikel 8 Absatz 1 Hochschulkonkordat regelt die Beteiligung der Vereinbarungskantone an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz.

Gemäss Artikel 9 HFKG trägt der Bund die Kosten für die bei ihm liegende Geschäftsführung der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Sie umfassen die Personal- und Betriebskosten für die Vor- und Nachbereitung der Beschlüsse der Schweizerischen Hochschulkonferenz, welche beim zuständigen

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Departement des Bundes anfallen. Darin enthalten sind beispielsweise die Ermittlung des Finanzbedarfs, die Vorbereitungen zur Festlegung der Referenzkosten, der Entwurf von Bestimmungen zu Studienstufen und Übertrittsregelungen oder die Vorbereitung von Entscheiden zu projektgebundenen Beiträgen. Die bundesseitige Kostentragung für diese Aufgabenbereiche ist sachlich einerseits durch die Leitungsrolle des Bundes in der Schweizerischen Hochschulkonferenz gerechtfertigt, andererseits dadurch, dass ein erheblicher Teil der wiederkehrenden administrativen Arbeiten zentrale Bundeskompetenzen (namentlich die Zuteilung der Grundbeiträge oder die Vorevaluation von projektgebundenen Beiträgen) betreffen. Beim Generalsekretariat EDK werden für die Zusammenarbeit mit dem Bund bei der Geschäftsführung der Schweizerischen Hochschulkonferenz die bestehenden Ressourcen des Koordinationsbereichs Hochschulen ausreichend sein.

Eine andere Kostentragung sieht das HFKG dagegen für Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz vor, die nicht die Administration im engeren Sinne betreffen. Diese Kosten werden von Bund und Kantonen je zur Hälfte getragen. Dazu gehören z.B. Kosten für erteilte Aufträge (Gutachten, Berichte etc.), die anfallenden Kosten für ständige und nichtständige Ausschüsse der Schweizerischen Hochschulkonferenz sowie die Tagungskosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Miete von Räumlichkeiten, Übernachtungskosten etc.). Artikel 8 Absatz 1 nimmt die Regelung von Artikel 9 Absatz 2 HFKG auf im Sinne einer Absicherung, dass die Kantone sich an den entsprechenden Kosten höchstens zu 50 Prozent beteiligen.

Artikel 8 Absatz 2 Hochschulkonkordat regelt einen Gegenstand, der nur die Kantone betrifft: Die Aufteilung jener Kosten unter den Kantonen, die gemeinsam mit dem Bund getragen werden. Die Bestimmung im Hochschulkonkordat sieht einen zweistufigen Schlüssel vor, dies unter Berücksichtigung der zwei Sitzungsformen der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Plenarversammlung und Hochschulrat und deren Kompetenzen) einerseits und der Tatsache, dass Ausgangspunkt der Tätigkeit der gemeinsamen Organe die Förderung und Koordination der Hochschulen darstellt, andererseits.

Entsprechend dem Nutzen der Hochschulförderung und -koordination für alle Vereinbarungskantone und in Anbetracht des Mitbestimmungsrechts aller Vereinbarungskantone in der Plenarversammlung beziehungsweise der Mitverantwortung sämtlicher Vereinbarungskantone für den gesamten Hochschulbereich regelt Buchstabe a eine Verteilung von 50 Prozent der von den Kantonen gemeinsam getragenen Kosten auf alle Vereinbarungskantone entsprechend ihrer Einwohnerzahl.

Entsprechend dem Nutzen der Hochschulförderung und -koordination für die Hochschulen selber ist es gerechtfertigt, einen Teil der Kostenverteilung über die Grösse der Hochschulinstitutionen, gemessen an der Anzahl Studierender, zu definieren: Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Stimmengewichtungen im Hochschulrat definiert Buchstabe b eine Verteilung der restlichen 50 Prozent der von den Kantonen gemeinsam getragenen Kosten proportional zum Stimmengewicht (bzw. zur Studierendenzahl) der Trägerkantone. Trägerschaften mit mehreren Kantonen regeln für die jeweilige Hochschule unter sich, wie diese Kosten, die aufgrund der Vertretung im Hochschulrat zu tragen sind, unter den beteiligten Kantonen verteilt werden.

Artikel 8 Absatz 3 Hochschulkonkordat legt die maximale Beteiligung der Kantone (höchstens 50%) an der Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz, des Schweizerischen Akkreditierungsrats und dessen Akkreditierungsagentur fest. Aufgrund ihrer Kompetenzen im Hochschulrat und ihres Stimmengewichts obliegt es den Trägern, diese Kosten zu tragen, und zwar im Verhältnis zur Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden. Die Zusammenarbeitsvereinbarung legt in Artikel 7 Absatz 1 beziehungsweise Absatz 2 fest, dass sich Bund und Hochschulkonkordatskantone je hälftig an den definierten Kosten der Rektorenkonferenz und des Schweizerischen Akkreditierungsrats mit seiner Akkreditierungsagentur beteiligen.

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Artikel 7 Zusammenarbeitsvereinbarung präzisiert, dass bei der Rektorenkonferenz jene Kosten gemeinsam von Bund und Kantonen getragen werden, «soweit sich diese Kosten aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben», und beim Schweizerischen Akkreditierungsrat und seiner Akkreditierungsagentur, «soweit diese Kosten sich aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben und nicht durch Gebühren gemäss Artikel 35 Absatz 1 HFKG gedeckt sind».

Das HFKG sieht vor, dass die Personal- und Betriebskosten vom Schweizerischen Akkreditierungsrat und seiner Akkreditierungsagentur möglichst durch Gebühren für die Akkreditierungsverfahren gedeckt werden. Die Gebühren werden bei den Hochschulen für die Durchführung der beantragten Akkreditierungen beziehungsweise für die entsprechenden Verfügungen erhoben und werden insofern über die Hochschulbudgets abgerechnet. Die Kostentragung von Bund und Kantonen betrifft im Bereich der Akkreditierung den Restbetrag, der nach Abzug der Gebühreneinnahmen für Overheadkosten für die Sicherstellung des Betriebs sowie für Aufwendungen in Zusammenhang mit ständigen Entwicklungsaufgaben notwendig sein dürfte.

Die Kostentragung der «anderen gemeinsamen Organe» regelt gemäss Artikel 9 Absatz 3 HFKG die Plenarversammlung auf Grundlage der Zusammenarbeitsvereinbarung. Artikel 8 Absatz 3 Hochschulkonkordat nimmt diese Bestimmung mit Bezug auf die Finanzierung der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und den Schweizerischen Akkreditierungsrat mit seiner Akkreditierungsagentur auf. Diese organisiert sich selbst und wird sich voraussichtlich auch künftig zu einem erheblichen Anteil durch Beiträge ihrer Mitglieder, also über die Hochschulbudgets, finanzieren. Für die ständigen Aufgaben, welche der Rektorenkonferenz mit der Zusammenarbeitsvereinbarung übertragen werden, sowie für Aufträge, die ihr die Schweizerische Hochschulkonferenz erteilt, wird die Rektorenkonferenz voraussichtlich mit einem Beitrag von Bund und Kantonen entschädigt. Insofern ist auch bei der Finanzierung der Rektorenkonferenz mit einem Anteil zu rechnen, der von den Kantonen getragen und nach Massgabe von Artikel 8 Absatz 2 Hochschulkonkordat unter den Kantonen aufgeteilt wird. Wie die Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz konkret auszugestalten ist, wird wie erwähnt die Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz auf Grundlage der Zusammenarbeitsvereinbarung entscheiden.

Gemäss den Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone (SBF, BBT, GS SUK, GS EDK) werden sich die durch das HFKG entstehenden, gemeinsam zu tragenden Kosten für die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz, den Schweizerischen Akkreditierungsrat und die Akkreditierungsagentur auf insgesamt 5 bis 6 Mio. Franken jährlich belaufen. Werden diese Kosten je hälftig durch Beiträge des Bundes und der Kantone gedeckt, sind jährlich 2.5 bis 3 Mio. Franken auf die Kantone zu verteilen. Ein direkter Vergleich zwischen den Kosten für die heutigen und jenen für die künftigen Organe ist aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Finanzierungsquellen nicht möglich, doch kann davon ausgegangen werden, dass die Kantone insgesamt weniger an die Hochschulkoordination beisteuern werden als bisher, allerdings wird die Verteilung auf die Kantone ändern.

III. Konferenz der Vereinbarungskantone

Art. 9 Zusammensetzung und Organisation

¹Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen der Kantone zusammen, die der Vereinbarung beigetreten sind. Sie konstituiert sich selbst.

²Sie fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren derjenigen Kantone zusammen, die dem Hochschulkonkordat beigetreten sind. Obwohl Artikel 63a BV mit der vorgesehenen gemeinsamen Steuerung des schweizerischen Hochschulbereichs durch Bund und Kantone implizit davon ausgeht, dass alle Kantone an der Koordination und der Gewährleis-

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

tung der Qualitätssicherung im Hochschulbereich teilhaben sollen, bleiben die einzelnen Kantone selbstverständlich frei, dem Hochschulkonkordat beizutreten.

Art. 10 Aufgaben und Kompetenzen

¹Die Konferenz der Vereinbarungskantone ist verantwortlich für den Vollzug der Vereinbarung. Insbesondere ist sie zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Artikel 4 Absatz 1 und 2, für den Entscheid über Massnahmen gemäss Artikel 4 Absatz 3 und alle zwei Jahre für die Festlegung der Punkte für die Stimmengewichtung im Hochschulrat gemäss Artikel 7.

²Sie schlägt der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren zur Wahl als Vizepräsidentin oder als Vizepräsidenten vor.

Basierend auf *Artikel 10 Absatz 1 Hochschulkonkordat* ist die Konferenz der Vereinbarungskantone ganz generell zuständig für den Vollzug der Vereinbarung. Als solche ist sie zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Artikel 4 Hochschulkonkordat und somit auch für den Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Zudem legt sie im Sinne einer Bestätigung der Berechnung alle zwei Jahre die Punkte für die Stimmengewichtung im Hochschulrat fest, die im Anhang zur Vereinbarung festgehalten wird.

Gemäss *Artikel 10 Absatz 2 Hochschulkonkordat* ist die Konferenz der Vereinbarungskantone auch zuständig, der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz aus ihrer Mitte zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren zur Wahl als Vizepräsidentin oder als Vizepräsidenten vorzuschlagen.

IV. Interkantonale Finanzierung der Hochschulen

Art. 11 Interkantonale Hochschulbeiträge

Die interkantonalen Hochschulbeiträge werden auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997² und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juli 2003³ ausgerichtet.

Artikel 11 Hochschulkonkordat hält explizit fest, dass die interkantonalen Hochschulbeiträge weiterhin auf der Grundlage der beiden bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen, der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juni 2003, ausgerichtet werden.

Die Finanzierung der Pädagogischen Hochschulen erfolgt in Anwendung der Fachhochschulvereinbarung.

V. Titelschutz

Art. 12 Bezeichnungs- und Titelschutz

¹Der Schutz der Hochschulbezeichnungen richtet sich nach Artikel 62 HFKG.

²Wer einen Titel führt, der auf Basis kantonalen oder interkantonalen Rechts geschützt ist, ohne dass er über den entsprechenden anerkannten Ausbildungsabschluss verfügt, oder wer einen entsprechenden Titel verwendet, der den Eindruck erweckt, er habe einen anerkannten Ausbildungsabschluss erworben, wird mit Busse bestraft. Fahrlässigkeit ist strafbar. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

Artikel 12 Hochschulkonkordat regelt auf interkantonomer Ebene den Schutz der Bezeichnungen von Hochschulinstitutionen: Hochschulinstitutionen, die nicht institutionell akkreditiert sind, dürfen die Bezeichnungen «Universität», «Fachhochschule» oder «Pädagogische Hochschule» beziehungsweise Ableitungen davon sowie die englischen Bezeichnungen «University», «University of Applied Sciences» und «University of Teacher Education» nicht führen. Die Formulierung des Bezeichnungsschutzes hält sich an die entsprechende Bestimmung des HFKG (Artikel 62).

²Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.1

³Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.3

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Artikel 62 Absatz 2 HFKG sieht vor, dass der Titelschutz der Hochschulabsolvierenden sich nach den jeweiligen Rechtsgrundlagen der Institutionen richtet. Um unterschiedliche Regelungen in den kantonalen Trägererlassen zu vermeiden, wird in *Artikel 12 Absatz 2 Hochschulkonkordat* der Titelschutz auf interkantonaler Ebene geregelt. Die Strafverfolgung hingegen obliegt den Kantonen.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 13 Vollzug

¹Die Geschäftsführung im Vollzug dieser Vereinbarung obliegt dem Generalsekretariat der EDK. Unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone besorgt es die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK, soweit nicht andere Zuständigkeiten bestehen, und arbeitet mit dem zuständigen Bundesamt zusammen.

²Die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt bei der Geschäftsführung für den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz erfolgt über die zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der im Hochschulrat vertretenen Kantone und eine Vertretung des Generalsekretariats der EDK.

³Die Kosten der Vereinbarungstätigkeit werden unter Vorbehalt von Artikel 8 nach Massgabe der Einwohnerzahl unter den Vereinbarungskantonen verteilt.

Gemäss *Artikel 13 Absatz 1 Hochschulkonkordat* besorgt das Generalsekretariat der EDK im Rahmen des Vollzugs des Hochschulkonkordats unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone, insbesondere die vorbereitende Geschäftsführung der Konferenz der Vereinbarungskantone, sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK und es arbeitet mit dem Bundesamt zusammen, das für die Geschäftsführung zuständig ist (Artikel 14 HFKG). Eine kontinuierliche Zusammenarbeit auf der Ebene Geschäftsführung ist erforderlich, um die Sicht und die Instrumente der Kantone bereits im Zuge der Vorbereitung der Geschäfte und sodann bei deren Vollzug effizient einzubeziehen. Es geht dabei um Geschäftstätigkeiten, die vom Generalsekretariat der EDK bereits heute geleistet werden (nach geltendem Recht im Rahmen des Schweizerischen Fachhochschulrats, in der Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Universitätskonferenz, mit dem WBF).

Artikel 13 Absatz 2 Hochschulkonkordat regelt die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt bei der Geschäftsführung für den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Seitens der Kantone sind daran beteiligt: die zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs jener Kantone, die im Hochschulrat vertreten sind, und eine Vertretung des Generalsekretariats der EDK.

Artikel 13 Absatz 3 Hochschulkonkordat sieht vor, dass Kosten, die im Rahmen des Vollzugs der vorliegenden Vereinbarung entstehen und die nicht gestützt auf Artikel 8 des Hochschulkonkordats abgerechnet werden, nach Massgabe der Einwohnerzahl unter den Vereinbarungskantonen verteilt werden. Es handelt sich dabei um bereits heute bestehende und zulasten des Schulkonkordats 1970 abgerechnete Kosten für Tätigkeiten im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit im Hochschulbereich, soweit es sich nicht um Tätigkeiten handelt, die über die IUV und die FHV abgerechnet werden.

Art. 14 Streitbeilegung

¹Auf Streitigkeiten, die sich aus dem vorliegenden Hochschulkonkordat ergeben, wird das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 angewendet.

²Kann die Streitigkeit nicht beigelegt werden, entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes⁴.

Im Hinblick auf die im Hochschulkonkordat enthaltenen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Hochschulrates und die Stimmengewichtung ist es sinnvoll und gerechtfertigt, bei Streitigkeiten, die sich

⁴Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG); SR 173.110

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

aus dem Hochschulkonkordat ergeben, das in der IRV geregelte Streitbeilegungsverfahren durchzuführen. Aus diesem Grund wird im Hochschulkonkordat auf das Streitbeilegungsverfahren der IRV verwiesen. Erst nach einem erfolglos durchgeführten Streitbeilegungsverfahren soll die Klage an das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 möglich sein.

Art. 15 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Das Ratifikationsverfahren wird in jedem Kanton nach je kantonalem Recht durchgeführt. Die jeweilige Kantonsregierung erklärt dem Vorstand der EDK gegenüber den Beitritt.

Art. 16 Austritt

¹Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt auf Ende des dritten Kalenderjahres, das der Austrittserklärung folgt, in Kraft.

²Mit dem Austritt gelten alle Vereinbarungen gemäss Artikel 4 auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Austritts ebenfalls als gekündigt.

Ein Kanton, welcher der Vereinbarung beigetreten ist, hat gemäss *Artikel 16 Absatz 1 Hochschulkonkordat* auch das Recht, gegenüber dem Vorstand der EDK den Austritt aus der Vereinbarung zu erklären. Die Kündigungsfrist beträgt drei ganze Kalenderjahre. Für die verbleibenden Vereinbarungskantone bleibt die Vereinbarung vollumfänglich in Kraft.

Artikel 16 Absatz 2 Hochschulkonkordat sieht vor, dass mit dem Austritt eines Kantons aus der Vereinbarung implizit auch sämtliche anderen Vereinbarungen gemäss Artikel 4 als gekündigt gelten.

Art. 17 Inkrafttreten

¹Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren entscheidet über das Inkrafttreten der Vereinbarung, wenn ihr mindestens 14 Kantone beigetreten sind, davon mindestens acht der Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999. Die Inkraftsetzung erfolgt jedoch frühestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG.

²Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Artikel 17 Hochschulkonkordat betreffend das Inkrafttreten ist analog zu Artikel 12 des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 (Universitätskonkordat) formuliert: Für das Inkrafttreten des heute geltenden Universitätskonkordats war der Beitritt von «mehr als der Hälfte der Universitätskantone» (mindestens sechs Universitätskantone) notwendig. Dementsprechend setzt der Vorstand der EDK die Vereinbarung gemäss Artikel 17 Absatz 1 Hochschulkonkordat in Kraft, wenn ihr mindestens 14 Kantone (die Hälfte aller Kantone + 1) beigetreten sind und – als zusätzliche Bedingung – davon mindestens acht (das entspricht vier Fünfteln) Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination. Der Bezug auf das Universitätskonkordat erfolgt mit Rücksicht auf dessen Ablösung durch das neue Hochschulkonkordat. Das gleichzeitige Erfordernis einer Mehrheit der Kantone und einer Vierfünftelmehrheit der Universitätskantone des bestehenden und abzulösenden Universitätskonkordats ermöglicht ein rasches Umsetzen des Verfassungsauftrages, der in Artikel 63a definiert ist und mit dem Erlass des HFKG konkretisiert wird.

Die formelle Inkraftsetzung der Vereinbarung bedarf eines Beschlusses des Vorstands der EDK. Gemäss Artikel 48 Absatz 3 BV ist das Inkrafttreten dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Bern, 20. Juni 2013

Im Namen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

Die Präsidentin:
Isabelle Chassot

Der Generalsekretär:
Hans Ambühl

Loi

du

portant adhésion à l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 48 et 63a de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;
Vu la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE);
Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;
Vu le message du Conseil d'Etat du 29 avril 2014;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Le canton de Fribourg adhère à l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles), dont le texte approuvé par l'Assemblée plénière de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) est reproduit fidèlement ci-après.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Gesetz

vom

über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 48 und 63a der Bundesverfassung vom 18. April 1999;
gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011;
gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 29. April 2014;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der Kanton Freiburg tritt der interkantonalen Vereinbarung vom 20. Juni 2013 über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) bei. Die von der Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren verabschiedete Fassung dieser Vereinbarung wird im Folgenden wortgetreu wiedergegeben.

Art. 2

¹ Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Accord intercantonal

du 20 juin 2013

sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)

*La Conférence suisse des directeurs cantonaux
de l'instruction publique (CDIP)*

Vu l'article 63a al. 3 et 4 de la Constitution fédérale (Cst.);

Arrête:

I. Dispositions générales

Art. 1 But

L'accord règle la collaboration des cantons concordataires entre eux et avec la Confédération pour la coordination qu'ils exercent dans le domaine suisse des hautes écoles. Il crée en particulier les bases nécessaires à la réalisation, avec la Confédération, des tâches communes définies dans la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE)¹⁾, à savoir:

- a) veiller à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles, en particulier en instituant des organes communs;
- b) réglementer l'assurance de la qualité et l'accréditation;
- c) assurer la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux;
- d) mettre en œuvre les objectifs définis à l'article 3 LEHE.

¹⁾ *Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles.*

Interkantonale Vereinbarung

vom 20. Juni 2013

über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

*Die Schweizerische Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*

gestützt auf Artikel 63a Abs. 3 und 4 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV);

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit der Vereinbarungskantone untereinander und mit dem Bund bei der Koordination im schweizerischen Hochschulbereich. Insbesondere schafft sie die Grundlage, um im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)¹⁾ gemeinsam mit dem Bund:

- a) für die Koordination, die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamtschweizerischen Hochschulbereichs zu sorgen, namentlich durch die Einrichtung gemeinsamer Organe;
- b) die Qualitätssicherung und die Akkreditierung zu regeln;
- c) die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu gewährleisten;
- d) die in Artikel 3 HFKG definierten Ziele umzusetzen.

¹⁾ *Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011.*

Art. 2 Cantons concordataires

¹ Les cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles et participent de ce fait à la coordination exercée avec la Confédération dans le domaine des hautes écoles.

² Un canton est considéré comme canton ayant une haute école du moment qu'il est collectivité responsable d'une haute école reconnue ou d'une institution concernée par l'article 3 let. d.

Art. 3 Champ d'application

L'accord s'applique aux

- a) universités cantonales et intercantionales,
- b) hautes écoles spécialisées (HES) cantonales et intercantionales,
- c) hautes écoles pédagogiques (HEP) cantonales et intercantionales, et
- d) institutions cantonales dispensant un enseignement de niveau haute école, actives dans le domaine de la formation initiale et reconnues par la Confédération comme ayant droit aux contributions.

Art. 4 Collaboration avec la Confédération

¹ Afin de réaliser les tâches communes, les cantons concordataires concluent avec la Confédération une convention de coopération conformément à l'article 6 LEHE.

² La Conférence des cantons concordataires peut conclure avec la Confédération d'autres conventions d'exécution pour remplir le but décrit à l'article 1.

³ En cas de non-conclusion ou d'abrogation de la convention de coopération, les cantons concordataires prennent les mesures nécessaires pour coordonner leur politique des hautes écoles.

II. Organes communs**Art. 5** Principe

¹ Par leur convention de coopération, les cantons concordataires et la Confédération créent les organes prévus par la LEHE pour la coordination qu'ils exercent ensemble dans le domaine suisse des hautes écoles.

² La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe commun de la Confédération et des cantons.

Art. 2 Vereinbarungskantone

¹ Die Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Schweizerischen Hochschulkonferenz und auf diese Weise gemeinsam mit dem Bund an der Koordination im Hochschulbereich beteiligt.

² Sie sind Hochschulkantone, sofern sie Träger einer anerkannten Hochschule oder einer Institution gemäss Artikel 3 Bst. d sind.

Art. 3 Geltungsbereich

Die Vereinbarung ist anwendbar auf

- a) kantonale und interkantonale Universitäten,
- b) kantonale und interkantonale Fachhochschulen und
- c) kantonale und interkantonale Pädagogische Hochschulen sowie
- d) von den Kantonen geführte Institutionen der Hochschullehre im Bereich der Grundausbildung, die vom Bund als beitragsberechtigt anerkannt sind.

Art. 4 Zusammenarbeit mit dem Bund

¹ Die Vereinbarungskantone schliessen mit dem Bund zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben eine Zusammenarbeitsvereinbarung gemäss Artikel 6 HFKG ab.

² Die Konferenz der Vereinbarungskantone kann zur Erreichung des in Artikel 1 umschriebenen Zwecks mit dem Bund weitere Vollzugsvereinbarungen abschliessen.

³ Wird die Zusammenarbeitsvereinbarung nicht abgeschlossen oder aufgehoben, ergreifen die Vereinbarungskantone die nötigen Massnahmen, um die Koordination ihrer Hochschulpolitik zu gewährleisten.

II. Gemeinsame Organe**Art. 5** Grundsatz

¹ Die Vereinbarungskantone und der Bund schaffen mit der Zusammenarbeitsvereinbarung die im HFKG definierten Organe zur gemeinsamen Koordination im schweizerischen Hochschulbereich.

² Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das gemeinsame Organ von Bund und Kantonen.

³ Les autres organes communs sont les suivants:

- a) la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses;
- b) le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité.

⁴ Les compétences, l'organisation et les procédures de décision des organes communs sont réglées par la LEHE et la convention de coopération.

Art. 6 Conférence suisse des hautes écoles

¹ La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe politique supérieur des hautes écoles. Qu'elle siége en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles, elle veille à la coordination exercée par la Confédération et les cantons dans le domaine suisse des hautes écoles, dans les limites des compétences et procédures définies par la LEHE.

² Les directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles en tant que Conférence plénière.

³ Les dix directeurs ou directrices de l'instruction publique des cantons universitaires qui ont adhéré au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 siègent dans le Conseil des hautes écoles. La Conférence des cantons concordataires élit pour quatre ans, parmi les autres cantons responsables d'une haute école, les quatre directeurs ou directrices de l'instruction publique appelés à siéger également au Conseil. Les hautes écoles représentées par les membres du Conseil ainsi que le nombre de points qui leur est attribué sont indiqués dans l'annexe.

⁴ Les directeurs et directrices de l'instruction publique exercent leur mandat personnellement. En cas d'empêchement et pour autant que les circonstances l'exigent, ils peuvent cependant se faire remplacer par une personne qui dispose alors du droit de vote.

Art. 7 Pondération des voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles

Afin de pondérer les voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles conformément à l'article 17 LEHE, chaque membre cantonal du Conseil des hautes écoles se voit attribuer un nombre de points proportionnel au nombre d'étudiants et étudiantes immatriculés dans les hautes écoles de son canton et dans les hautes écoles intercantionales ou leurs établissements membres qui sont sis sur le territoire de son canton. Les membres du Conseil obtiennent au minimum un point. L'attribution des points figure dans l'annexe.

³ Im Weiteren bestehen folgende gemeinsame Organe:

- a) die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen;
- b) der Schweizerische Akkreditierungsrat mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (Schweizerische Akkreditierungsagentur).

⁴ Zuständigkeiten, Organisation und Beschlussverfahren der gemeinsamen Organe regeln das HFKG und die Zusammenarbeitsvereinbarung.

Art. 6 Schweizerische Hochschulkonferenz

¹ Die Schweizerische Hochschulkonferenz ist das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie sorgt als Plenarversammlung oder als Hochschulrat im Rahmen der im HFKG definierten Zuständigkeiten und Verfahren für die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich durch Bund und Kantone.

² Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone sind Mitglieder der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz.

³ Die zehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Universitätskantone, welche dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 beigetreten sind, haben Einsitz im Hochschulrat. Die Konferenz der Vereinbarungskantone wählt jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trägerkantone, die im Hochschulrat ebenfalls Einsitz nehmen. Welche Hochschulen die Mitglieder des Hochschulrats vertreten und wie viele Punkte ihnen zugeteilt werden, ist im Anhang aufgeführt.

⁴ Die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren üben ihr Amt persönlich aus. Im Verhinderungsfall können sie in begründeten Fällen eine Vertretung bestimmen, die das Stimmrecht wahrnimmt.

Art. 7 Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats

Für die Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 17 HFKG erhält jede kantonale Vertretung im Hochschulrat eine Anzahl Punkte proportional zur Anzahl immatrikulierter Studierender, die auf dem Gebiet des Kantons an den kantonalen Hochschulen und an interkantonalen Hochschulen oder deren Teilschulen studieren. Die Mitglieder des Hochschulrats erhalten im Minimum einen Punkt. Die Zuteilung der Punkte ist im Anhang dargestellt.

Art. 8 Financement des organes communs

¹ Les cantons concordataires participent pour une hauteur maximale de 50% aux coûts de la Conférence suisse des hautes écoles, conformément à l'article 9 al. 2 LEHE.

² La participation prévue à l'alinéa 1 est financée par les cantons concordataires selon la clé de répartition suivante:

- a) une moitié au prorata de leur population;
- b) l'autre moitié par les collectivités responsables d'une haute école, au prorata du nombre d'étudiants et étudiantes qu'elles représentent.

³ Les collectivités responsables d'une haute école participent pour une hauteur maximale de 50%, au prorata du nombre d'étudiants et étudiantes qu'elles représentent,

- a) aux coûts de la Conférence des recteurs résultant de l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE,
- b) et aux coûts du Conseil suisse d'accréditation et de l'Agence d'accréditation, pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les émoluments prévus à l'article 35 al. 1 LEHE.

⁴ Les collectivités intercantionales définissent librement la manière dont ces coûts sont répartis entre les cantons concernés.

⁵ Les principes selon lesquels la Conférence suisse des hautes écoles règle la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs sont inscrits dans la convention de coopération.

III. Conférence des cantons concordataires

Art. 9 Composition et organisation

¹ La Conférence des cantons concordataires se compose des directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons qui ont adhéré à l'accord. Elle se constitue elle-même.

² Elle prend ses décisions à la majorité des deux tiers des membres présents.

Art. 8 Finanzierung der gemeinsamen Organe

¹ Die Vereinbarungskantone beteiligen sich zu höchstens 50 Prozent an den Kosten der Schweizerischen Hochschulkonferenz gemäss Artikel 9 Abs. 2 HFKG.

² Der Beitrag gemäss Absatz 1 wird von den Vereinbarungskantonen nach folgendem Verteilschlüssel getragen:

- a) eine Hälfte entsprechend ihrer Einwohnerzahl;
- b) eine Hälfte von den Hochschulträgern entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden.

³ Die Hochschulträger beteiligen sich entsprechend der Zahl der von ihnen vertretenen Studierenden zu höchstens 50 Prozent

- a) an den Kosten der Rektorenkonferenz, soweit sich diese aus der Erfüllung der Aufgaben gemäss HFKG ergeben,
- b) und an den Kosten des Schweizerischen Akkreditierungsrats und dessen Akkreditierungsagentur, soweit diese nicht durch Gebühren gemäss Artikel 35 Abs. 1 HFKG gedeckt sind.

⁴ Trägerschaften mit mehreren Kantonen regeln selbstständig, wie diese Kosten unter den beteiligten Kantonen aufgeteilt werden.

⁵ Die Zusammenarbeitsvereinbarung enthält die Grundsätze, nach denen die Schweizerische Hochschulkonferenz die Tragung der Kosten der Rektorenkonferenz regelt.

III. Konferenz der Vereinbarungskantone

Art. 9 Zusammensetzung und Organisation

¹ Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Kantone zusammen, die der Vereinbarung beigetreten sind. Sie konstituiert sich selbst.

² Sie fasst ihre Beschlüsse mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

Art. 10 Tâches et compétences

¹ La Conférence des cantons concordataires est responsable de l'exécution de l'accord. Elle a en particulier compétence pour conclure des conventions au sens de l'article 4 al. 1 et 2, pour décider des mesures à prendre au sens de l'article 4 al. 3 et pour fixer tous les deux ans les points servant à la pondération des voix au sein du Conseil des hautes écoles conformément à l'article 7.

² Elle propose à la Conférence plénière deux directeurs ou directrices de l'instruction publique pour l'élection à la vice-présidence de la Conférence suisse des hautes écoles.

IV. Financement intercantonal des hautes écoles**Art. 11** Contributions intercantionales aux hautes écoles

Les contributions intercantionales aux hautes écoles sont versées sur la base de l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU)²⁾ et de l'accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES)³⁾.

²⁾ *Recueil des bases légales de la CDIP, chiffre 3.1.*

³⁾ *Recueil des bases légales de la CDIP, chiffre 3.3.*

V. Protection des titres**Art. 12** Protection des appellations et des titres

¹ La protection de l'appellation haute école est assurée conformément à l'article 62 LEHE.

² Toute personne qui porte un titre protégé par le droit cantonal ou intercantonal sans posséder le diplôme reconnu conférant ce titre ou qui se sert d'un titre laissant accroire qu'elle a obtenu un diplôme reconnu est punie de l'amende. La négligence est punissable. La poursuite pénale est du ressort des cantons.

Art. 10 Aufgaben und Kompetenzen

¹ Die Konferenz der Vereinbarungskantone ist verantwortlich für den Vollzug der Vereinbarung. Insbesondere ist sie zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen gemäss Artikel 4 Abs. 1 und 2, für den Entscheid über Massnahmen gemäss Artikel 4 Abs. 3 und alle zwei Jahre für die Festlegung der Punkte für die Stimmengewichtung im Hochschulrat gemäss Artikel 7.

² Sie schlägt der Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz zwei Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren zur Wahl als Vizepräsidentin oder als Vizepräsidenten vor.

IV. Interkantonale Finanzierung der Hochschulen**Art. 11** Interkantonale Hochschulbeiträge

Die interkantonalen Hochschulbeiträge werden auf der Grundlage der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997²⁾ und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juli 2003³⁾ ausgerichtet.

²⁾ *Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.1.*

³⁾ *Sammlung der Rechtsgrundlagen der EDK, Ziffer 3.3.*

V. Titelschutz**Art. 12** Bezeichnungs- und Titelschutz

¹ Der Schutz der Hochschulbezeichnungen richtet sich nach Artikel 62 HFKG.

² Wer einen Titel führt, der auf Basis kantonalen oder interkantonalen Rechts geschützt ist, ohne dass er über den entsprechenden anerkannten Ausbildungsabschluss verfügt, oder wer einen entsprechenden Titel verwendet, der den Eindruck erweckt, er habe einen anerkannten Ausbildungsabschluss erworben, wird mit Busse bestraft. Fahrlässigkeit ist strafbar. Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen.

VI. Dispositions finales

Art. 13 Exécution

¹ Le Secrétariat général de la CDIP assure la gestion des affaires relevant de l'exécution de l'accord. En association avec les chefs et cheffes des services cantonaux concernés, il traite les affaires courantes de la Conférence des cantons concordataires ainsi que les autres dossiers de la CDIP relevant de la politique des hautes écoles en l'absence de compétence distincte et collabore avec l'office fédéral compétent.

² La collaboration avec ledit office fédéral pour la gestion des affaires du Conseil des hautes écoles est assurée par les chefs et cheffes de service des cantons représentés au Conseil et par une personne appartenant au Secrétariat général de la CDIP.

³ Les coûts occasionnés par l'exécution de l'accord sont répartis entre les cantons concordataires en fonction de leur population, sous réserve de l'article 8.

Art. 14 Règlement des différends

¹ Les différends issus du présent accord se règlent selon la procédure prévue dans l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).

² Si le différend ne peut se régler, le Tribunal fédéral tranche par voie d'action en application de l'article 120 al. 1 let. b de la loi sur le Tribunal fédéral⁴⁾.

⁴⁾ *Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF); RS 173.110.*

Art. 15 Adhésion

L'adhésion au présent accord se fait par déclaration au Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Art. 16 Résiliation

¹ La résiliation de l'accord doit se faire par déclaration au Comité de la CDIP. Elle prend effet à la fin de la troisième année civile qui suit ladite déclaration.

² Toutes les conventions au sens de l'article 4 sont également dénoncées par la résiliation de l'accord, avec effet à la même date.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 13 Vollzug

¹ Die Geschäftsführung im Vollzug dieser Vereinbarung obliegt dem Generalsekretariat der EDK. Unter Einbezug der zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der Kantone besorgt es die laufenden Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone sowie die übrigen hochschulpolitischen Geschäfte der EDK, soweit nicht andere Zuständigkeiten bestehen, und arbeitet mit dem zuständigen Bundesamt zusammen.

² Die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt bei der Geschäftsführung für den Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz erfolgt über die zuständigen Amtschefinnen und Amtschefs der im Hochschulrat vertretenen Kantone und eine Vertretung des Generalsekretariats der EDK.

³ Die Kosten der Vereinbarungstätigkeit werden unter Vorbehalt von Artikel 8 nach Massgabe der Einwohnerzahl unter den Vereinbarungskantonen verteilt.

Art. 14 Streitbeilegung

¹ Auf Streitigkeiten, die sich aus dem vorliegenden Hochschulkonkordat ergeben, wird das Streitbeilegungsverfahren gemäss der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 angewendet.

² Kann die Streitigkeit nicht beigelegt werden, so entscheidet auf Klage hin das Bundesgericht gemäss Artikel 120 Abs. 1 Bst. b des Bundesgerichtsgesetzes⁴⁾.

⁴⁾ *Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG); SR 173.110.*

Art. 15 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt.

Art. 16 Austritt

¹ Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren gegenüber erklärt werden. Er tritt auf Ende des dritten Kalenderjahres, das der Austrittserklärung folgt, in Kraft.

² Mit dem Austritt gelten alle Vereinbarungen gemäss Artikel 4 auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Austritts ebenfalls als gekündigt.

Art. 17 Entrée en vigueur

¹ Le Comité de la CDIP décide de l'entrée en vigueur de l'accord dès que ce dernier a reçu l'adhésion d'au moins quatorze cantons, dont au moins huit cantons signataires du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999. L'entrée en vigueur de l'accord prend cependant effet au plus tôt à la date d'entrée en vigueur de la LEHE.

² La Confédération est informée de cette entrée en vigueur.

Berne, le 20 juin 2013.

Au nom de la Conférence suisse
des directeurs cantonaux de l'instruction publique

La Présidente:
Isabelle CHASSOT

Le Secrétaire général:
Hans AMBÜHL

Art. 17 Inkrafttreten

¹ Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren entscheidet über das Inkrafttreten der Vereinbarung, wenn ihr mindestens 14 Kantone beigetreten sind, davon mindestens acht der Konkordatskantone des Interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999. Die Inkraftsetzung erfolgt jedoch frühestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HFKG.

² Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu bringen.

Bern, 20. Juni 2013.

Im Namen der Schweizerischen Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren

Die Präsidentin:
Isabelle CHASSOT

Der Generalsekretär:
Hans AMBÜHL

ANNEXE

Représentation au Conseil des hautes écoles conformément à l'article 6 et attribution des points servant à pondérer les voix pour les décisions dudit Conseil conformément à l'article 7

Les points sont calculés tous les deux ans sur la base des moyennes des années précédentes. La Conférence des cantons concordataires publie le résultat de ce calcul en actualisant la présente annexe. Les points figurant ci-après sont basés sur la moyenne des effectifs étudiants 2010/2011 et 2011/2012 (source: Office fédéral de la statistique) et sur les indications fournies par les cantons.

Représentation au Conseil des hautes écoles et attribution des points

1. Représentation des cantons universitaires Points

Zurich: Université de Zurich, Haute Ecole spécialisée zurichoise, Haute Ecole pédagogique de Zurich, Haute Ecole intercantonale de pédagogie spécialisée 42

Berne: Université de Berne, Haute Ecole spécialisée bernoise, Haute Ecole pédagogique de Berne (alémanique), sites de la Haute Ecole pédagogique BEJUNE sis dans le canton de Berne 22

Vaud: Université de Lausanne, Haute Ecole pédagogique du canton de Vaud, sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale sis dans le canton de Vaud 19

Genève: Université de Genève, sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale sis dans le canton de Genève 18

Bâle-Ville: Université de Bâle, sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse nord-occidentale sis dans le canton de Bâle-Ville 15

ANHANG

Vertretung im Hochschulrat gemäss Artikel 6 und Zuordnung von Punkten bei der Gewichtung der Stimmen bei Beschlüssen des Hochschulrats gemäss Artikel 7

Die Berechnung der Punkte erfolgt alle zwei Jahre aufgrund der Durchschnittswerte der vorangehenden Jahre. Die Konferenz der Vereinbarungskantone veröffentlicht die jeweils aktuelle Zuteilung in diesem Anhang zur Vereinbarung. Die nachstehend aufgelisteten Punkte basieren auf dem Durchschnitt der Studierendenzahlen 2010/2011 und 2011/2012 (Quelle: Bundesamt für Statistik) sowie auf den Angaben der Kantone.

Vertretung im Hochschulrat und Punkteverteilung

1. Vertretung der Universitätskantone im Hochschulrat Punkte

Zürich: Universität Zürich, Zürcher Fachhochschule, Pädagogische Hochschule Zürich, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik 42

Bern: Universität Bern, Berner Fachhochschule, Pädagogische Hochschule Bern, Standorte der Haute Ecole pédagogique BEJUNE im Kanton Bern 22

Waadt: Universität Lausanne, Haute Ecole pédagogique du canton de Vaud, Standorte der Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Waadt 19

Genf: Universität Genf, Standorte der Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Genf 18

Basel-Stadt: Universität Basel, Standorte der Fachhochschule Nordwestschweiz im Kanton Basel-Stadt 15

Fribourg: Université de Fribourg, Haute Ecole pédagogique fribourgeoise, sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale sis dans le canton de Fribourg	11	Freiburg: Universität Freiburg, Pädagogische Hochschule Freiburg, Standorte der Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Freiburg	11
Saint-Gall: Université de Saint-Gall, Haute Ecole pédagogique du canton de Saint-Gall, sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse orientale sis dans le canton de Saint-Gall	11	St. Gallen: Universität St. Gallen, Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen, Standorte der Fachhochschule Ostschweiz im Kanton St. Gallen	11
Lucerne: Université de Lucerne, sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse centrale sis dans le canton de Lucerne (Haute Ecole de Lucerne), Haute Ecole pédagogique de Lucerne (à partir de 2013)	9	Luzern: Universität Luzern, Standorte der Fachhochschule Zentralschweiz (Hochschule Luzern) im Kanton Luzern, Pädagogische Hochschule Luzern (ab 2013)	9
Neuchâtel: Université de Neuchâtel, sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale sis dans le canton de Neuchâtel, sites de la Haute Ecole pédagogique BEJUNE sis dans le canton de Neuchâtel	6	Neuenburg: Universität Neuenburg, Standorte der Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale im Kanton Neuenburg, Standorte der Haute Ecole pédagogique BEJUNE im Kanton Neuenburg	6
Tessin: Université de la Suisse italienne, Haute Ecole spécialisée de la Suisse italienne	6	Tessin: Universität Tessin, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana	6

2. Autres représentations conformément à l'article 6 al. 3

L'article 6 al. 3 prévoit que la Conférence des cantons concordataires élit pour quatre ans, parmi les autres cantons responsables d'une haute école, les quatre directeurs ou directrices de l'instruction publique appelés à siéger également au Conseil. Conformément à cette disposition, peuvent être élus au Conseil les directeurs ou directrices de l'instruction publique des cantons responsables des hautes écoles suivantes:

- Haute Ecole pédagogique du Valais
- Haute Ecole pédagogique des Grisons
- Haute Ecole pédagogique de Thurgovie
- Haute Ecole pédagogique de Schaffhouse
- Haute Ecole pédagogique de Schwytz (à partir de 2013)
- Haute Ecole pédagogique de Zoug (à partir de 2013)
- Sites de la Haute Ecole pédagogique BEJUNE sis dans le canton du Jura

2. Weitere Vertretungen im Hochschulrat gemäss Artikel 6 Abs. 3

Gemäss Artikel 6 Abs. 3 wählt die Konferenz der Vereinbarungskantone jeweils auf vier Jahre jene vier weiteren Trägerkantone, die im Hochschulrat Einsitz nehmen. Basierend auf dieser Bestimmung können die Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Träger folgender Hochschulen in den Hochschulrat gewählt werden:

- Pädagogische Hochschule Wallis
- Pädagogische Hochschule Graubünden
- Pädagogische Hochschule Thurgau
- Pädagogische Hochschule Schaffhausen
- Pädagogische Hochschule Schwyz (ab 2013)
- Pädagogische Hochschule Zug (ab 2013)
- Standorte der Haute Ecole pédagogique BEJUNE im Kanton Jura

- Sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse nord-occidentale sis dans les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne et de Soleure
- Sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale sis dans les cantons du Valais et du Jura
- Sites de la Haute Ecole spécialisée de Suisse orientale sis dans le canton des Grisons

Le nombre des étudiants et étudiantes de l'ensemble des hautes écoles correspond à un total de 170 points, dont 11 reviennent aux hautes écoles mentionnées au chiffre 2 de l'annexe.

- Standorte der Fachhochschule Nordwestschweiz in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Solothurn
- Standorte der Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale in den Kantonen Wallis und Jura
- Standorte der Fachhochschule Ostschweiz im Kanton Graubünden.

Die Zahl der Studierenden sämtlicher Hochschulen entspricht einem Total von 170 Punkten. Davon entfallen elf Punkte auf die unter Ziffer 2 des Anhangs aufgeführten Hochschulen.

Annexe

GRAND CONSEIL

2014-DICS-48

Projet de loi :
Adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (Concordat sur les hautes écoles)

Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Andrea Burgener Woeffray

Vice-présidence : Denis Grandjean

Membres : Romain Castella, Benjamin Gasser, Bernadette Hänni-Fischer, Roland Mesot, Alfons Piller, Ralph Alexander Schmid, Gabriel Kolly, Christian Schopfer, Gabrielle Bourguet, Laurent Dietrich, Albert Lambelet

Entrée en matière

Par 10 voix sans opposition ni abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 10 voix sans opposition ni abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

Le 4 juillet 2014

Anhang

GROSSER RAT

2014-DICS-48

Gesetzesentwurf:
Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat)

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium : Andrea Burgener Woeffray

Vize-Präsidium : Denis Grandjean

Mitglieder : Romain Castella, Benjamin Gasser, Bernadette Hänni-Fischer, Roland Mesot, Alfons Piller, Ralph Alexander Schmid, Gabriel Kolly, Christian Schopfer, Gabrielle Bourguet, Laurent Dietrich, Albert Lambelet

Eintreten

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

Den 4. juillet 2014

Message 2014-DICS-49

6 mai 2014

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de
Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye,
à Payerne**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye, à Payerne.

Le présent message comprend les points suivants:

1. Introduction	1
2. Gymnase intercantonal de la Broye	1
2.1. Présentation	1
2.2. Emplacement	2
2.3. Effectif et évolution démographique	2
3. Contexte de la vente	4
3.1. Historique	4
3.2. Procédure de vente	4
3.3. Conditions particulières de la vente	5
4. Crédit d'engagement demandé	5
5. Autres aspects	5
6. Conclusion	5

1. Introduction

La région de la Broye bénéficie d'une situation géographique privilégiée, entre l'arc lémanique et les agglomérations fribourgeoise et bernoise. En attirant de plus en plus de nouveaux habitants, elle est devenue l'un des endroits les plus dynamiques au sein des cantons de Fribourg et de Vaud. Son établissement du secondaire 2 général, le Gymnase intercantonal de la Broye (ci-après: GYB), à Payerne, ne fait pas exception. Il a vu ses effectifs progresser au fil des ans et, si la poussée démographique se poursuit au cours des prochaines années, ses infrastructures seront rapidement saturées. Seul un terrain contigu à cet établissement demeurant disponible, il est opportun et nécessaire d'acquérir ce bien-fonds.

2. Gymnase intercantonal de la Broye**2.1. Présentation**

Le GYB a ouvert ses portes à la rentrée 2005. Aboutissement d'un projet initié près de 10 ans auparavant, il va croître rapidement pour atteindre sa « vitesse de croisière » en août 2010. Ce gymnase comprend des formations menant aux titres suivants:

- > certificat de maturité gymnasiale
- > certificat de culture générale, domaines santé et socio-pédagogique
- > maturité spécialisée, domaines santé et social ou orientation pédagogie
- > maturité professionnelle commerciale.

Ce gymnase intercantonal dispose de son propre cadre réglementaire, largement inspiré des législations fribourgeoises et vaudoises. Son aire de recrutement, quant à elle, recoupe

approximativement le district vaudois de Broye-Vully ainsi que le district fribourgeois de la Broye.

Le GYB constitue, avec l'Hôpital intercantonal de la Broye, un projet-phare de la collaboration entre les cantons de Vaud et Fribourg.

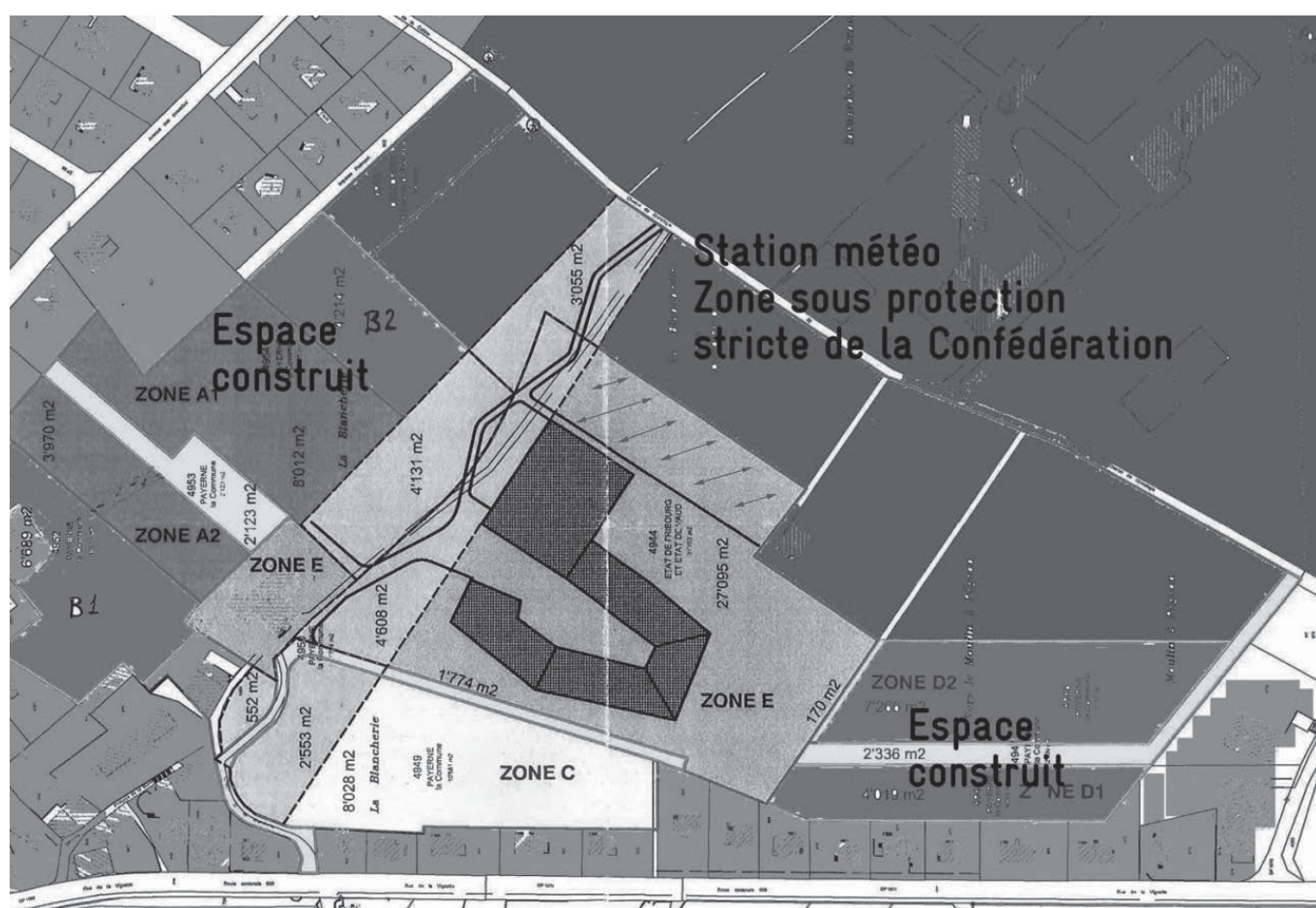
2.2. Emplacement

Le choix du site de cet établissement intercantonal a fait l'objet d'un concours. Plusieurs projets ont été présentés. La ville de Payerne a finalement été retenue. La proximité de la gare et le fait que ce chef-lieu régional soit situé sur un nœud ferroviaire ont pesé d'un grand poids sur la décision finale.

(nommées «Espace construit» sur le plan). Une seule parcelle de 10 000 m² demeure libre, dont 8028 m² sont constructibles (indiquée «zone C» sur le plan). Il s'agit de la zone proposée à l'achat par la commune de Payerne.

2.3. Effectif et évolution démographique

Depuis son ouverture, le GYB a enregistré une croissance régulière du nombre de ses élèves. Il a atteint sa pleine capacité d'accueil en quelques années seulement. Le bâtiment actuel accueille 1016 élèves pour cette année scolaire 2013/14 contre seulement 308 en 2005/06. Diverses mesures (telles des classes volantes¹) permettent de conserver la qualité du travail et du cadre malgré cette augmentation. Le seuil de



Le GYB a été construit en 2005 sur un ancien domaine paysan. A cette époque, il n'était entouré que de prés. Il borde l'importante zone de protection de la station Météosuisse sur laquelle aucune modification de l'environnement n'est acceptée. La «zone E» comprend les terrains sur lesquels sont construits le bâtiment principal et, à l'ouest de celui-ci, la Ferme de la Blancherie (ateliers de dessins et espace d'exposition).

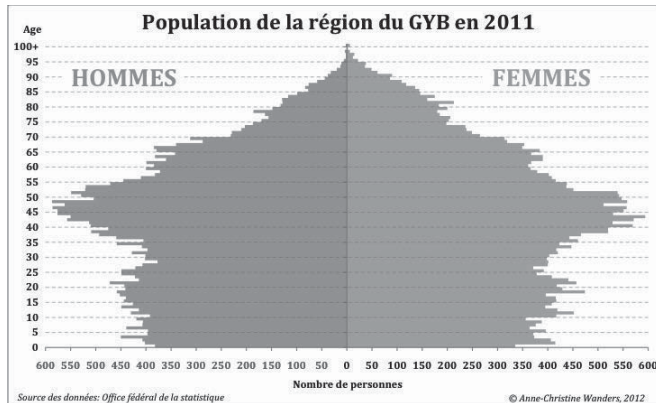
D'autres espaces verts entouraient initialement les bâtiments. Mais, durant les neuf dernières années, l'ensemble des zones adjacentes ont été occupées par de nouvelles constructions

saturation est cependant bientôt atteint. Les écoles du cycle d'orientation situées dans la même région devant également faire face à une hausse de leurs effectifs, la croissance de ce gymnase devrait se poursuivre au cours des prochaines années. Afin de pouvoir anticiper une telle évolution, le GYB a mandaté la géographe Anne-Christine Wanders pour analyser la situation démographique dans son aire de recrutement et réaliser des projections de l'évolution du nombre d'élèves jusqu'en 2025. Cette étude a permis de cerner l'évolution de la Broye, à cheval entre deux cantons, alors que les

¹ Classes qui n'ont pas de salles attribuées

statistiques fédérales et cantonales ne traitent pas cette entité en tant que telle. Elle a démontré qu'une future extension du GYB sera rendue nécessaire par la croissance démographique nettement supérieure à la moyenne nationale connue dans cette région bicantonale.

Résultats de l'étude



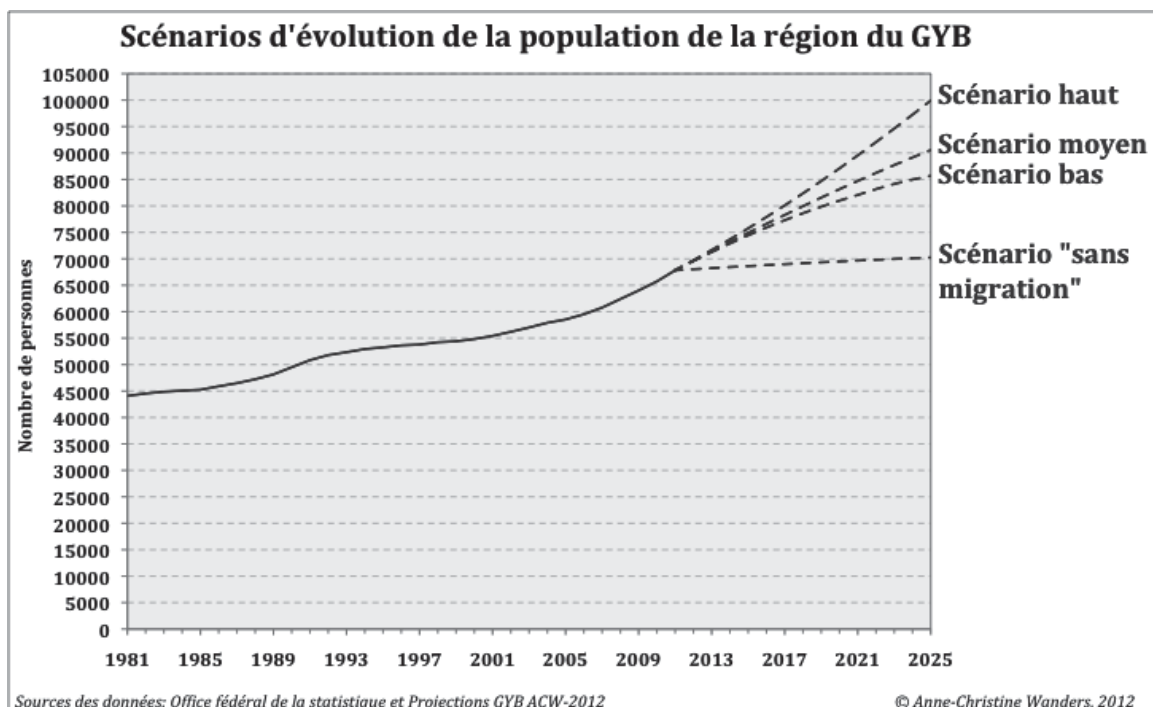
L'aire de recrutement du GYB présente une population plus jeune que la Suisse dans son ensemble. En 2011, un habitant de la Broye sur quatre a moins de 20 ans (24.3% pour l'ensemble de la région), alors que cette proportion est de un sur cinq pour la Suisse. La proportion de jeunes dans la région est également supérieure à celle des cantons de Vaud (22.6%) et de Fribourg (23.7%). Cela donne une forte assise aux projections de l'évolution des effectifs du GYB jusqu'en 2025, puisque tous les enfants qui entreront au GYB d'ici 2025 sont déjà nés.

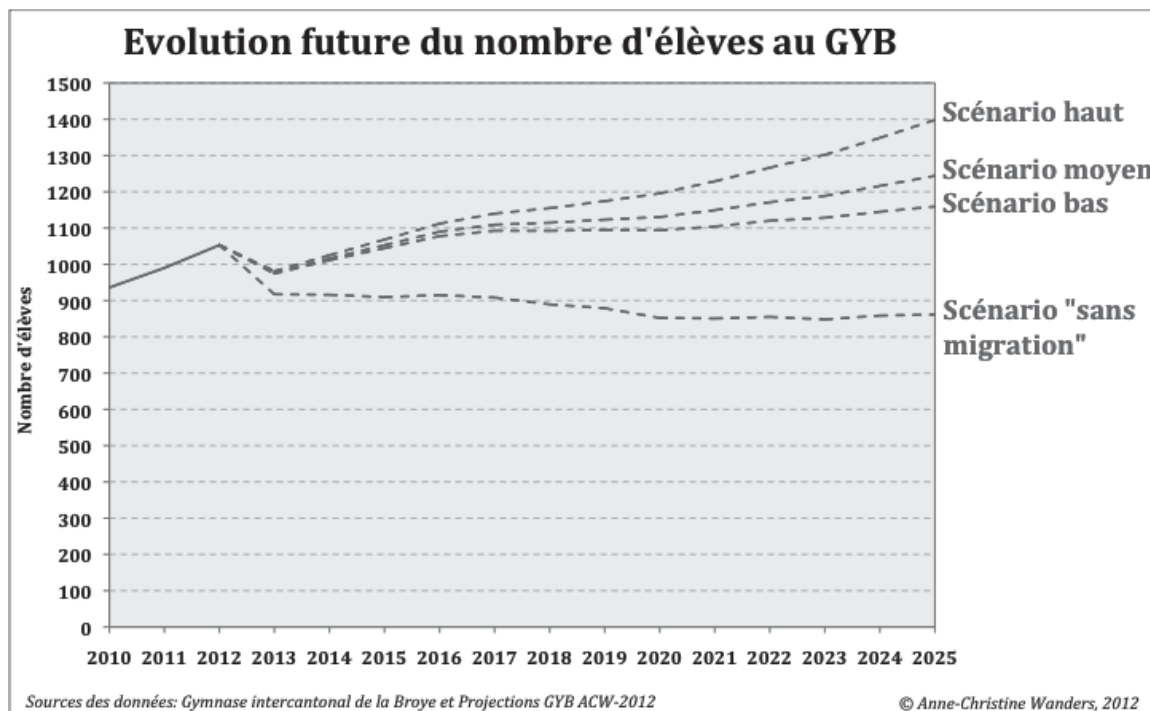
Cette pyramide représentant la population de la région du GYB en 2011 doit être mise en relation avec l'évolution de cette population jusqu'en 2025 (voir ci-après).

Quatre scénarios de l'évolution future de la population de la région du GYB ont été établis pour la période 2012–2025, sur la base de la structure par âge en 2011. Ces scénarios se distinguent par les hypothèses sur l'évolution future des arrivées et des départs, alors que les hypothèses sur la fécondité et la mortalité sont identiques dans les quatre scénarios. Cela permet d'évaluer l'impact des migrations (arrivées et départs) sur l'évolution future du nombre d'élèves au GYB.

Aux scénarios moyen, haut et bas, s'ajoute un scénario « sans migration », purement théorique, qui postule l'absence totale d'arrivées et de départs durant toute la période de projection. Le but de ce scénario est d'indiquer ce qui se passerait si l'évolution du nombre d'élèves au GYB était uniquement déterminée par la structure par âge de la population de la région, les naissances et les décès (sans apport migratoire).

Les scénarios indiquent tous que la croissance de la population de la région du GYB devrait se poursuivre jusqu'en 2025.





La poursuite de la croissance semble tout aussi inéluctable pour le GYB. Le scénario moyen envisage une augmentation de 200 élèves jusqu'en 2025, où l'effectif atteindrait entre 1200 et 1300 élèves. La croissance est légèrement plus faible dans le scénario bas: près de 1200 élèves en 2025. Elle est, en revanche, plus marquée dans le scénario haut: 1400 élèves en 2025.

3. Contexte de la vente

3.1. Historique

Le bien-fonds N° 4949 du cadastre de la commune de Payerne est issu d'un remaniement parcellaire à l'amiable réalisé dans le but de la construction du GYB. Simultanément, un nouveau plan d'affectation a été constitué sur ce site et colloquait 8028 m² de cette parcelle dans une zone constructible à option et 2479 m² dans un couloir paysager, soit un total de 10 507 m². La zone à option prévoyait la convertibilité en zone d'habitation de moyenne densité ou zone d'utilité publique selon les projets futurs.

Le manque de terrains constructibles sur la commune de Payerne engendre globalement une forte demande sur ce territoire. De ce fait, la Ville ne veut pas immobiliser ses propres terrains et envisageait de céder son bien-fonds pour la réalisation de logements. Ce terrain revêt cependant un aspect stratégique pour le GYB.

Inauguré en 2005 et dimensionné pour accueillir environ 850 élèves, le GYB a connu la forte croissance démographique évoquée au point 2.3. Au vu de l'augmentation actuelle et

future de ses effectifs, cet établissement souhaite conserver une possibilité d'extension pour ses besoins futurs.

La parcelle N° 4949 serait acquise conjointement et à parts égales par les cantons de Vaud et Fribourg. En cas d'extension du gymnase, de manière analogue au statut foncier actuel qui prévaut pour le bâtiment déjà construit, ce serait une servitude de superficie qui serait octroyée à titre gratuit au GYB, les aspects de gestion étant traités par des conventions inter-cantoniales *ad hoc*.

3.2. Procédure de vente

Une estimation du bien-fonds a été effectuée par la Commission immobilière vaudoise le 14 mars 2012, pour l'entier de la parcelle de 10 507 m².

Les négociations avec la commune de Payerne ont été conduites par le Service des bâtiments, en coordination avec le Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré et les services concernés de l'Etat de Vaud.

Un accord est intervenu pour le montant d'acquisition de 3 362 240 francs, soit un prix moyen de 320 francs/m² toutes zones d'affectation confondues. Cette valeur est compatible avec l'expertise de la Commission immobilière vaudoise. La quote-part financière pour l'Etat de Fribourg de 50% s'élève ainsi à 1 681 120 francs.

Le montant du crédit demandé, soit 1 700 000 francs, inclut les frais divers pour l'acquisition, dont notamment les honoraires de notaire.

3.3. Conditions particulières de la vente

Il est rappelé que le bien-fonds est colloqué dans une zone d'affectation à options «utilité publique/habitations». Le choix de l'option résulte d'une procédure administrative exclusivement communale.

D'une part, la commune de Payerne a reçu de nombreuses offres pour réaliser des logements sur son terrain. Le territoire communal présente un déficit de terrains constructibles par rapport à la forte demande du marché. Sur un plan économique et territorial, la commune est encline à s'orienter sur la vente de son bien-fonds (ou cession en droit de superficie) à des tiers.

D'autre part, l'intérêt de la pérennisation du GYB sur le long terme découle de stratégies et politiques publiques cantonales.

Dans la balance des intérêts des trois collectivités publiques concernées, la commune de Payerne peut concevoir une vente directe aux cantons de Vaud et Fribourg, mais exige des garanties sur l'usage et la temporalité de réalisation de l'agrandissement du GYB. Elle veut éviter une immobilisation sur le long terme de son terrain alors que la pression immobilière restera vraisemblablement forte sur les courts et moyens termes.

Les conditions particulières de la vente ont ainsi été négociées comme suit:

1. Inscription au Registre foncier d'un droit de réméré en faveur de la commune de Payerne, pour une durée de 25 ans, si non réalisation de l'une des conditions suivantes:
 - a. Maintien de l'affectation pour l'enseignement ou la formation.
 - b. Démarche significative entreprise par les cantons en vue de construire sur ce bien-fonds, ceci avant le 1^{er} janvier 2026.
2. Inscription au Registre foncier d'un droit de préemption qualifié, en faveur de la commune de Payerne, pour une durée de 20 ans. Le prix reposera sur l'actuel montant d'acquisition augmenté des impenses et frais d'achat, sans indexation.

Les cantons – nouveaux propriétaires – devront ainsi démontrer leur volonté de concrétiser la construction sur le bien-fonds dans un délai de douze ans. A défaut, il subsiste un risque qu'à cette échéance, la commune ne tienne plus compte des intérêts cantonaux et reprenne à prix coûtant le bien-fonds cédé.

4. Crédit d'engagement demandé

Le crédit d'engagement pour l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, de la parcelle N° 4949 s'élève à 1 700 000 francs.

Un montant de 1 500 000 francs a été mis au budget 2014 du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré. Le solde, qui s'élève à 200 000 francs, sera compensé par la position budgétaire dévolue aux achats d'immeubles du Service des bâtiments. La totalité du crédit sera ainsi comptabilisé sous la position ESSU-3229/5000.000. En application de la loi sur les finances et de son règlement d'exécution, l'achat du terrain ne fera pas l'objet d'un amortissement.

Le crédit d'engagement pour l'acquisition ne dépasse pas la limite prévue par l'article 45 de la Constitution (1% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat) et ne devra pas être soumis au référendum financier obligatoire. Il ne dépasse non plus pas la limite prévue à l'article 36 de la Constitution (1/4% des dépenses des derniers comptes) et ne devra pas être soumis au référendum financier facultatif.

5. Autres aspects

Le décret proposé n'a pas de conséquence directe en matière de personnel. Il n'influence pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

6. Conclusion

Il est démontré que les besoins de disposer de surfaces de réserves, pour faire face à la croissance démographique de la population constituant l'aire de recrutement du GYB, sont avérés. En outre, la parcelle N° 4949 constitue la seule possibilité d'extension pour cette école intercantonale.

Dès lors, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent projet de décret.

Botschaft 2014-DICS-49

6. Mai 2014

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Dekretsentwurf über den Erwerb einer Parzelle für das Interkantonale Gymnasium
der Region Broye in Payerne, gemeinsam und zu gleichen Teilen mit dem Kanton Waadt**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft zu einem Entwurf für ein Dekret über den Erwerb einer Parzelle für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye in Payerne, gemeinsam und zu gleichen Teilen mit dem Kanton Waadt.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung	6
2. Interkantonales Gymnasium der Region Broye	6
2.1. Präsentation	6
2.2. Standort	7
2.3. Schülerzahlen und Bevölkerungsentwicklung	7
3. Hintergründe des Verkaufs	9
3.1. Rückblick	9
3.2. Verkaufsverfahren	9
3.3. Besondere Verkaufsbestimmungen	10
4. Verlangter Verpflichtungskredit	10
5. Weitere Aspekte	10
6. Schlussbemerkung	10

1. Einführung

Die Region Broye bietet eine geographisch günstige Lage zwischen dem Genferseeraum und den Agglomerationen Freiburg und Bern. So lassen sich hier immer mehr Menschen nieder, die Bevölkerung wächst und die Region hat sich zu einer der dynamischsten der Kantone Freiburg und Waadt entwickelt. An der Schule der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2, das Interkantonale Gymnasium der Region Broye (nachstehend: GYB) in Payerne, ist diese Entwicklung ebenfalls zu beobachten. Die Schülerzahlen sind im Laufe der Jahre gestiegen und wenn das Bevölkerungswachstum auch in den kommenden Jahren weiter anhält, wird die Schule bald ausgelastet sein. In der Umgebung der Schule gibt es nur ein angrenzendes Grundstück, das verfügbar bleibt; daher ist es sinnvoll und nötig, dieses Land zu erwerben.

2. Interkantonales Gymnasium der Region Broye

2.1. Präsentation

Das GYB hat seine Türen zu Beginn des Schuljahres 2005/06 geöffnet. Es verdankt seine Entstehung einer fast 10 Jahre früher lancierten Initiative; die Schule entwickelte sich rasch und erreichte im August 2010 ihren «Normalbetrieb». Das Gymnasium bietet Ausbildungen an, die zu den folgenden Ausweisen führen:

- > Gymnasiale Maturität
- > Fachmittelschule (Berufsfelder Gesundheit und Sozialpädagogik)
- > Fachmaturität, Berufsfeld Gesundheit und Soziale Arbeit oder Pädagogik
- > kaufmännische Berufsmaturität.

Dieses interkantonale Gymnasium verfügt über seinen eigenen rechtlichen Rahmen, der sich stark an die Gesetzgebung

gen der Kantone Freiburg und Waadt anlehnt. Sein Einzugsgebiet umfasst ungefähr den Waadtländer Bezirk Broye-Vully sowie den Freiburger Broyebezirk.

Das GYB ist gemeinsam mit dem Interkantonalen Spital der Broye ein Vorzeigeprojekt der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen Waadt und Freiburg.

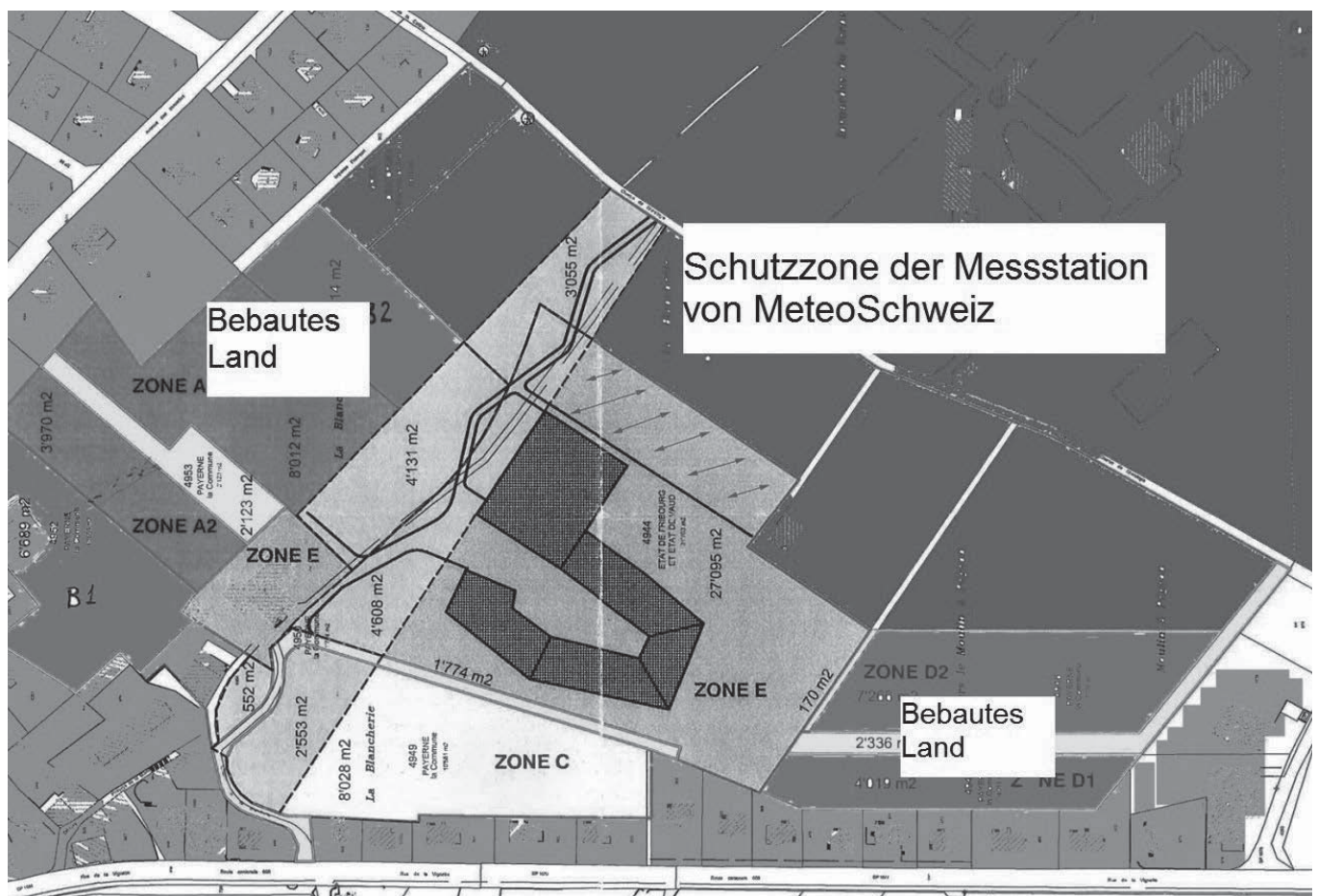
2.2. Standort

Der Standort dieser interkantonalen Schule wurde in einem Wettbewerbsverfahren bestimmt. Mehrere Projekte standen zur Auswahl; die Wahl fiel schliesslich auf die Stadt Payerne. Ausschlaggebend für den Schlussscheid waren die Nähe zum Bahnhof und die Tatsache, dass dieser Bezirkshauptort an einem Bahnknotenpunkt liegt.

auf sämtlichen anliegenden Flächen Neubauten entstanden (auf dem Plan mit «Bebautes Land» bezeichnet). Eine einzige Parzelle von 10 000 m² ist freigeblieben, davon sind 8028 m² bebaubar: auf dem Plan mit «Zone C» eingetragen. Es handelt sich um die Zone, die von der Gemeinde Payerne zum Kauf angeboten wird.

2.3. Schülerzahlen und Bevölkerungsentwicklung

Die Schülerzahlen am GYB sind seit dessen Eröffnung stetig gestiegen. In nur wenigen Jahren war die Kapazität des Gymnasiums bereits voll ausgelastet. Im heutigen Gebäude gehen dieses Schuljahr 2013/14 1016 Jugendliche zur Schule, gegenüber lediglich 308 im Schuljahr 2005/06. Dank ver-



Das GYB wurde 2005 auf dem Gelände eines ehemaligen Bauernhofs erbaut. Damals war das Schulgelände noch von Wiesen umgeben. Es grenzt an die grosse Schutzzone der Messstation von MeteoSchweiz, auf der keinerlei Eingriffe in die Umgebung erlaubt sind. Zur «Zone E» gehören Grundstücke, auf denen das Hauptgebäude und an dessen Westseite der Bauernhof, die «Ferme de la Blancherie» (Zeichenateliers und Ausstellungsraum), errichtet sind.

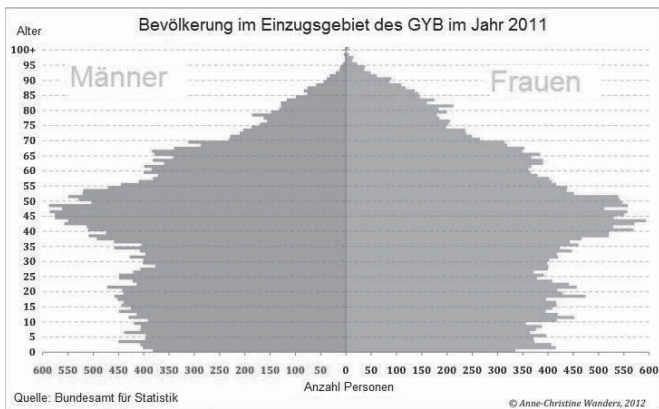
Ursprünglich waren die Gebäude noch von weiteren Grünflächen umgeben. In den vergangenen neun Jahren sind jedoch

schiedener Massnahmen (wie Wanderklassen¹) konnte trotz dieser starken Zunahme für ein gutes Arbeitsumfeld gesorgt werden. Die Sättigung ist aber bald erreicht. Da die Orientierungsschulen in dieser Region ebenfalls steigende Schülerzahlen verzeichnen, dürfte dieses Gymnasium in den kommenden Jahren weiter wachsen. Um diese Entwicklung besser vorausplanen zu können, hat das GYB die Geografin Anne-Christine Wanders beauftragt, eine Studie zur Bevölkerungsentwicklung in seinem Einzugsgebiet und Entwick-

¹ Klassen ohne eigene Klassenzimmer

lungsszenarien für die Schülerzahlen bis 2025 zu erstellen. Diese Studie erlaubt es, die Entwicklung der Broye zu prognostizieren. Denn dieses auf zwei Kantone aufgeteilte Gebiet wird in den Bundes- und Kantonsstatistiken nicht als eigene Region behandelt. Aus den Ergebnissen der Studie geht hervor, dass das Bevölkerungswachstum in dieser auf zwei Kantone verteilten Region deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt liegt und das Gymnasium daher künftig erweitert werden muss.

Ergebnisse der Studie



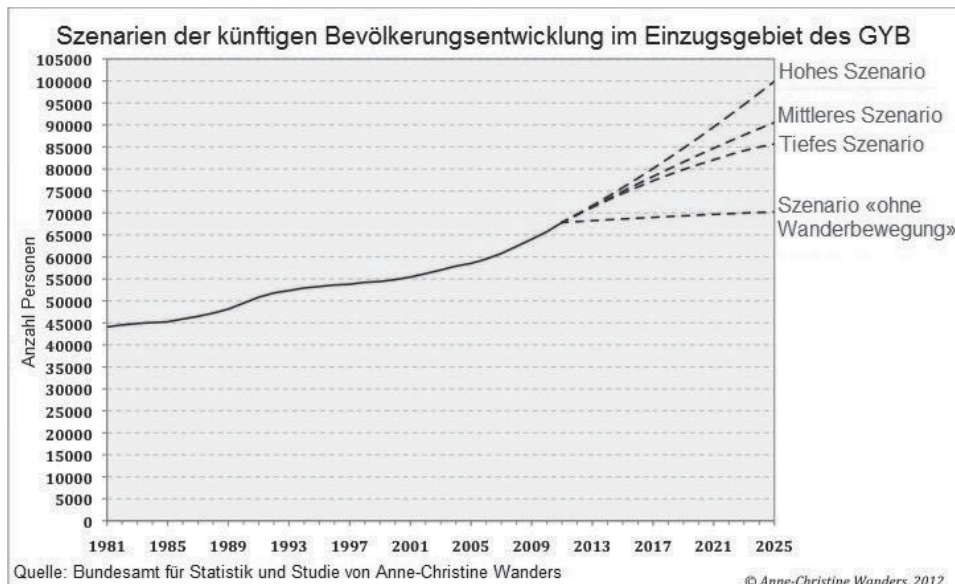
Im Einzugsgebiet des GYB ist die Bevölkerung jünger als die Schweizer Bevölkerung insgesamt. Im Jahr 2011 war in der Broye eine von vier Personen unter 20 Jahre alt (24,3% für die gesamte Region), wogegen dieses Verhältnis für die gesamte Schweiz bei 1 zu 5 liegt. In der Region ist auch der Anteil Jugendlicher höher als in den Kantonen Waadt (22,6%) und Freiburg (23,7%). Dies untermauert die Entwicklungsszenarien für die Schülerzahlen am GYB bis 2025, denn alle Kinder, die bis 2025 ins GYB eintreten werden, sind bereits geboren.

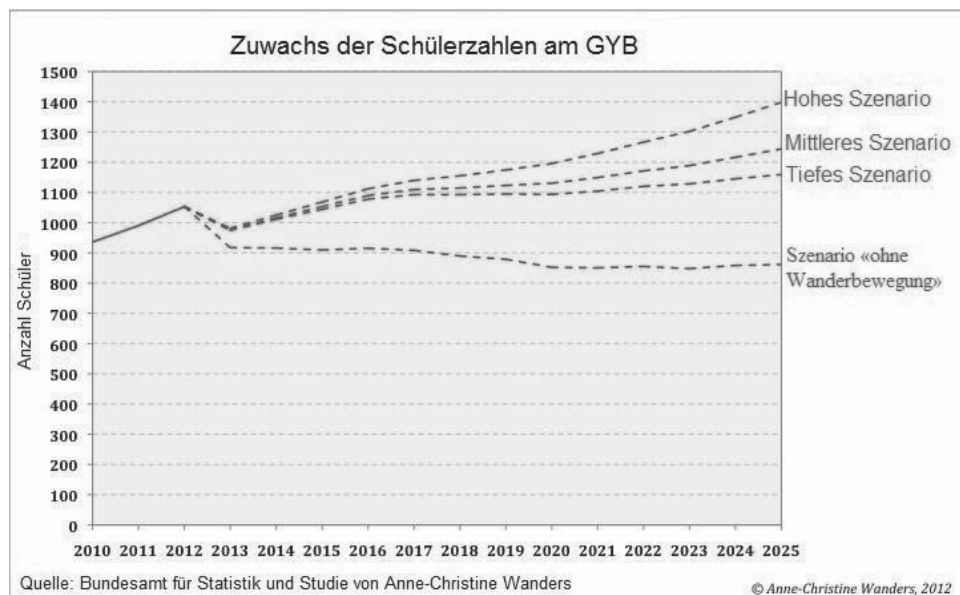
Diese Pyramide, welche die Bevölkerung im Einzugsgebiet des GYB im Jahr 2011 darstellt, muss der Entwicklung dieser Bevölkerung bis ins Jahr 2025 gegenübergestellt werden (siehe unten).

Für die Jahre 2012–2025 wurden vier Szenarien für die künftige Bevölkerungsentwicklung im Einzugsgebiet des GYB erstellt, und zwar auf der Grundlage der Altersstruktur im Jahr 2011. Diese Szenarien unterscheiden sich in punkto der Annahmen zur künftigen Entwicklung der Zu- und Wegzüge, wohingegen die Annahmen zu den Geburten oder Todesfällen in allen vier Szenarien gleich sind. Damit lässt sich der Einfluss der Migrationsbewegungen (Zu- und Wegzüge) auf die künftige Entwicklung der Schülerzahlen am GYB abschätzen.

Nebst dem mittleren, hohen und niedrigen Szenario gibt es noch ein – rein theoretisches – Szenario «ohne Wanderbewegung», das davon ausgeht, dass im gesamten Prognosezeitraum gar keine Zuzüge und Wegzüge stattfinden. Dieses Szenario soll Aufschluss darüber geben, was passieren würde, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen am GYB nur durch die Altersstruktur der Bevölkerung in der Region sowie die Anzahl Geburten und Todesfälle beeinflusst würde (ohne Zu- und Wegzüge).

Sämtliche Szenarien lassen darauf schliessen, dass die Bevölkerung im Einzugsgebiet des GYB bis 2025 weiter zunehmen wird.





Somit scheint ein weiterer Zuwachs der Schülerzahlen am GYB unvermeidlich zu sein. Das mittlere Szenario prognostiziert eine Erhöhung um 200 Schülerinnen und Schüler bis ins Jahr 2025, in dem der Bestand 1200 bis 1300 Schülerinnen und Schüler erreichen dürfte. Das niedrige Szenario sieht ein leicht schwächeres Wachstum voraus: rund 1200 Schülerinnen und Schüler im 2025. Im hohen Szenarien werden hingegen weit mehr Schülerinnen und Schüler erwartet: 1400 Schülerinnen und Schüler im 2025.

3. Hintergründe des Verkaufs

3.1. Rückblick

Die Parzelle Nr. 4949 des Grundbuchs der Gemeinde Payerne ist aus einer einvernehmlich erfolgten Parzellenumlegung im Hinblick auf den Bau des GYB hervorgegangen. Gleichzeitig wurde für diesen Standort ein neuer Nutzungsplan erstellt, der 8028 m² dieser Parzelle als bebaubare Fläche einzonte und 2479 m² einem Landschaftskorridor zuwies, also insgesamt 10 507 m². Die bebaubare Fläche sah die Möglichkeit einer Umzonung in eine Wohnzone mittlerer Dichte oder in eine Zone von allgemeinem Interesse für künftige Projekte vor.

Aufgrund des Mangels an Bauland in der Gemeinde Payerne ist in diesem Gebiet generell eine starke Nachfrage zu verzeichnen. Daher möchte die Stadt ihre eigenen Grundstücke nicht blockieren und hat daher die Absicht, das Land für den Wohnungsbau abzutreten. Dieses Grundstück ist jedoch für das GYB von strategischer Bedeutung.

Das 2005 eröffnete GYB mit einer Aufnahmekapazität für etwa 850 Schülerinnen und Schüler hat die Auswirkungen des unter Ziffer 2.3 beschriebenen Bevölkerungswachstums miterlebt. Angesichts der anhaltend und auch künftig weiter

steigenden Schülerzahlen möchte das Gymnasium sich eine Ausbaumöglichkeit für seinen künftigen Bedarf sichern.

Die Parzelle Nr. 4949 wird von den Kantonen Waadt und Freiburg gemeinsam und zu gleichen Teilen erworben. Im Falle eines Ausbaus des Gymnasiums würde dem GYB unentgeltlich eine Baurechtsdienstbarkeit gewährt, analog zum aktuellen Besitzverhältnis, das für das bereits errichtete Gebäude gilt; administrative Aspekte werden *ad hoc* in interkantonalen Vereinbarungen geregelt.

3.2. Verkaufsverfahren

Die Immobilienkommission des Kantons Waadt hat am 14. März 2012 die gesamte Parzelle von 10 507 m² schätzen lassen.

Das Hochbauamt führte anschliessend in Absprache mit dem Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 und den zuständigen Dienststellen des Staates Waadt die Verhandlungen mit der Gemeinde Payerne.

Schliesslich kam eine Einigung zustande, und zwar auf einen Kaufpreis von 3 362 240 Franken, was im Schnitt 320 Franken pro Quadratmeter für alle Nutzungszonen zusammengekommen ergibt. Dieser Wert ist mit der Schätzung in der Expertise der Waadtländer Immobilienkommission vergleichbar. Der finanzielle Anteil des Staates Freiburg, die Hälfte davon, beläuft sich somit auf 1 681 120 Franken.

Im beantragten Kreditbetrag von 1 700 000 Franken sind die verschiedenen Kosten in Zusammenhang mit dem Grundstückskauf, wie insbesondere die Notarkosten, eingeschlossen.

3.3. Besondere Verkaufsbestimmungen

Wie erwähnt, befindet sich das Land in einer Nutzungszone, die wahlweise im öffentlichen Interesse oder als Wohnraum genutzt werden kann. Der Nutzungszweck wird in einem ausschliesslich auf Gemeindeebene durchgeführten Verwaltungsverfahren bestimmt.

Einerseits hat die Gemeinde Payerne zahlreiche Angebote für den Bau von Wohnungen auf ihrem Grundstück erhalten. Auf dem Gemeindegebiet herrscht angesichts der starken Nachfrage auf dem Immobilienmarkt ein Mangel an Bauland. Aus wirtschaftlichen und raumplanerischen Erwägungen tendiert die Gemeinde dazu, ihr Land an Dritte zu verkaufen (oder im Baurecht abzutreten).

Andererseits besteht auf Kantonsebene politisch und strategisch ein Interesse daran, dass das GYB langfristig bestehen bleibt.

Bei der Abwägung der Interessen der drei betroffenen Gemeinwesen kann die Gemeinde Payerne sich einen direkten Verkauf an die Kantone Waadt und Freiburg vorstellen, verlangt aber Sicherheiten hinsichtlich der Nutzung und der zeitlichen Planung eines Ausbaus des GYB. Denn sie will vermeiden, dass ihr Grundstück längerfristig blockiert bleibt, während gleichzeitig der hohe Siedlungsdruck auf kurze und mittlere Sicht wahrscheinlich anhalten wird.

Daher wurden folgende besondere Verkaufsbestimmungen ausgehandelt:

1. Eintragung eines Rückkaufsrechts zugunsten der Gemeinde Payerne ins Grundbuch, für eine Dauer von 25 Jahren, sofern eine der folgenden Bedingungen nicht eingehalten wird:
 - a. Zweckerhaltung für den Unterricht oder die Bildung.
 - b. Deutlich sichtbare Vorbereitungen der beiden Kantone für die Bebauung dieses Grundstücks, dies vor dem 1. Januar 2026.
2. Eintragung eines limitierten Vorkaufsrechts für die Gemeinde Payerne ins Grundbuch, dies für eine Dauer von 20 Jahren. Der Preis wird auf dem heutigen Kaufpreis basieren, erhöht um die Aufwendungen und die Kaufgebühren, ohne Teuerung.

Die Kantone – als neue Eigentümer – müssten somit ihren Willen bezeugen, dieses Grundstück innerhalb einer Frist von zwölf Jahren zu bebauen. Tun sie dies nicht, besteht die Gefahr, dass die Gemeinde nach Ablauf dieser Frist die kantonalen Interessen nicht mehr berücksichtigt und das abgetretene Grundstück zum Einstandspreis wieder übernimmt.

4. Verlangter Verpflichtungskredit

Der Verpflichtungskredit für den Erwerb von Artikel Nr. 4949, gemeinsam und zu gleichen Teilen mit dem Kanton Waadt, beträgt 1 700 000 Franken.

Für dieses Vorhaben wurde ein Betrag von 1 500 000 Franken in den Voranschlag 2014 des Amts für Unterricht der Sekundarstufe 2 aufgenommen. Die restlichen 200 000 Franken werden über die für Liegenschaftskäufe des Hochbauamtes bestimmte Kostenstelle verrechnet. Der gesamte Kreditbetrag wird somit unter der Kostenstelle ESSU-3229/5000.000 verbucht. Da der Gegenstand dieses Kaufs ein Grundstück ist, wird gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates und dessen Ausführungsreglement keine Abschreibung vorgenommen.

Der Verpflichtungskredit liegt unter dem in Artikel 45 der Verfassung des Kantons Freiburg festgelegten Betrag (1% der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung) und untersteht somit nicht dem obligatorischen Finanzreferendum. Er übersteigt ebensowenig die in Artikel 36 der Kantonsverfassung festgelegte Grenze (1/4% der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung) und untersteht somit auch nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

5. Weitere Aspekte

Das vorliegende Dekret hat keine direkten Auswirkungen auf den Personalbestand. Es hat keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und mit dem Europarecht wird nicht in Frage gestellt.

6. Schlussbemerkung

Es besteht nachweislich ein Bedarf an Reserveflächen zur Bewältigung des Bevölkerungswachstums im Einzugsgebiet des GYB. Zudem bietet sich für einen Ausbau dieser interkantonalen Schule einzig die Parzelle Nr. 4949 an.

Der Staatsrat ersucht Sie, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

Décret

du

relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye, à Payerne

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu le message du Conseil d'Etat du 6 mai 2014;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

L'acquisition par l'Etat de Fribourg, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, de la parcelle N° 4949 du cadastre de la commune de Payerne est approuvée.

Art. 2

Le coût de l'acquisition pour l'Etat de Fribourg s'élève à 1 700 000 francs, dont 1 681 120 francs pour le terrain.

Art. 3

Un crédit d'engagement de 1 700 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances en vue du financement de cette opération.

Art. 4

Le paiement de cette acquisition sera comptabilisé sous la rubrique ESSU-3229/5000.000 «Achats de terrains».

Dekret

vom

über den Erwerb einer Parzelle für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye in Payerne, gemeinsam und zu gleichen Teilen mit dem Kanton Waadt

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 6. Mai 2014;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Der Erwerb der Parzelle Artikel 4949 des Grundbuchs der Gemeinde Payerne durch den Staat Freiburg, gemeinsam und zu gleichen Teilen mit dem Kanton Waadt, wird gutgeheissen.

Art. 2

Die Gesamtkosten für diesen Erwerb belaufen sich für den Staat Freiburg auf 1 700 000 Franken, davon 1 681 120 Franken für das Grundstück.

Art.3

Für diesen Grundstückserwerb wird bei der Finanzverwaltung ein Verpflichtungskredit von 1 700 000 Franken eröffnet.

Art.4

Die Zahlung wird unter der Kostenstelle ESSU-3229/5000.000 «Grundstückkäufe» verbucht.

Art. 5

¹ Les dépenses nécessaires à cette acquisition seront activées au bilan de l'Etat.

² En application de la loi sur les finances de l'Etat et de son règlement d'exécution, l'achat du terrain ne fera pas l'objet d'un amortissement.

Art. 6

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

Art. 5

¹ Die Ausgaben für diesen Grundstückerwerb werden in der Staatsbilanz aktiviert.

² Nach dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates und seinem Ausführungsreglement wird der Grundstückerwerb nicht abgeschrieben.

Art. 6

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

2014-DICS-49

Propositions de la Commission des finances et de gestion

Projet de décret relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye

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 12 voix sans opposition ni abstention (1 membre excusé), 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 27 août 2014

Anhang

GROSSER RAT

2014-DICS-49

Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Dekretsentwurf über den Erwerb einer Parzelle für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye in Payerne, gemeinsam und zu gleichen Teilen mit dem Kanton Waadt

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 12 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diesen Dekretsentwurf in der Fassung des Staatsrates anzunehmen.

Den 27. août 2014

Annexe

GRAND CONSEIL

2014-DICS-49

Propositions de la commission ordinaire

Projet de décret relatif à l'acquisition d'une parcelle, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, sise à proximité du Gymnase intercantonal de la Broye (GYB), à Payerne

La commission ordinaire CO-2014-63,

composée de Charles Brönnimann, Dominique Butty, Romain Castella, Eric Collomb, Dominique Corminboeuf, Louis Duc, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Gilles Schorderet et Andréa Wassmer, sous la présidence d'Elia Collaud,

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*Entrée en matière

Par 8 voix contre 0 et 2 abstentions (un membre excusé), la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 7 voix contre 0 et 3 abstentions (un membre excusé), 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 juillet 2014*Anhang

GROSSER RAT

2014-DICS-49

Antrag der ordentlichen Kommission

Dekretsentwurf über den Erwerb einer Parzelle für das Interkantonale Gymnasium der Region Broye in Payerne, gemeinsam und zu gleichen Teilen mit dem Kanton Waadt

Die ordentliche Kommission OK-2014-63

unter dem Präsidium von Elia Collaud und mit den Mitgliedern Charles Brönnimann, Dominique Butty, Romain Castella, Eric Collomb, Dominique Corminboeuf, Louis Duc, Rose-Marie Rodriguez, Nadia Savary-Moser, Gilles Schorderet und Andréa Wassmer

*stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:*Eintreten

Mit 8 gegen 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen (ein Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 7 gegen 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen (ein Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der 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. Juli 2014

Rapport 2014-DICS-56

17 juin 2014

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2012-GC-42 [2020.12] Denis Grandjean – Création d'un gymnase intercantonal Vaud–Fribourg à Palézieux-Gare

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite au postulat du député Denis Grandjean concernant la création d'un gymnase intercantonal Vaud–Fribourg à Palézieux-Gare.

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. Situation	1
2. Introduction	2
3. Etude démographique	4
4. Etude d'accessibilité	7
5. Conclusion	13

1. Situation

1.1. Présentation du postulat

Par postulat déposé et développé le 4 décembre 2012, le député Denis Grandjean demande au Conseil d'Etat d'effectuer une étude avec le canton de Vaud afin de déterminer si un nouveau gymnase serait nécessaire dans la région de Palézieux-Gare pour faire face à la très forte augmentation de la population du Sud fribourgeois. Il relève notamment que ce village est un nœud ferroviaire CFF-TPF et qu'il pourrait accueillir les élèves de la Veveyse, d'une grande partie de la Glâne, de la région d'Oron, de la région de Moudon et du Lavaux. Il souhaite également connaître la taille optimale d'un tel établissement ainsi que le nombre de places que la filière gymnasiale devra compter en 2020.

1.2. Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 22 mai 2013, le Conseil d'Etat constate que le canton de Vaud a déjà adopté un rapport en matière de planification des constructions scolaires de l'enseignement postobligatoire et que ce dernier ne prévoit pas de créer un gymnase à Palézieux. Le Conseil d'Etat vaudois précise que cette opportunité n'a pas été évoquée car l'étude détaillée de certaines variables, telles que l'évolution démographique, la diversification de l'offre de formation et la proximité des établissements d'enseignement postobligatoire, n'aboutissait

pas à la nécessité de réaliser un établissement de ce type dans cette région.

Conscient du défi que représente l'accroissement de la population en termes d'infrastructures scolaires, le Conseil d'Etat a toutefois mandaté le Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré pour étudier, en collaboration avec le Service de la statistique et le Service de l'enseignement obligatoire de langue française, l'évolution démographique des élèves du secondaire 2 général (S2; gymnases, écoles de commerce et écoles de culture générale) et des éventuelles conséquences sur les infrastructures et sites scolaires. Il souhaite également que la question des cycles d'orientation soit examinée.

1.3. Débat parlementaire

Le 18 juin 2013, le Grand Conseil a décidé la prise en considération du postulat. Lors du débat, la Commissaire du Gouvernement a souligné que le canton de Fribourg ne pouvait que prendre acte du souhait du canton de Vaud de respecter la planification établie et d'organiser de manière différente la scolarisation de ses élèves. Par ailleurs, elle a rappelé que les gymnases devaient accueillir entre 800 et 1100 élèves pour présenter un cursus bilingue, offrir un nombre suffisant d'options spécifiques et complémentaires et maintenir cependant un enseignement de qualité à un coût supportable.

Au vote, le postulat a été pris en considération par 73 voix sans opposition. Il y a eu 1 abstention.

2. Introduction

2.1. Objet de l'étude

En examinant plus en avant la thématique des constructions scolaires, il a été constaté qu'il fallait analyser séparément la situation au secondaire 1 (cycles d'orientation) et au S2 pour les raisons principales suivantes:

- > Les localisations de ces deux types d'établissements ne répondent pas aux mêmes critères. Il n'est notamment pas possible d'implanter une école du S2 en dehors d'une ville car son aire de recrutement est plus vaste que celle d'un cycle d'orientation.
- > La situation évolue au niveau des cycles d'orientation. Celui de Riaz n'est pas encore construit et l'emplacement du futur cycle d'orientation qui se trouvera entre la Veveyse, la Glâne et la Gruyère n'est pas encore défini.
- > La planification des constructions des établissements du S2 peut être réalisée au niveau des districts. Celle des cycles d'orientation nécessite, au contraire, une analyse plus détaillée par commune voire à l'intérieure des localités pour les villes de Fribourg et Bulle, ce qui n'aurait pas permis de respecter le délai imparti.
- > Dans la scolarité obligatoire, le pilotage des constructions n'est pas de la compétence du canton, mais des communes et associations de communes.

Ce rapport se concentre donc sur la problématique des établissements du S2. Il porte sur l'ensemble du canton de Fribourg, à l'exception du district de la Broye. Ce dernier est situé dans l'aire de recrutement du Gymnase intercantonal de la Broye, dont la gestion ne dépend pas que du canton de Fribourg. En outre, cette région a déjà fait l'objet du rapport intitulé «Estimation de l'évolution future du nombre d'élèves au Gymnase intercantonal de la Broye de 2013 à 2025» rédigé par la démographe Anne-Christine Wanders. Cette étude a démontré que les besoins de disposer de surfaces de réserves sont avérés et conforte les gouvernements fribourgeois et vaudois dans leur choix de proposer au Grand Conseil d'acquérir une parcelle jouxtant le bâtiment actuel.

La scolarité obligatoire fera l'objet d'une étude distincte.

2.2. Répartition des élèves entre les écoles du S2 de Fribourg et Bulle

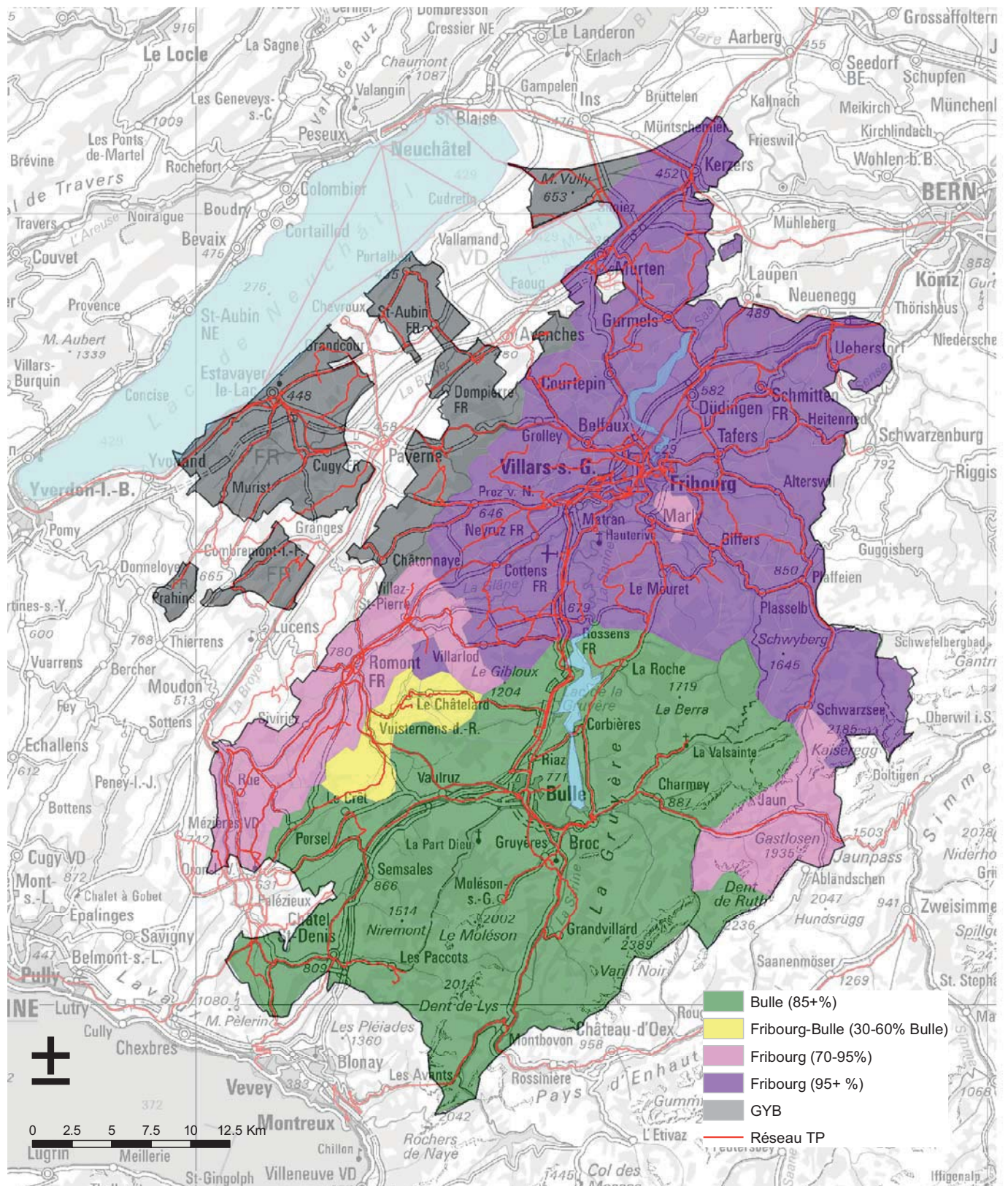


Figure 1: Répartition des élèves entre les écoles du S2 de Fribourg et Bulle

La figure 1 montre la répartition des élèves entre les écoles du S2¹. Elle met également en évidence le réseau des transports publics.

Selon l'article 5 du règlement du 15 avril 1998 sur les études gymnasiales et l'article 5 du règlement du 10 juin 2008 concernant les études en écoles de culture générale (ECG), les élèves de la partie du sud du canton fréquentent généralement le Collège du Sud et les autres élèves sont répartis entre le Collège St-Michel, le Collège Ste-Croix, le Collège de Gambach et, pour la filière ECG, l'École de culture générale de Fribourg.

2.3. Etablissements du S2

Etablissement	Année scolaire 2013/14 ¹	Remarque	Capacité d'accueil maximale d'ici 2020
Collège St-Michel	1215 élèves/57 classes	Un agrandissement n'est pas souhaitable	1300 élèves/62 classes
		Un projet d'assainissement et d'agrandissement de cette école sera prochainement soumis au Grand Conseil	1100 élèves/52 classes
Collège Ste-Croix	904 élèves/42 classes		Agrandissement: 10 salles de classes standards
Collège de Gambach	759 élèves/37 classes	Après agrandissement et rénovation, l'inauguration de l'ensemble des bâtiments est prévue à la rentrée 2014.	975 élèves (dont 75 en stage)/43 classes
		Des travaux en vue de l'extension de cette école sont en cours. Ils servent toutefois principalement à compenser une croissance démographique qui a déjà eu lieu.	1350 élèves (dont 90 en stage ou à la HEdS)/60 classes
Collège du Sud	1085 élèves (dont 38 en stage ou à la HEdS ²)/53 classes		Agrandissement: 13 salles de classes standards
Ecole de culture générale de Fribourg	970 élèves (dont 156 en stage ou à la HEdS)/37 classes		1000 élèves (dont 160 en stage ou à la HEdS)/40 classes
Ensemble du S2	4933 élèves (dont 194 en stage ou à la HEdS)/226 classes		5725 élèves (dont 325 en stage ou à la HEdS)/257 classes

Figure 2: Etablissements du S2

Les calculs des capacités d'accueil maximales tiennent compte de l'extension du Collège du Sud qui se terminera en été 2015 et du projet d'assainissement et d'agrandissement du Collège Ste-Croix. Dans ce cadre, le nombre de classes est estimé selon un effectif moyen de 21 élèves par classe. Les classes de maturités spécialisées domaines social et santé et celles des élèves de 4^e année de l'école de commerce ne sont pas prises en compte car ces élèves effectuent leur formation principalement hors des établissements du S2 (stage ou formation à la Haute école de santé Fribourg).

3. Etude démographique

3.1. Méthode utilisée

La classe d'âge choisie est celle des élèves âgés de 16 à 19 ans (16–19 ans). Elle ne prend pas en compte tous les élèves du S2 (environ 95% des gymnasiens par exemple). Par contre, elle contient presque uniquement des personnes qui suivent un enseignement secondaire du deuxième degré (général ou professionnel) alors que ces dernières ne représentent, par exemple, qu'environ 45% de la classe des 15–20 ans. En effet, cette dernière classe est également composée d'élèves qui sont encore à l'école obligatoire ou de personnes qui ont déjà terminé leur formation S2. Pour obtenir ensuite l'effectif total d'une filière (et non uniquement l'effectif des 16–19 ans de cette filière), l'effectif prévisionnel des 16–19 ans de chaque filière a été multiplié par le rapport historique moyen (2010 à 2013) entre le nombre total d'élèves d'une filière et l'effectif des 16–19 ans de cette filière.

¹ Selon les effectifs d'élèves de 2010 à 2013.

² Selon les données à disposition du Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré au 1^{er} septembre 2013.

³ Haute école de santé Fribourg (voir point 3.1).

La base pour ces calculs est la projection de population par âge et par district effectuée par le Service de la statistique¹, sur laquelle a été appliqué un taux de scolarisation² des 16–19 ans par voie de formation et par district.

Si certaines formations ont évolué durant les dernières années, il a été choisi de ne pas appliquer de règles différenciées pour les projections afin de garder une méthode cohérente. Les précisions suivantes peuvent être apportées:

- > La formation en écoles de commerce a subi une importante réforme en 2011/12. Désormais, cette filière dure quatre ans (y compris un stage d'une année en entreprise qui aura lieu pour la première fois en 2014/15) au lieu de trois précédemment et son accès est conditionné à la réussite d'un examen d'admission qui a réduit le nombre des candidatures. Il a été choisi toutefois de ne pas modifier la méthode de projection pour cette filière car, d'une part, le stage se déroule principalement en entreprise et n'a donc qu'une influence négligeable sur les locaux et, d'autre part, car les conditions d'admissions sont susceptibles d'évoluer.
- > Le canton de Fribourg a introduit à l'automne 2010 des formations menant à la maturité spécialisée dans trois domaines : santé, social et pédagogique³. Seuls les élèves de ce dernier domaine utilisent quotidiennement les locaux des établissements du S2. Les élèves du domaine santé suivent principalement un enseignement modulaire au sein de la Haute école de santé Fribourg et ceux du domaine social effectuent un stage de 40 semaines dont au moins 20 semaines spécifiques dans une institution du domaine social ou éducatif.
- > L'évolution des effectifs des classes dites passerelles⁴, introduites en 2011, est difficilement prévisible car les élèves de ces classes ont un profil différent des autres élèves du S2. Ils sont en particulier plus âgés car ils doivent avoir préalablement réussi une maturité professionnelle. Il a été décidé d'estimer que leur effectif restera stable au fil des années (soit environ 40 élèves francophones et 20 élèves alémaniques). Vu leur faible nombre, il a été décidé de ne pas les intégrer dans les projections (et donc dans les districts). Ces élèves seront toutefois pris en compte dans la projection d'effectif pour l'année 2030.

¹ Chiffres publiés prochainement.

² Le canton ne disposant que depuis 2010 des effectifs, par âge et par district, de sa population, le taux de scolarisation appliqué est la moyenne des valeurs de 2010 à 2013. Les projections s'appuient, ainsi, sur une hypothèse selon laquelle l'adhésion aux différentes filières d'études des futures populations de 16–19 ans du canton sera constante.

³ Les élèves suivant ces formations sont inclus dans les effectifs de la filière école de culture générale.

⁴ La passerelle de la maturité professionnelle aux hautes écoles universitaires dure un an et permet aux titulaires d'un certificat fédéral de maturité professionnelle d'accéder aux hautes écoles universitaires.

Reposant sur les hypothèses de travail évoquées supra, le scénario présenté pourrait être ajusté si des paramètres devaient évoluer à l'avenir.

3.2. Filière gymnase

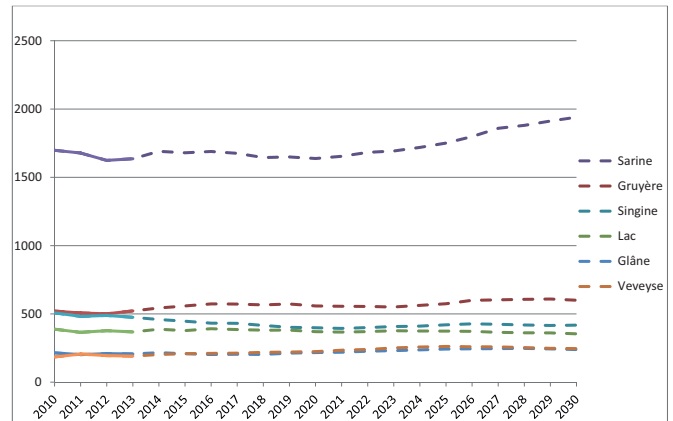


Figure 3: Nombre d'élèves, par année et par district, dans la filière gymnasiale

L'évolution par district peut être résumée comme suit:

- > Glâne: effectif stable entre 2010 et 2030.
- > Gruyère: progression entre 2012 et 2016, stabilité entre 2016 et 2023, puis légère progression entre 2024 et 2026.
- > Lac: effectif stable entre 2010 et 2030.
- > Sarine: effectif globalement stable entre 2012 et 2019, puis forte progression à partir de 2020.
- > Singine: effectif en baisse entre 2010 et 2021, puis stabilité voire légère hausse jusqu'en 2030.
- > Veveyse: effectif globalement en hausse entre 2010 et 2030.

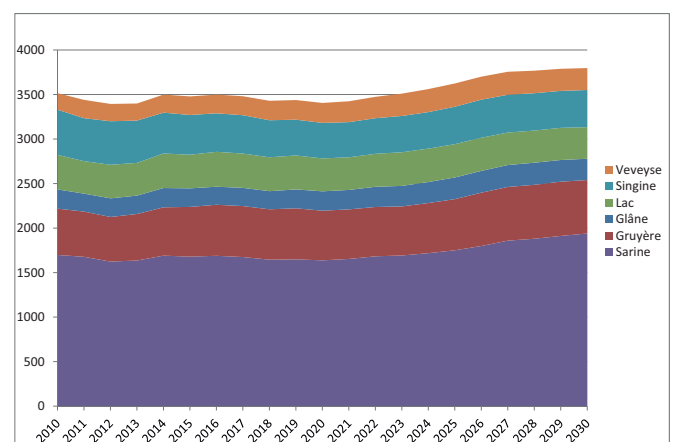


Figure 4: Somme du nombre d'élèves, par année et par district, dans la filière gymnasiale

Au niveau cantonal, le nombre de gymnasiens oscille entre 3395 en 2012 et 3510 en 2023. Par contre, dès 2023, leur effectif progresse continuellement jusqu'en 2030.

Selon ces projections, 3797 élèves suivront la filière gymnasiale en 2030. Environ 60 élèves supplémentaires suivront la formation dite passerelle.

3.3. Filière ECG

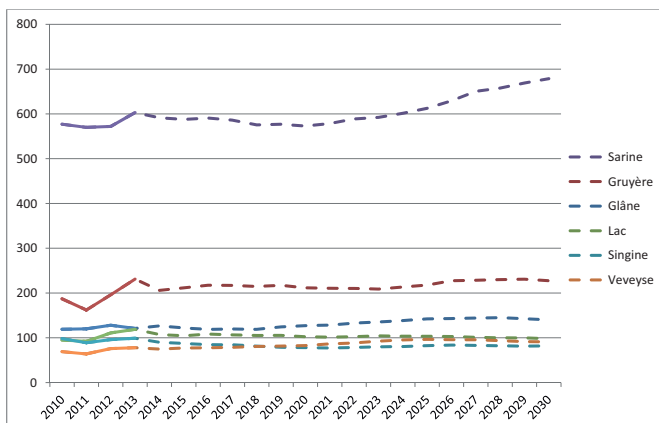


Figure 5: Nombre d'élèves, par année et par district, dans la filière ECG

L'évolution par district peut être résumée comme suit:

- > Glâne: effectif stable entre 2010 et 2018, puis augmentation jusqu'en 2028.
- > Gruyère: forte augmentation entre 2011 et 2013 expliquée par la mise en place des maturités spécialisées; l'effectif 2030 sera proche de celui de 2013.
- > Lac: effectif globalement stable entre 2010 et 2030 (maximum de 119 élèves en 2013).
- > Sarine: effectif globalement stable entre 2010 et 2021, puis forte progression dès 2022.
- > Singine: effectif globalement en baisse entre 2010 et 2030.
- > Veveyse: effectif globalement en hausse entre 2010 et 2030.

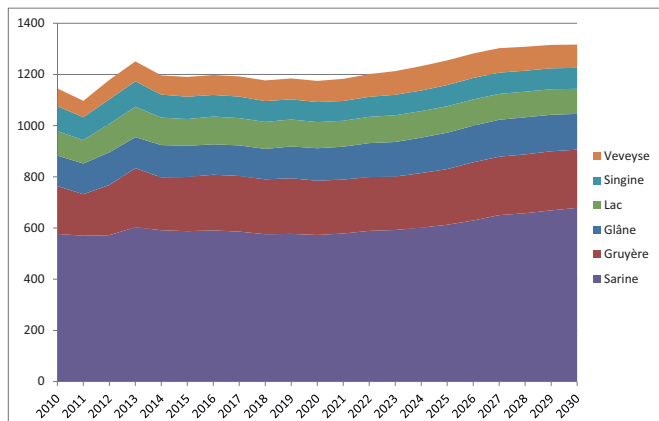


Figure 6: Somme du nombre d'élèves, par année et par district, dans la filière ECG

Au niveau cantonal, l'année 2013 constitue un pic (1251 élèves) dû à l'introduction des maturités spécialisées. Cet effectif ne devrait pas être dépassé avant 2025. Le nombre d'élèves devrait ensuite augmenter fortement jusqu'en 2030. Selon ces projections, 1317 élèves suivront la filière ECG en 2030.

A l'horizon 2020, il faudra, si ces projections se confirment, étudier les possibilités d'intégrer une filière ECG dans un gymnase de la ville de Fribourg ou de construire un établissement dédié aux filières ECG et école de commerce dans le sud du canton.

Suivant les évolutions par district, les aires de recrutement pourraient être modifiées. Il serait, par exemple, envisageable d'orienter les élèves de la Glâne vers la ville de Fribourg ou celle de Bulle selon les taux d'occupation des filières ECG respectives.

3.4. Filière école de commerce

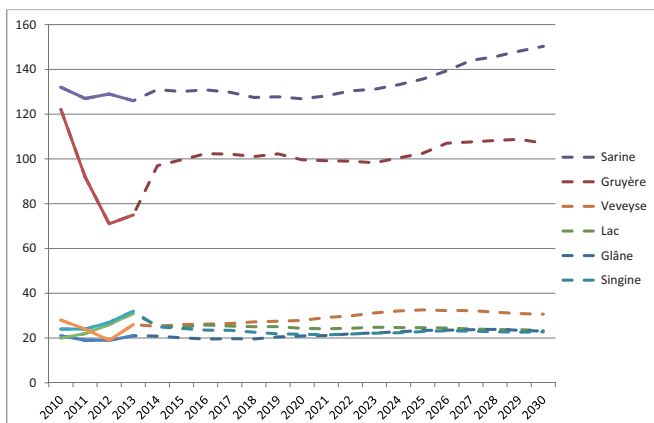


Figure 7: Nombre d'élèves, par année et par district, dans la filière école de commerce

Les effectifs étant faibles, en particulier dans certains districts, il est plus difficile d'effectuer des projections fiables pour la filière école de commerce. L'évolution par district peut toutefois être résumée comme suit:

- > Glâne: effectif stable entre 2010 et 2030.
- > Gruyère: chute des effectifs entre 2010 et 2012 probablement expliquée par l'introduction de l'examen d'admission (voir aussi point 3.1), puis effectif oscillant entre 97 et 109 élèves entre 2014 et 2030.
- > Lac: effectif globalement stable entre 2010 et 2030 (maximum de 31 élèves en 2013).
- > Sarine: effectif globalement stable entre 2010 et 2024, puis forte progression dès 2025.
- > Singine: effectif globalement stable entre 2010 et 2030 (maximum de 32 élèves en 2013).
- > Veveyse: effectif globalement stable entre 2010 et 2030.

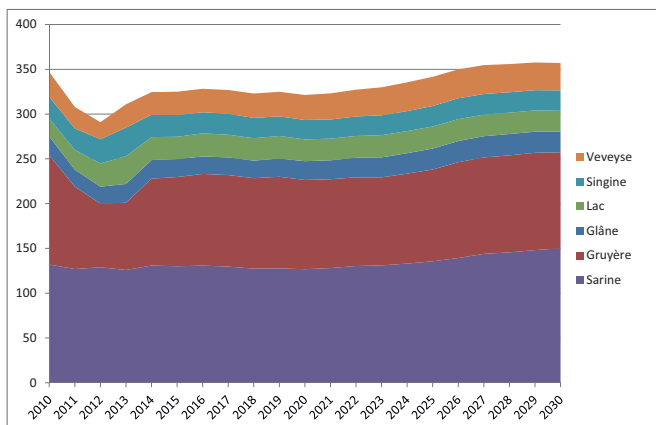


Figure 8: Somme du nombre d'élèves, par année et par district, dans la filière école de commerce

La filière école de commerce ne devrait pas nécessiter de locaux supplémentaires d'ici 2030.

Selon ces projections, 357 élèves suivront la filière école de commerce en 2030.

3.5. Effectif S2 en 2030 et comparaison avec les capacités maximales estimées

En 2030, l'effectif S2 devrait s'élever à 5531 élèves (dont 3797 pour la filière gymnase, 1317 pour la filière école de culture générale, 357 pour la filière école de commerce et 60 pour la formation dite passerelle).

Si le projet d'assainissement et d'agrandissement du Collège Ste-Croix est retenu, les écoles du S2 pourront accueillir 5725 élèves en 2030 (voir point 2.3).

3.6. Comparaison avec les scénarios de l'OFS

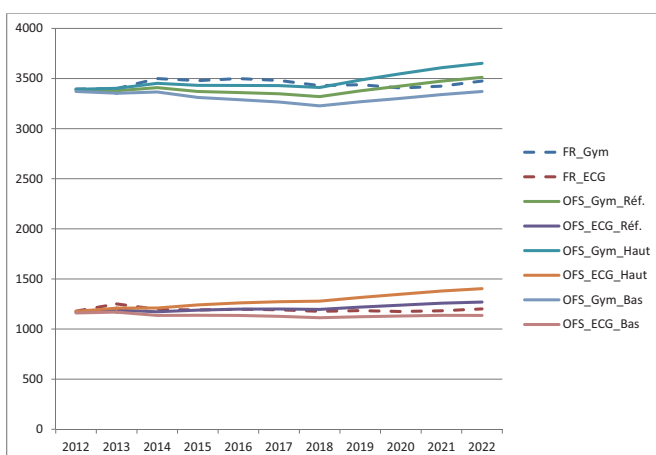


Figure 9: Comparaison entre les projections du Service cantonal de la statistique (scénarios par district) et les scénarios de l'OFS

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a établi des scénarios pour le S2 jusqu'en 2022¹. Le graphique ci-dessus montre les différents scénarios («référence», «haut» et «bas») pour les filières gymnasiale et ECG.

S'ils connaissent une évolution différente entre 2012 et 2022, les projections du Service cantonal de la statistique (scénarios par district dont la méthode est expliquée au point 3.1) et le scénario «référence» de l'OFS prévoient des effectifs proches pour l'année 2022.

4. Etude d'accessibilité

4.1. Contexte

L'endroit proposé par le député Grandjean, Palézieux-Gare, bénéficie d'une accessibilité élevée. Toutefois, comme déjà relevé, l'étude menée par le canton de Vaud n'aboutissait pas à la nécessité d'implanter un gymnase dans cette localité. Par conséquent, ce rapport analyse l'accessibilité en transport public² des principales localités du sud du canton, soit Bulle (20 177 habitants en 2012), Châtel-St-Denis (6090) et Romont (4841).

¹ Publication intitulée «Perspectives de la formation: Scénarios 2013–2022 pour le système de formation» et publiée le 19 décembre 2013 par l'OFS.

² Les temps de parcours utilisés pour réaliser les cartes sont basés sur l'horaire 2013 des transports publics.

4.2. Accessibilité de la ville de Bulle et complémentarité avec la ville de Fribourg

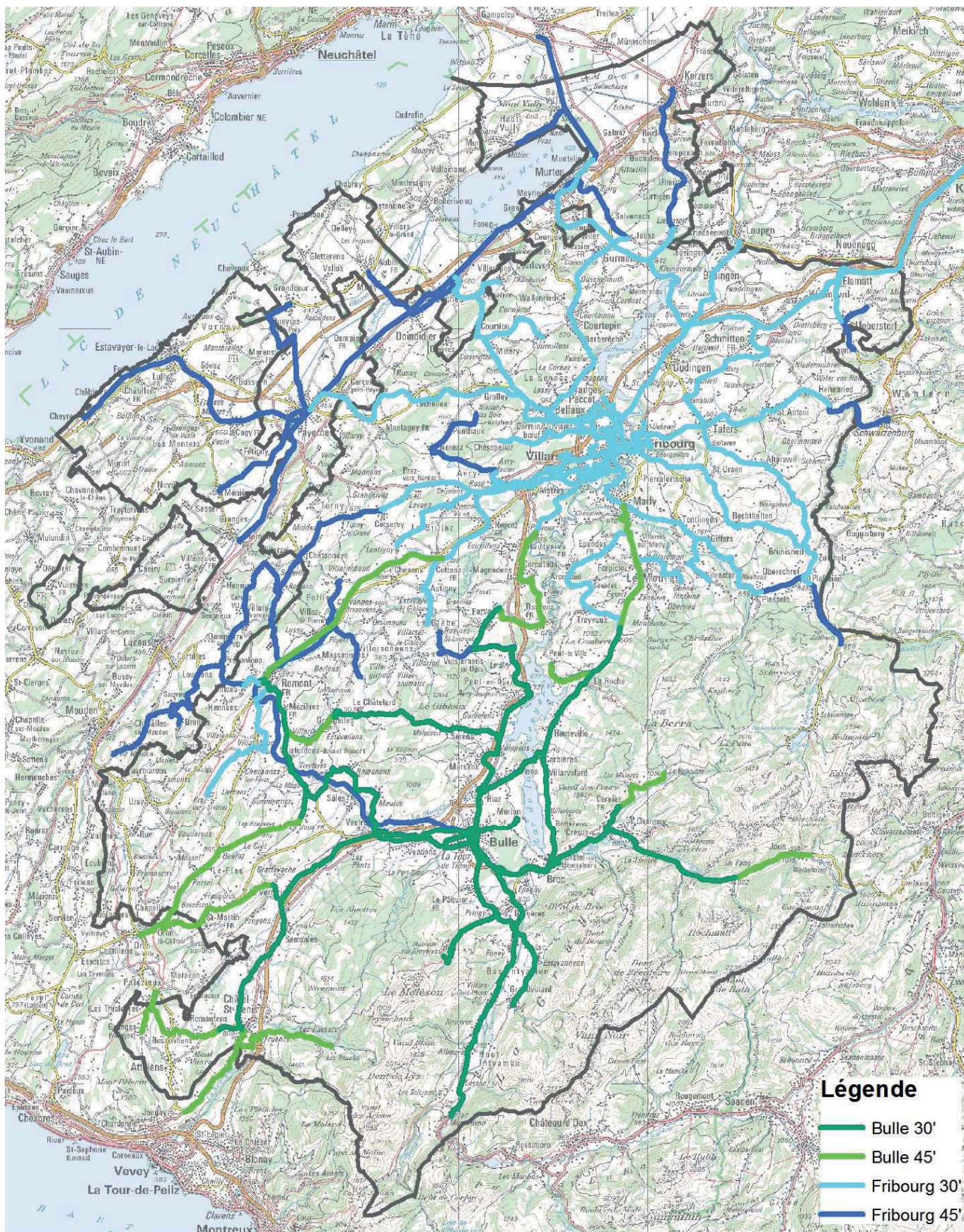


Figure 10: Accessibilité de la ville de Bulle et complémentarité avec la ville de Fribourg

Les traits en vert foncé montrent les trajets en transport public depuis et à destination de la ville de Bulle dont la durée n'excède pas les 30 minutes. La couleur vert clair illustre ceux qui durent 45 minutes au maximum. Les traits bleus ont les mêmes significations, mais pour les trajets depuis et à destination de la ville de Fribourg.

La ville de Bulle est accessible par tout le sud du canton sauf une partie de la Glâne. Cette dernière se situe toutefois à moins de 45 minutes de la ville de Fribourg.

La région de Romont, qui se situe entre les villes de Bulle et Fribourg, pourrait permettre, le cas échéant, d'équilibrer les effectifs entre les deux plus grandes communes fribourgeoises. En effet, cette région se situant environ à équidistance de ces deux localités, ses élèves pourraient, par exemple, être scolarisés à Bulle si les établissements de la ville de Fribourg ne devaient plus disposer de capacités d'accueil suffisantes. Cas échéant, les modifications d'aires de recrutement suivraient des raisonnements à long terme tenant compte des évolutions démographiques structurelles. En d'autres termes, ces aires de recrutement ne seraient pas modifiées annuellement selon les effectifs de chaque rentrée.

4.3. Accessibilité de la ville de Châtel-St-Denis et complémentarité avec la ville de Fribourg

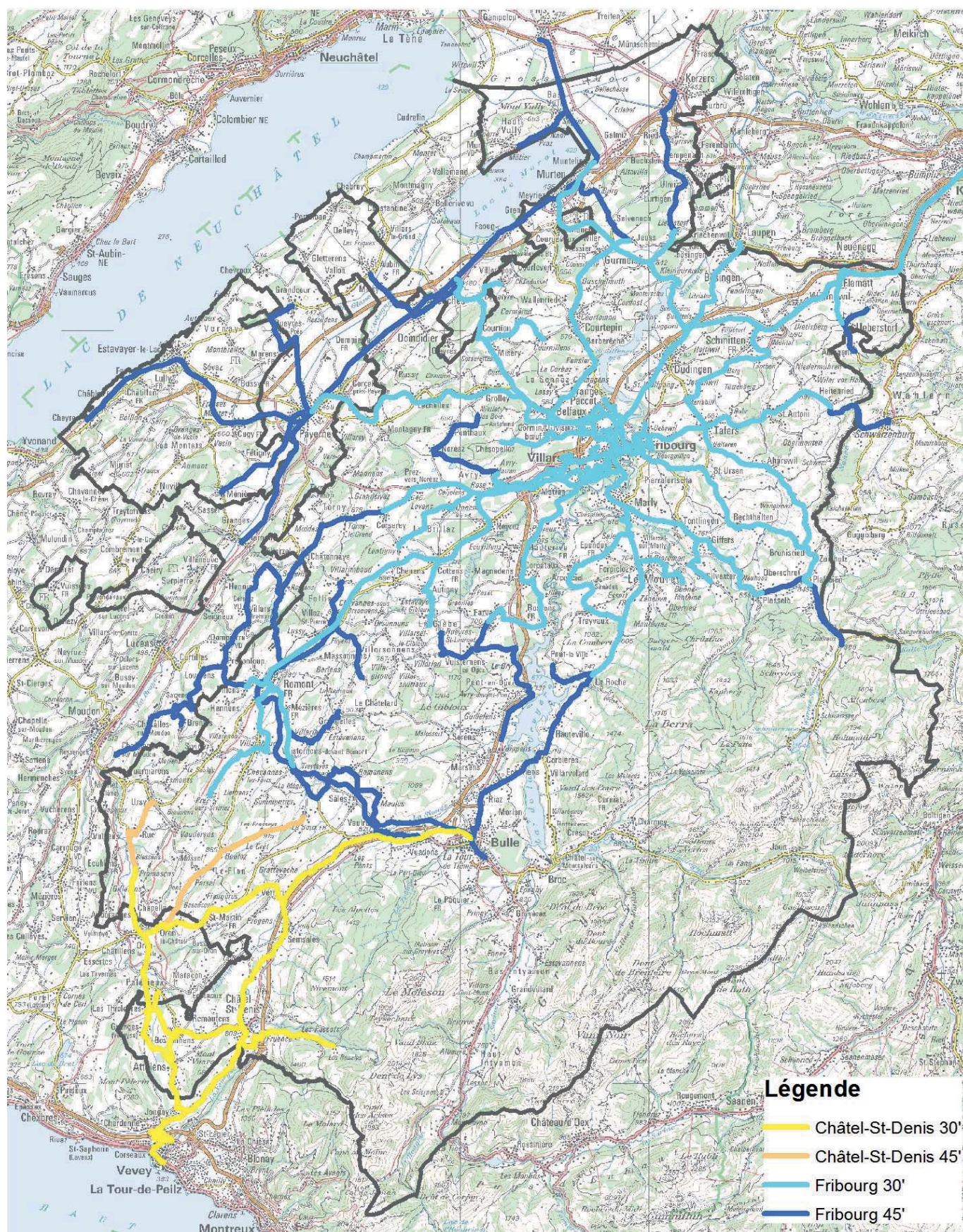


Figure 11: Accessibilité de la ville de Châtel-St-Denis et complémentarité avec la ville de Fribourg

Les traits jaunes montrent les trajets en transport public depuis et à destination de la ville de Châtel-St-Denis dont la durée n'excède pas les 30 minutes. La couleur orange illustre ceux qui durent 45 minutes au maximum. Les traits bleus ont les mêmes significations, mais pour les trajets depuis et à destination de la ville de Fribourg.

La ville de Châtel-St-Denis n'est pas accessible en moins de 45 minutes en transport public depuis de nombreuses localités des districts de la Glâne et de la Gruyère.

Il ne serait donc pas possible, par exemple, de déplacer les filières école de commerce et ECG depuis la ville de Bulle jusqu'à celle de Châtel-St-Denis sous peine d'exclure des élèves glânois et gruériens de ces deux filières.

4.4. Accessibilité de la ville de Romont et complémentarité avec la ville de Fribourg

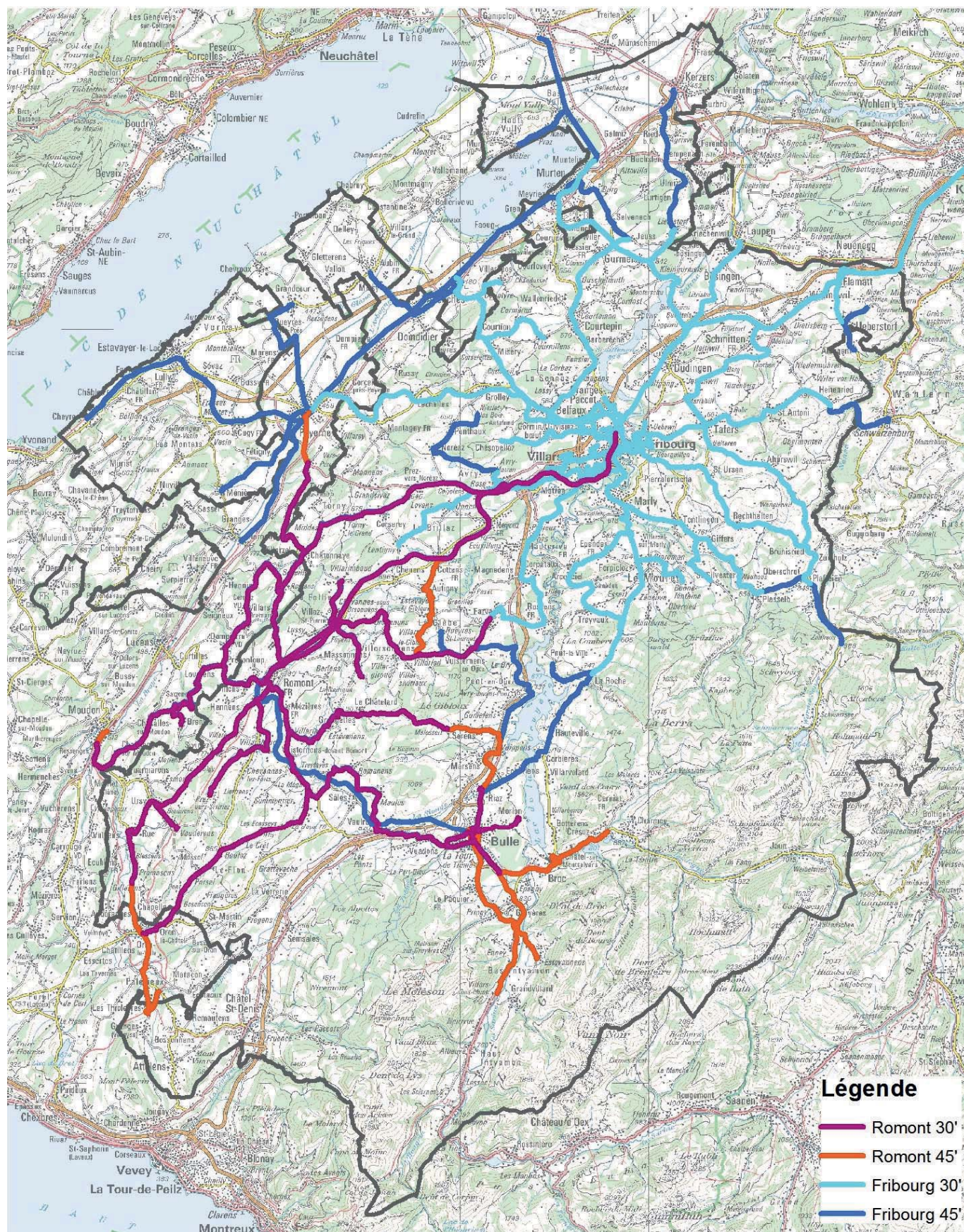


Figure 12: Accessibilité de la ville de Romont et complémentarité avec la ville de Fribourg

Les traits grenat montrent les trajets en transport public depuis et à destination de la ville de Romont dont la durée n'excède pas les 30 minutes. La couleur orange illustre ceux qui durent 45 minutes au maximum. Les traits bleus ont les mêmes significations, mais pour les trajets depuis et à destination de la ville de Fribourg.

La ville de Romont n'est pas accessible en moins de 45 minutes depuis le district de la Veveyse, à l'exception de la commune de Le Flon.

Il ne serait donc pas possible, par exemple, de déplacer les filières école de commerce et ECG depuis la ville de Bulle jusqu'à celle de Romont sous peine d'exclure des élèves veveysans voire gruériens de ces deux filières.

5. Conclusion

L'augmentation démographique prévue dans le district de la Sarine dès 2020 conforte la nécessité d'assainir et d'agrandir le Collège Ste-Croix, à Fribourg. En ce qui concerne le sud du canton, le nombre d'élèves du S2 en provenance des districts de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse va encore globalement progresser jusqu'en 2030, mais à un rythme nettement moins soutenu que durant les dix dernières années. Entre 2003 et 2013, le taux de croissance annuel de ces élèves a été de plus de 3%, alors qu'il devrait être inférieur à 0.86% entre 2013 et 2030. Partant, le Conseil d'Etat estime qu'il faut attendre notamment la fin des travaux d'extension du Collège du Sud et les décisions qui seront prises au sujet du terrain jouxtant le Gymnase intercantonal de la Broye à Payerne, avant de prendre une décision concernant le sud du canton. A terme, il pourrait être opportun d'acquérir une parcelle en ville de Bulle afin de permettre la construction ultérieure d'une école du S2.

Au niveau de l'ensemble du canton de Fribourg et après la réalisation des travaux déjà débutés au Collège du Sud et prévus pour le Collège Ste-Croix, la capacité globale des écoles du S2 devrait être suffisante jusqu'en 2030. La construction d'un établissement du S2 nécessitant au minimum une dizaine d'années depuis le premier projet jusqu'à la mise à disposition des locaux, les projections démographiques seront actualisées en 2020 au plus tard pour anticiper les évolutions ultérieures.

Les chefs-lieux des districts de la Glâne et de la Veveyse ne disposant pas, à l'instar de ceux du Lac et de la Singine, d'un bassin de population suffisant et n'étant pas assez accessibles pour permettre l'implantation d'une école du S2, le Conseil d'Etat estime que ces établissements devront, à l'avenir, rester concentrés dans les villes de Fribourg et Bulle.

Le Conseil d'Etat constate que le présent rapport guidera le pilotage de la planification des constructions scolaires du

S2 et il estime ainsi avoir donné suite au postulat du député Denis Grandjean.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Bericht 2013-DICS-56

17. Juni 2014

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2012-GC-42 [2020.12] Denis Grandjean – Schaffung eines interkantonalen
Gymnasiums Waadt–Freiburg in Palézieux-Gare**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat von Grossrat Denis Grandjean hinsichtlich der Schaffung eines interkantonalen Gymnasiums Waadt–Freiburg in Palézieux-Gare.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Situation	14
2. Einführung	15
3. Bevölkerungsstudie	17
4. Studie zur Verkehrserschliessung	21
5. Schlussbemerkungen	27

1. Situation

1.1. Zusammenfassung des Postulats

In seinem am 4. Dezember 2012 eingereichten und begründeten Postulat ersuchte Grossrat Denis Grandjean den Staatsrat, gemeinsam mit dem Kanton Waadt in einer Studie abzuklären, ob angesichts des starken Bevölkerungswachstums im Süden des Kantons Freiburg Bedarf für ein neues Gymnasium in der Region von Palézieux-Gare bestehe. Er wies insbesondere darauf hin, dass dieser Ort ein Bahnknotenpunkt SBB–TPF sei und sich als Standort für die Schülerinnen und Schüler des Vivisbachbezirks, eines grossen Teils des Glanebezirks, der Region Oron, der Region Moudon und des Lavaux eignen würde. Zudem möchte er wissen, welche Grösse für eine solche Schule optimal wäre und mit wie vielen Plätze für den gymnasialen Bildungsgang im Jahr 2020 gerechnet werden sollte.

1.2. Antwort des Staatsrats

In seiner Antwort vom 22. Mai 2013 hielt der Staatsrat fest, dass der Kanton Waadt bereits einen Bericht zur Planung der Schulbauten für die postobligatorische Ausbildung angenommen habe, in dem jedoch die Schaffung einer solchen Schule in der Region Palézieux nicht vorgesehen sei. Der Waadtländer Staatsrat hatte dazu erläutert, diese Idee sei nicht aufgenommen worden, weil die Detailanalyse gewisser Variablen, wie die Bevölkerungsentwicklung, die Diversifizierung des

Ausbildungsangebots und die Nähe von weiterführenden Schulen, nicht für den Bedarf einer solchen Schule in der Region Palézieux spreche.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass das Bevölkerungswachstum für die Schulinfrastrukturen der Sekundarstufe 2 eine grosse Herausforderung darstellt. Er erteilte daher dem Amt für Unterricht der Sekundarstufe 2 den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem Amt für Statistik und dem Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht die demografische Entwicklung der Schülerinnen und Schüler auf der allgemeinbildenden Sekundarstufe 2 (Gymnasien, Handelsmittelschulen und Fachmittelschulen) und deren allfällige Auswirkungen auf die Schulinfrastrukturen und Schulstandorte zu untersuchen. Gleichzeitig wollte er auch den Bedarf an Orientierungsschulen abklären lassen.

1.3. Parlamentsdebatte

Am 18. Juni 2013 beschloss der Grosse Rat die Erheblicherklärung des Postulats. In der Debatte betonte die Vertreterin des Staatsrats, der Kanton Freiburg könne lediglich zur Kenntnis nehmen, dass der Kanton Waadt seine Planung berücksichtigen und die schulische Ausbildung seiner Schülerinnen und Schüler anders organisieren wolle. Zudem wies sie darauf hin, dass ein Gymnasium mindestens 800 Schülerinnen und Schüler aufnehmen sollte, um einen zweisprachigen Ausbildungsgang, eine genügende Anzahl Schwerpunkt- und

Ergänzungsfächer und gleichzeitig einen guten Unterricht zu vertretbaren Kosten anbieten zu können.

In der Abstimmung wurde das Postulat mit 73 Stimmen ohne Gegenstimme und mit einer Enthaltung für erheblich erklärt.

2. Einführung

2.1. Gegenstand der Studie

Im Zuge der genaueren Abklärung der Planung von Schulbauten stellte sich heraus, dass die Situation auf der Sekundarstufe 1 (Orientierungsschule) und der Sekundarstufe 2 getrennt untersucht werden sollte, und zwar aus folgenden Gründen:

- > Für die Standortbestimmung dieser beiden Schularten gelten nicht die gleichen Kriterien. So kommt für eine Schule der S2 (Mittelschule) ein Standort ausserhalb einer Stadt nicht in Betracht, denn ihr Einzugsgebiet ist grösser als dasjenige einer Orientierungsschule.
- > Bei den Orientierungsschulen sieht die Lage anders aus. Die OS von Riaz ist noch nicht errichtet und der Standort der künftigen Orientierungsschule, die zwischen dem Vivisbach-, dem Glane- und dem Greyerzbezirk zu stehen kommen soll, steht noch nicht fest.
- > Die Planung der Schulbauten für die S2 kann auf Bezirksebene erfolgen. Jene der Orientierungsschulen erfordert jedoch eine eingehendere Abklärung auf Gemeindeebene oder gar, für die Städte Freiburg und Bulle, innerhalb der Ortschaften; eine solche Untersuchung hätte daher nicht innert der gesetzten Frist durchgeführt werden können.
- > Bei den obligatorischen Schulen ist nicht der Kanton für die Planung der Bauten zuständig, sondern die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Dieser Bericht beschränkt sich somit auf die Schulen der S2. Er bezieht den gesamten Kanton Freiburg mit ein, mit Ausnahme des Broyebezirks. Denn dieser liegt im Einzugsgebiet des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye, für das der Kanton Freiburg nicht alleine zuständig ist. Auch wurde diese Region bereits im Bericht «Estimation de l'évolution future du nombre d'élèves au Gymnase intercantonal de la Broye de 2013 à 2025» (Entwicklungsszenarien für die Schülerzahlen des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye von 2013-2025) der Demografin Anne-Christine Wanders behandelt. Diese Studie hat erbracht, dass nachweislich ein Bedarf an zusätzlichen Raumreserven besteht. Dies hat die Freiburger und die Waadtländer Regierung in ihrem Entschluss bestärkt, dem Grossen Rat den Erwerb einer Nachbarparzelle des heutigen Gebäudes vorzuschlagen.

Zur obligatorischen Schule soll eine separate Studie erstellt werden.

2.2. Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Schulen der S2 in Freiburg und Bulle

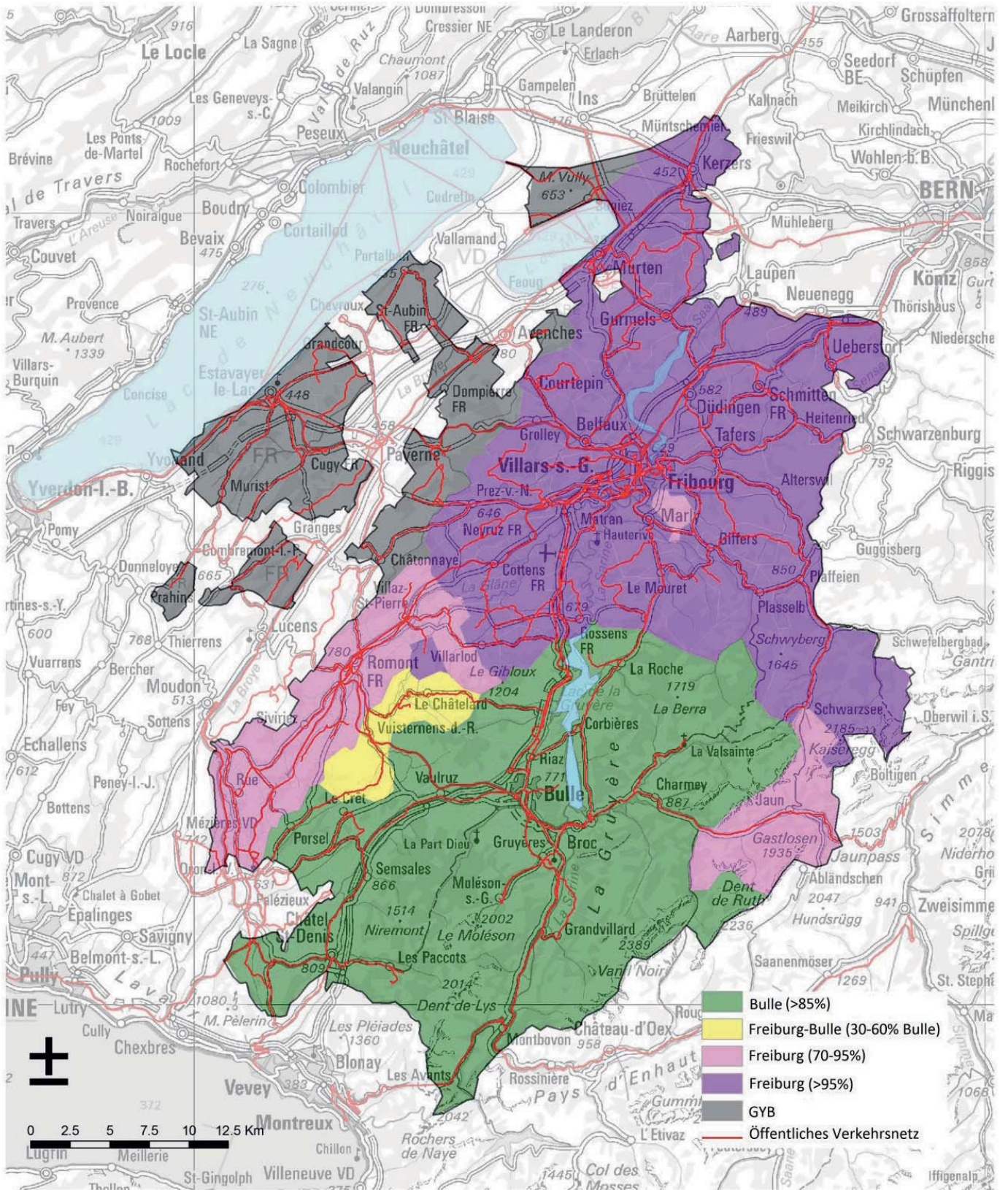


Abbildung 1: Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Schulen der S2 in Freiburg und Bulle

Die Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die Schulen der S2¹. Zudem ist auf dieser Karte auch das öffentliche Verkehrsnetz eingezeichnet.

Nach Artikel 5 des Reglements vom 15. April 1998 über die Gymnasialausbildung und Artikel 5 des Reglements vom 10. Juni 2008 über die Ausbildung an Fachmittelschulen (FMS) besuchen die Schülerinnen und Schüler des südlichen Kantonsteils grundsätzlich das Kollegium des Südens, wohingegen die übrigen auf die Kollegien St. Michael, Heilig Kreuz und Gambach verteilt werden; die Ausbildung an der Fachmittelschulen erfolgt an der Fachmittelschule Freiburg.

2.3. Schulen der S2

Schule	Schuljahr 2013/14 ¹	Anmerkung	Maximale Aufnahmekapazität bis 2020
Kollegium St. Michael	1215 Schüler/innen/57 Klassen	Ein Ausbau wäre nicht sinnvoll	1300 Schüler/innen/62 Klassen
Kollegium Heilig Kreuz	904 Schüler/innen/42 Klassen	Dem Grossen Rat wird demnächst ein Sanierungs- und Ausbauprojekt für dieses Kollegium unterbreitet.	1100 Schüler/innen/52 Klassen
Kollegium Gambach	759 Schüler/innen/37 Klassen	Nach dem Ausbau und der Renovierung ist die Einweihung des gesamten Schulareals für den Schuljahresbeginn 2014 vorgesehen.	Ausbau: 10 Standard-Schulzimmer 975 Schüler/innen (davon 75 in Praktika)/43 Klassen
Kollegium des Südens	1085 Schüler/innen (davon 38 in Praktika oder an der HEdS ²)/53 Klassen	Arbeiten für den Ausbau dieser Schule sind in Gang. Der geplante Ausbau dient jedoch hauptsächlich zur Kompensation des bereits erfolgten Bevölkerungswachstums.	1350 Schüler/innen (davon 90 in Praktika oder an der HEdS)/60 Klassen
Fachmittelschule Freiburg	970 Schüler/innen (davon 156 in Praktika oder an der HEdS)/37 Klassen		Ausbau: 13 Standard-Schulzimmer 1000 Schüler/innen (davon 160 in Praktika oder an der HEdS)/40 Klassen
Schulen der S2 insgesamt	4933 Schüler/innen (davon 194 in Praktika oder an der HEdS)/226 Klassen		5725 Schüler/innen (davon 325 in Praktika oder an der HEdS)/257 Klassen

Abbildung 2: Schulen der S2

Die Berechnungen der maximalen Aufnahmekapazität tragen dem Ausbau des Kollegiums des Südens, der im Sommer 2015 abgeschlossen werden soll, und dem Sanierungs- und Ausbauprojekt des Kollegiums Heilig Kreuz bereits Rechnung. Dabei basiert die Schätzung der Anzahl Klassen auf einer durchschnittlichen Klassengrösse von 21 Schülerinnen und Schülern. Die Klassen der Fachmaturitäten im Berufsfeld Soziale Arbeit und Gesundheit sowie jene der Schülerinnen und Schüler im 4. Jahr der Handelsmittelschule wurden hingegen nicht berücksichtigt, da diese Schülerinnen und Schüler ihre Ausbildung hauptsächlich ausserhalb der Schulen der S2 absolvieren (Praktika oder Ausbildung an der Hochschule für Gesundheit Freiburg).

3. Bevölkerungsstudie

3.1. Verwendete Methode

Für die Studie wurde die Altersgruppe der 16- bis 19-jährigen Schülerinnen und Schüler gewählt (16–19 Jahre). Sie bezieht nicht alle Schülerinnen und Schüler der S2 mit ein (so werden etwa 95% der Gymnasialschülerinnen und -schüler erfasst). Dagegen sind darin fast nur Lernende in den allgemein- oder berufsbildenden Schulen der S2 berücksichtigt, die jedoch nur etwa 45% der Altersgruppe der 15- bis 20-Jährigen ausmachen. Denn in dieser Altersgruppe befinden sich auch Schülerinnen und Schüler, die noch die obligatorische Schule besuchen, oder junge Menschen, die ihre Ausbildung auf der S2 bereits abgeschlossen haben. Um anschliessend den Gesamtbestand eines Bildungsgangs zu erhalten (und nicht nur die Anzahl der 16- bis 19-Jährigen in diesem Bildungsgang), wurde der prognostizierte Bestand der 16- bis 19-Jährigen jedes Bildungsgangs mit dem mittleren Verhält-

¹ Gemäss den Schülerzahlen der Jahre 2010 bis 2013.

² Gemäss den Daten des Amtes für Unterricht der Sekundarstufe 2, Stand am 1. September 2013.

³ Hochschule für Gesundheit Freiburg (siehe Ziffer 3.1).

nis (2010 bis 2013) zwischen der Gesamtschülerzahl eines Bildungsgangs und der Anzahl der 16- bis 19-Jährigen dieses Bildungsgang multipliziert.

Die Grundlagen für diese Berechnungen bilden die vom Amt für Statistik erstellten Bevölkerungsprognosen nach Alter und nach Bezirk¹. Diesen wurden dann mit der Schulbesuchsquote² der 16- bis 19-Jährigen nach Bildungsgang und nach Bezirk multipliziert.

Auch wenn sich einige Bildungswege in den vergangenen Jahren geändert haben, entschied man sich dafür, für die Prognosen keine unterschiedlichen Regeln anzuwenden, damit die Methode kohärent bleibt. Zudem gilt es Folgendes zu beachten:

- > Die Ausbildung an den Handelsmittelschulen wurde 2011/12 weitreichend reformiert. Künftig dauert die Handelsmittelschule vier Jahre (einschliesslich ein einjähriges Betriebspraktikum, das erstmals 2014/15 stattfinden wird) anstelle der bisherigen drei Jahre; zudem ist vor der Zulassung eine Aufnahmeprüfung abzulegen, wodurch sich die Zahl der Aufnahmegesuche verringert hat. Dennoch wurde beschlossen, die Prognosemethode für diesen Bildungsgang nicht zu ändern, da zum einen das Praktikum hauptsächlich in einem Betrieb erfolgt und somit nur einen vernachlässigbaren Einfluss auf die Räumlichkeiten hat, und da sich zum anderen die Aufnahmebestimmungen noch ändern können.
- > Der Kanton Freiburg hat im Herbst 2010 Bildungsgänge für die Fachmaturität in drei Berufsfeldern eingeführt: Gesundheit, Soziale Arbeit und Pädagogik³. Nur die Schülerinnen und Schüler des letztgenannten Bereichs nutzen die Räumlichkeiten der Schulen der S2 täglich. Die Schülerinnen und Schüler im Berufsfeld Gesundheit besuchen Unterrichtsmodule an der Hochschule für Gesundheit Freiburg und jene des Berufsfelds Soziale Arbeit absolvieren ein Praktikum von 40 Wochen, davon mindestens 20 praktische Arbeitswochen einer sozialen oder sozialpädagogischen Einrichtung.
- > Die Entwicklung der sogenannten Passerellenklassen⁴, die 2011 eingeführt wurden, lässt sich schwer abschätzen, da die Schülerinnen und Schüler dieser Klassen ein anderes Profil haben als die übrigen Mittelschülerinnen und Mittelschüler. So sind sie vor allem älter, da sie zuvor eine Berufsmaturität erwerben mussten. Es wurde

davon ausgegangen, dass ihr Bestand in den kommenden Jahren stabil bleiben wird (d.h. ungefähr 40 französischsprachige und 20 deutschsprachige Schülerinnen und Schüler). Angesicht ihrer geringen Zahl wurde beschlossen, sie nicht in die Prognosen (und somit auch nicht in die Berechnungen nach Bezirk) aufzunehmen. Für die Prognose des Schülerbestands im Jahr 2030 werden die betreffenden Schülerinnen und Schüler jedoch berücksichtigt.

Sollten sich die Parameter in Zukunft ändern, so kann das gestützt auf die oben erwähnten Arbeitshypothesen erstellte Szenario angepasst werden.

3.2. Gymnasiale Ausbildung

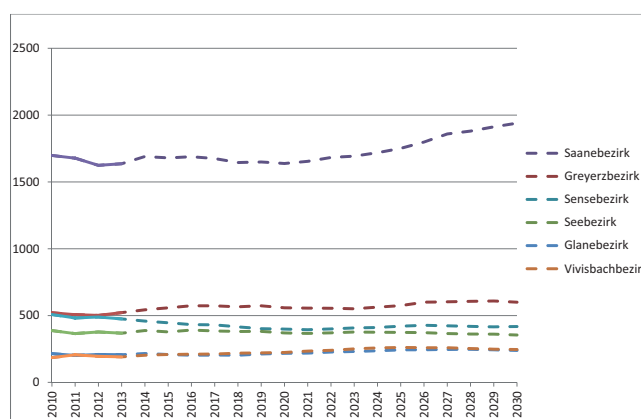


Abbildung 3: Anzahl Schülerinnen und Schüler nach Jahr und nach Bezirk im gymnasialen Bildungsgang

Die Entwicklung nach Bezirk lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- > Glanebezirk: Stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030.
- > Greyerzbezirk: Erhöhung von 2012 bis 2016, stabile Zahlen von 2016 bis 2023, dann leichter Anstieg im Zeitraum 2024 bis 2026.
- > Seebezirk: Stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030.
- > Saanebezirk: Insgesamt stabile Schülerzahlen in den Jahren 2012 bis 2019, dann starker Anstieg ab 2020.
- > Sensebezirk: Sinkende Zahlen von 2010 bis 2021, dann stabile Entwicklung oder leichte Erhöhung bis 2030.
- > Vivisbachbezirk: Insgesamt steigende Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030.

¹ Daten werden demnächst veröffentlicht.

² Da der Kanton erst seit 2010 über Zahlen zu seiner Bevölkerung nach Alter und nach Bezirk verfügt, wird als Schulbesuchsquote der mittlere Wert der Jahre 2010 bis 2013 genommen. Die Prognosen beruhen somit auf der Annahme, dass bei den künftigen Altersgruppen der 16- bis 19-Jährigen die Eintritte in die verschiedenen Bildungsgänge im Kanton konstant bleiben werden.

³ Die Schülerinnen und Schüler dieser Bildungsgänge sind in den Schülerzahlen der Fachmittelschule enthalten.

⁴ Die Passerelle von der Berufsmaturität zu den universitären Hochschulen dauert ein Jahr und ermöglicht den Inhaberinnen und Inhabern eines eidgenössischen Berufsmaturitätszeugnisses den Zugang zu den universitären Hochschulen.

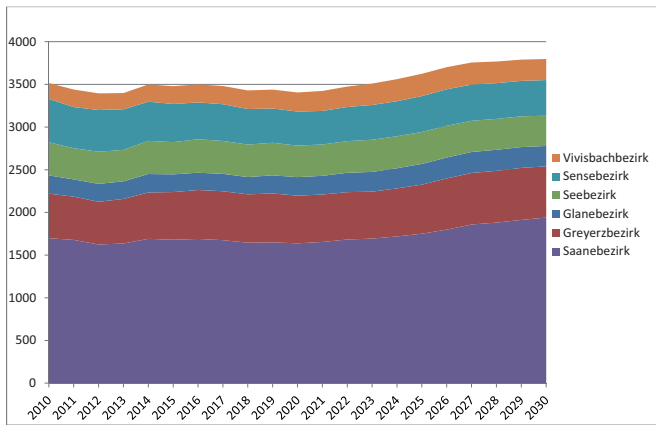


Abbildung 4: Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler nach Jahr und nach Bezirk im gymnasialen Bildungsgang

Auf Kantonsebene schwankt die Zahl der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten zwischen 3395 im 2012 und 3510 im 2023. Ab 2023 wird ihre Anzahl jedoch bis 2030 stetig ansteigen.

Nach den Prognosen werden im Jahr 2030 3797 Schülerinnen und Schüler die gymnasiale Ausbildung absolvieren. Etwa 60 weitere Schülerinnen und Schüler werden die sogenannte Passerelle machen.

3.3. Fachmittelschulausbildung (FMS-Bildungsgänge)

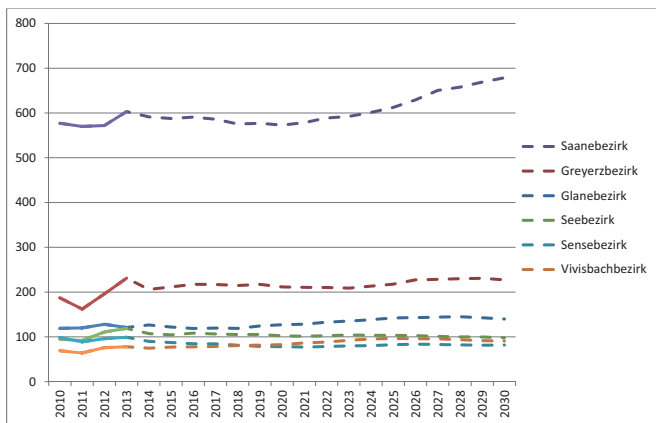


Abbildung 5: Anzahl Schülerinnen und Schüler nach Jahr und nach Bezirk in den FMS-Bildungsgängen

Die Entwicklung nach Bezirk lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- > Glanebezirk: Stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2018, dann Anstieg bis ins Jahr 2028.
- > Greyerzbezirk: Starker Anstieg von 2011 bis 2013, der auf die Einführung der Fachmaturitäten zurückzuführen ist; für das Jahr 2030 werden annähernd gleich hohe Schülerzahlen erwartet wie im Jahr 2013.

- > Seebezirk: Stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030 (Höchstzahl von 119 Schülerinnen und Schüler im Jahr 2013).
- > Saanebezirk: Insgesamt stabile Schülerzahlen in den Jahren 2010 bis 2021, dann starker Anstieg ab 2022.
- > Sensebezirk: Insgesamt sinkende Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030.
- > Vivisbachbezirk: Insgesamt steigende Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030.

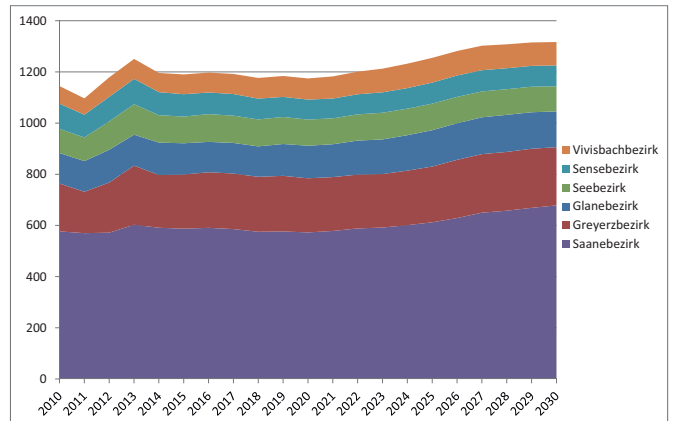


Abbildung 6: Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler nach Jahr und nach Bezirk in den FMS-Bildungsgängen

Im gesamten Kanton ist im Jahr 2013 ein Höchstwert zu verzeichnen (1251 Schülerinnen und Schüler), was auf die Einführung der Fachmaturitäten zurückzuführen ist. Vor 2025 dürfte dieser Stand nicht mehr erreicht werden. Danach wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler bis 2030 stark ansteigen. Nach den Prognosen werden im Jahr 2030 1317 Schülerinnen und Schüler die Fachmittelschulausbildung absolvieren.

Im Hinblick auf das Jahr 2020 sollte man, wenn diese Prognosen sich bestätigen, die Möglichkeit prüfen, einen FMS-Bildungsgang in ein Kollegium der Stadt Freiburg zu integrieren oder im Süden des Kantons eine Gebäude für die FMS- und HMS-Bildungsgänge zu errichten.

Je nachdem, wie sich die Schülerzahlen in den Bezirken entwickeln, könnten die Einzugsgebiete der Schulen geändert werden. So könnte man zum Beispiel die Schülerinnen und Schüler des Glanebezirks wahlweise in die Stadt Freiburg oder nach Bulle schicken, je nach der Auslastung der jeweiligen FMS-Bildungsgänge.

3.4. Ausbildung an der Handelsmittelschule (HMS-Bildungsgänge)

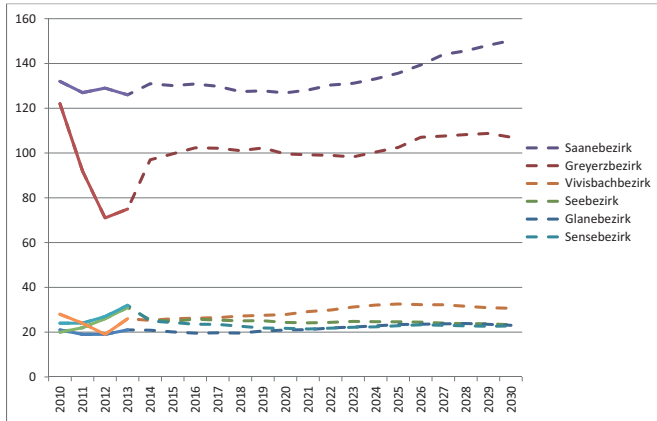


Abbildung 7: Anzahl Schülerinnen und Schüler nach Jahr und nach Bezirk in den HMS-Bildungsgängen

Da die Schülerzahlen gering sind, vor allen in einigen Bezirken, ist es schwieriger, verlässliche Prognosen für die HMS-Bildungsgänge zu erstellen. Die Entwicklung nach Bezirk lässt sich jedoch wie folgt zusammenfassen:

- > Glanebezirk: Stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030.
- > Greyerzbezirk: Stark sinkende Schülerzahlen in den Jahren 2010 bis 2012, vermutlich wegen der Einführung der Aufnahmeprüfung (siehe auch Ziffer 3.1), dann im Zeitraum 2014 bis 2030 schwankender Bestand zwischen 97 und 109 Schülerinnen und Schülern.
- > Seebezirk: Insgesamt stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030 (Höchstzahl von 31 Schülerinnen und Schülern im Jahr 2013).
- > Saanebezirk: Insgesamt stabile Schülerzahlen in den Jahren 2010 bis 2024, dann starker Anstieg ab 2025.
- > Sensebezirk: Insgesamt stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030 (Höchstzahl von 32 Schülerinnen und Schülern im Jahr 2013).
- > Vivisbachbezirk: Insgesamt stabile Schülerzahlen im Zeitraum 2010 bis 2030.

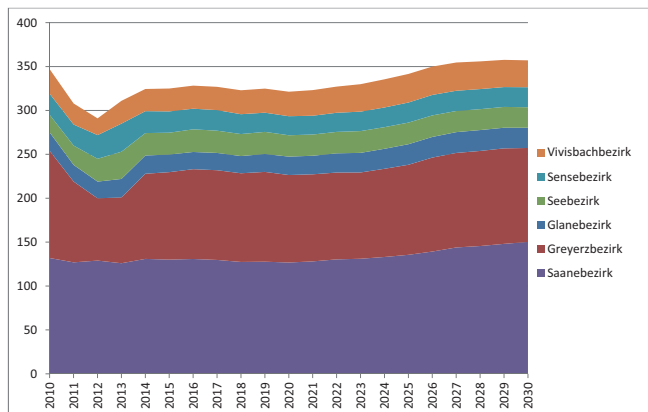


Abbildung 8: Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler nach Jahr und nach Bezirk in den HMS-Bildungsgängen

Für die HMS-Bildungsgänge sollten bis 2030 keine zusätzlichen Räumlichkeiten benötigt werden.

Nach den Prognosen werden im Jahr 2030 357 Schülerinnen und Schüler eine Ausbildung an der Handelsmittelschule absolvieren.

3.5. Schülerzahlen der S2 im 2030 und Vergleich mit den geschätzten maximalen Aufnahmekapazitäten

Im Jahr 2030 dürften die Schulen der S2 etwa 5531 Schülerinnen und Schüler zählen (davon 3797 in der gymnasialen Ausbildung, 1317 in der Fachmittelschulbildung, 357 in der Ausbildung an der Handelsmittelschule und 60 in der sogenannten Passerelle-Ausbildung).

Falls das Sanierungs- und Ausbauprojekt des Kollegiums Heilig Kreuz zustande kommt, werden die Schulen der S2 im Jahr 2030 5725 Schülerinnen und Schüler aufnehmen können (siehe Ziffer 2.3).

3.6. Vergleich mit den Szenarien des BFS

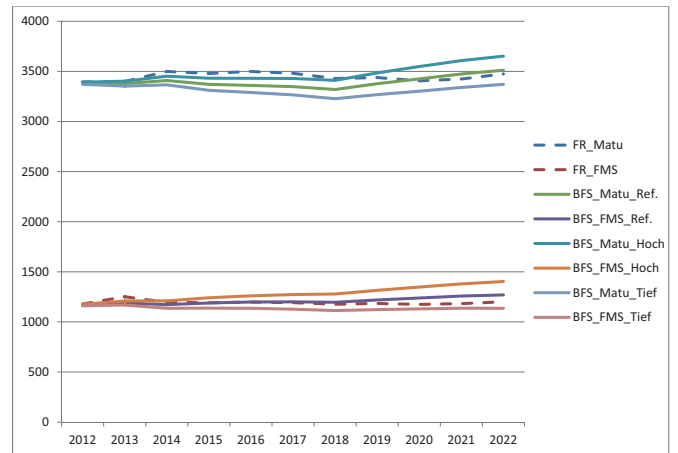


Abbildung 9: Vergleich zwischen den Prognosen des kantonalen Amtes für Statistik (Szenarien nach Bezirk) und den Szenarien des BFS

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat Szenarien für die S2 bis 2022 erstellt¹. Die nachfolgende Abbildung zeigt die verschiedenen Szenarien («Referenz», «hoch» und «tief») für die gymnasialen Maturitätsschulen und für die Fachmittelschulen.

Auch wenn die Entwicklung im Zeitraum 2012 bis 2022 unterschiedlich beurteilt wird, so ist nach den Prognosen des kantonalen Amtes für Statistik (Szenarien nach Bezirk; Methode wird unter Ziffer 3.1 erläutert) und des BFS in sei-

¹ Publikation «Bildungsperspektiven: Szenarien 2013–2022 für das Bildungssystem», veröffentlicht am 19. Dezember 2013 durch das BFS.

nem «Referenz-Szenario» für das Jahr 2022 mit annähernd gleich hohen Schülerzahlen zu rechnen.

4. Studie zur Verkehrserschliessung

4.1. Hintergrund

Der von Grossrat Denis Grandjean vorgeschlagene Standort, Palézieux-Gare, ist sehr gut erreichbar. Wie bereits erwähnt, führte die vom Kanton Waadt erstellte Studie jedoch nicht zum Schluss, dass in der Region Palézieux ein Bedarf für eine solche Schule besteht. Daher wird in diesem Bericht die Frage untersucht, wie gut die grösseren Ortschaften im Süden des Kantons, nämlich Bulle (20 177 Einwohner/innen), Châtel-St-Denis (6090) und Romont (4841), mit dem öffentlichen Verkehr¹ erreichbar sind.

¹ Die zur Erstellung der Karten verwendeten Fahrzeiten basieren auf dem Fahrplan 2013 des öffentlichen Verkehrs.

4.2. Verkehrserschliessung der Stadt Bulle und Vergleich mit der Stadt Freiburg

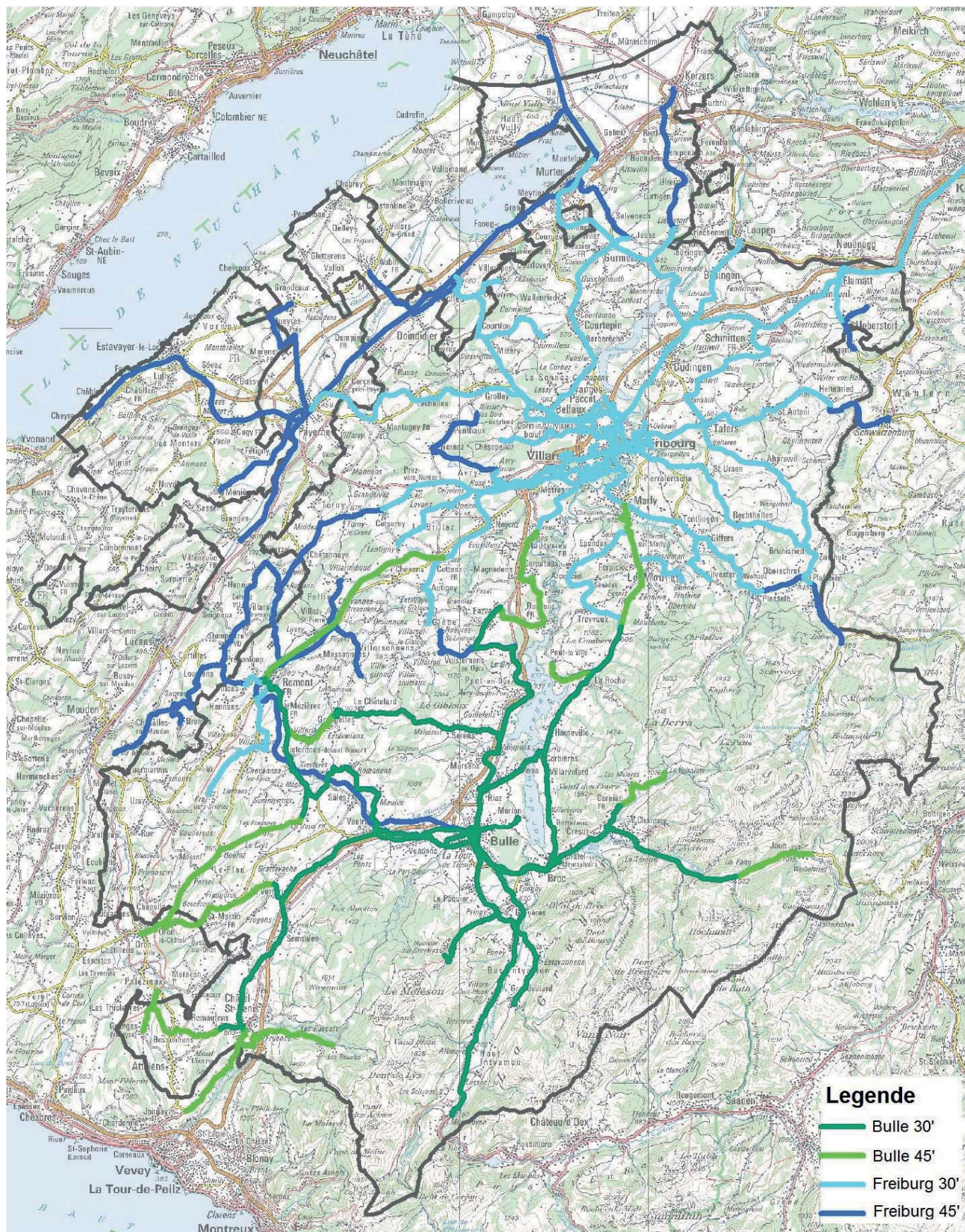


Abbildung 10: Verkehrserschliessung der Stadt Bulle und Vergleich mit der Stadt Freiburg

Die dunkelgrünen Linien zeigen die Strecken des öffentlichen Verkehrs von und nach Bulle, deren Dauer 30 Minuten nicht übersteigt. Die hellgrünen Linien markieren die Strecken, die höchstens 45 Minuten dauern. Die hell- und dunkelblauen Linien bezeichnen die entsprechenden Strecken für die Fahrten von und nach Freiburg.

Die Stadt Bulle ist aus dem gesamten Süden des Kantons gut erreichbar, ausser für einen Teil des Glanebezirks. Dieser Teil liegt jedoch weniger als 45 Minuten von der Stadt Freiburg entfernt.

Die Region Romont, die zwischen den Städten Bulle und Freiburg liegt, könnte allenfalls dazu genutzt werden, die Schülerbestände zwischen den beiden grössten Freiburger Gemeinden auszugleichen. Denn da diese Region ungefähr in der Mitte zwischen diesen beiden Orten liegt, könnten ihre Schülerinnen und Schüler nach Bulle gehen, falls die Schulen der Stadt Freiburg nicht mehr über genügend Aufnahmekapazitäten verfügen sollten. Allenfalls könnte man die Anpassungen der Einzugsgebiete längerfristig planen, wobei jeweils die strukturellen Bevölkerungsentwicklungen berücksichtigt werden. Mit anderen Worten würden diese Einzugsgebiete nicht mehr jährlich auf der Grundlage der jeweiligen Schülerzahlen zum Schuljahresbeginn geändert.

4.3. Verkehrserschliessung der Stadt Châtel-St-Denis und Vergleich mit der Stadt Freiburg

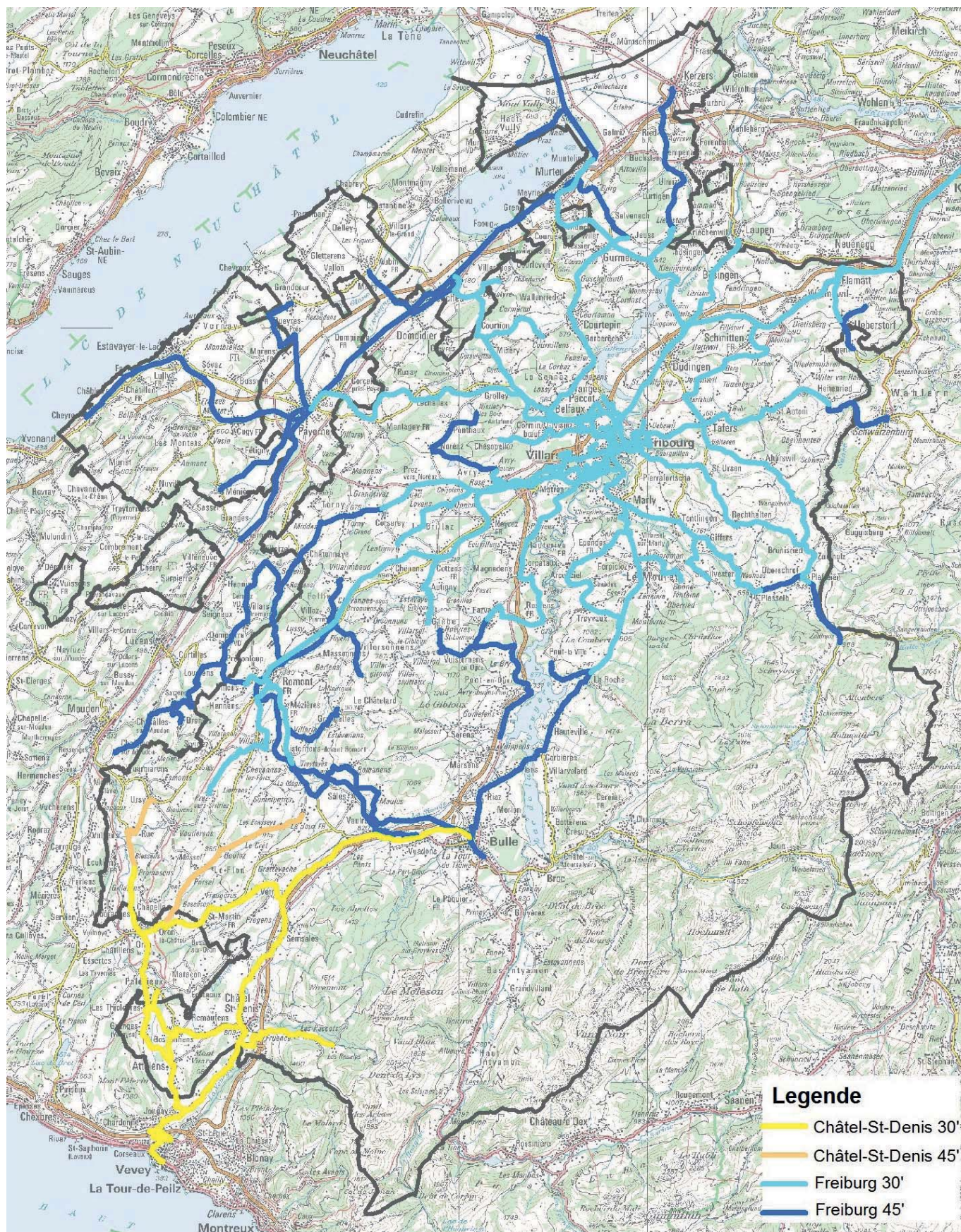


Abbildung 11: Verkehrserschliessung der Stadt Châtel-St-Denis und Vergleich mit der Stadt Freiburg

Die gelben Linien zeigen die Strecken des öffentlichen Verkehrs von und nach Châtel-St-Denis, deren Dauer 30 Minuten nicht übersteigt. Die orangen Linien markieren die Strecken, die höchstens 45 Minuten dauern. Die hell- und dunkelblauen Linien bezeichnen die entsprechenden Strecken für die Fahrten von und nach Freiburg.

Aus zahlreichen Ortschaften des Glane- und des Greyerzbezirks ist die Stadt Châtel-St-Denis mit dem öffentlichen Verkehr nicht in unter 45 Minuten erreichbar.

Daher wäre es beispielsweise nicht möglich, die HMS- und FMS-Bildungsgänge von der Stadt Bulle nach Châtel-St-Denis umzusiedeln, da sonst die Gefahr bestünde, dass die Schülerinnen und Schüler aus dem Glane- und dem Greyerzbezirk von diesen beiden Ausbildungsgängen ausgeschlossen würden.

4.4. Verkehrserschliessung der Stadt Romont und Vergleich mit der Stadt Freiburg

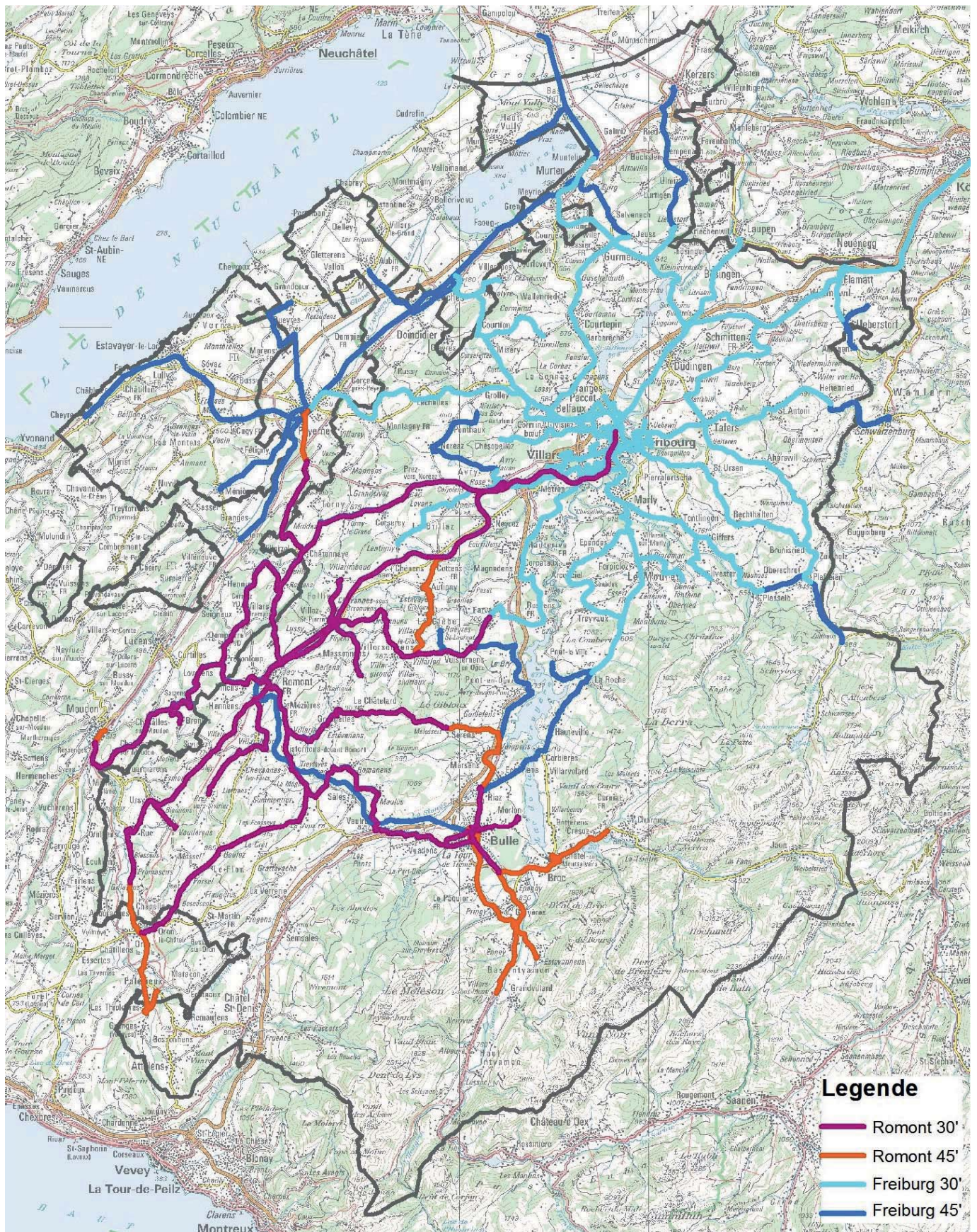


Abbildung 12: Verkehrserschliessung der Stadt Romont und Vergleich mit der Stadt Freiburg

Die granatroten Linien zeigen die Strecken des öffentlichen Verkehrs von und nach Romont, deren Dauer 30 Minuten nicht übersteigt. Die orangen Linien markieren die Strecken, die höchstens 45 Minuten dauern. Die hell- und dunkelblauen Linien bezeichnen die entsprechenden Strecken für die Fahrten von und nach Freiburg.

Die Stadt Romont ist aus dem Vivisbachbezirk, mit Ausnahme aus der Gemeinde Le Flon, nicht in unter 45 Minuten erreichbar.

Daher wäre es beispielsweise nicht möglich, die HMS- und FMS-Bildungsgänge von der Stadt Bulle nach Romont umzusiedeln, da sonst die Gefahr bestünde, dass die Schülerinnen und Schüler aus dem Vivisbach- und teils auch aus dem Greyerzbezirk von diesen beiden Ausbildungsgängen ausgeschlossen würden.

5. Schlussbemerkungen

Das für den Saanebezirk ab 2020 erwartete Bevölkerungswachstum untermauert die Notwendigkeit, das Kollegium Heilig Kreuz in Freiburg zu renovieren und auszubauen. Im Süden des Kantons wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler aus dem Glane-, dem Greyerz- und dem Vivisbachbezirk an den Schulen der S2 bis 2030 gesamthaft weiter ansteigen, jedoch weit weniger stark als in den vergangenen zehn Jahren. Im Zeitraum 2003 bis 2013 betrug die jährliche Zuwachsrate dieser Schülerinnen und Schüler über 3%, von 2013 bis 2030 sollte sie hingegen unter 0,86% betragen. Daher ist der Staatsrat der Ansicht, dass man insbesondere das Ende der Ausbauarbeiten am Kollegium des Südens und die Entscheidung zum Erwerb der Nachbarparzelle beim Interkantonalen Gymnasium der Region Broye in Payerne abwarten sollte, bevor eine Entscheidung zum Süden des Kantons getroffen wird. Abschliessend lässt sich sagen, dass es sinnvoll sein könnte, ein Grundstück in der Stadt Bulle zu erwerben, um den späteren Bau einer Schule der S2 zu ermöglichen.

Für den gesamten Kanton Freiburg sollte die gesamte Aufnahmekapazität der Schulen der S2, nach dem Abschluss der am Kollegium des Südens begonnenen und für das Kollegium Heilig Kreuz geplanten Arbeiten, bis ins Jahr 2030 ausreichen. Da für den Bau einer Schule der S2 mindestens zehn Jahre nötig sind, gerechnet vom ersten Projekt bis zur Bereitstellung der Räumlichkeiten, sollen die Bevölkerungsprognosen spätestens 2020 aktualisiert werden, um den künftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Da die Hauptorte des Glane- und des Vivisbachbezirks ebenso wie jene des See- und des Sensebezirks nicht über ein genügend grosses Einzugsgebiet verfügen und als Standort für eine Schule der S2 nicht genügend gut erreichbar sind, sollten diese Schulen nach Ansicht des Staatsrats künftig auf die Städte Freiburg und Bulle konzentriert bleiben.

Der Staatsrat stellt fest, dass der vorliegende Bericht als Orientierungshilfe für die Planung der Schulbauten der S2 dienen wird und damit das Postulat von Grossrat Denis Grandjean eingelöst wird.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Rapport 2013-DSAS-51

3 juin 2014

—
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
 sur le postulat 2002.12 Antoinette de Weck/Nadine Gobet –
 Aide sociale et la libre circulation**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Antoinette de Weck/Nadine Gobet concernant l'aide sociale et la libre circulation.

Table des matières

1. Résumé du postulat	1
2. Rappel du cadre légal	2
2.1. Législation fédérale	2
2.2. Quelques chiffres	3
3. Regroupement familial et logement	4
4. Autorisations de séjour et accès à l'aide sociale	5
4.1. Ressortissants UE/AELE exerçant une activité lucrative	5
4.2. Ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi	6
4.3. Ressortissants UE/AELE n'exerçant pas d'activité lucrative	7
4.4. Ressortissants de pays tiers	8
5. Instruction des dossiers et contrôle	10
6. Impact sur les prestations sociales	12
7. Intégration	14
8. Mesures	14
9. Conclusion	16

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 7 février 2012, les députées Antoinette de Weck et Nadine Gobet invitent le Conseil d'Etat à établir un rapport sur la situation des personnes disposant d'une autorisation de séjour dans le cadre de la libre circulation alors que leur statut professionnel est précaire et qu'elles doivent recourir à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins. Les députées se fondent sur les constats de plusieurs services sociaux régionaux (Fribourg, Bulle, Romont) qui montrent une augmentation de ce type de situations, ce qui soulève différents problèmes: la vérification de la situation financière (ressources ou fortune) à l'étranger lors de l'instruction des dossiers d'aide sociale s'avère difficile à réaliser par lesdits services; les ressortissants étrangers concernés

ont souvent des besoins relatifs à leur intégration socioprofessionnelle (langue, méconnaissance du système administratif, etc.); le regroupement familial dont peuvent bénéficier les ascendants des personnes concernées pose la question du financement des frais de santé de cette population âgée (assurance-maladie, aide et soins à domicile voire placement en EMS). Les mêmes questions se posent pour les personnes issues de pays tiers. En outre, les députées souhaitent une clarification de la législation en matière d'aide sociale pour les bénéficiaires de permis L (but du séjour limité). Par ailleurs, elles invitent le Conseil d'Etat à préciser les mesures qu'il entend prendre pour améliorer le contrôle des situations ainsi que les conséquences légales du statut des personnes ayant un permis de séjour alors qu'elles n'ont pas de travail et sollicitent l'aide sociale.

Le postulat a été pris en considération lors de la séance du Grand Conseil du 13 septembre 2012 par 90 voix contre 0 et 0 abstention.

2. Rappel du cadre légal

2.1. Législation fédérale

Libre circulation des personnes

La libre circulation complète des personnes est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2007 à l'égard des ressortissants de l'UE-15¹, Chypre et Malte. Depuis le 1^{er} mai 2011, la libre circulation complète s'applique également à l'égard des Etats de l'UE-8². Jusqu'au 31 mai 2014, la Suisse pouvait introduire à nouveau des contingents dans le cadre d'une clause de sauvegarde spéciale (clause de ventilation) si l'immigration de main-d'œuvre était, pour une année donnée, supérieure à la moyenne des trois années précédentes de plus de 10%. Dans ce cas, la Suisse pouvait, pendant les deux années suivantes, limiter l'immigration à la moyenne des trois années précédentes majorée de 5%.

L'introduction de la libre circulation à titre définitif pour les UE-25/AELE sera opérée à partir du 1^{er} juin 2014, soit 12 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Actuellement, seuls les ressortissants de l'UE-2 (Bulgarie et Roumanie) ne bénéficient pas encore d'une libre circulation complète, ces 2 pays étant soumis à des dispositions transitoires définies dans le protocole II à l'ALCP, et ce jusqu'au 31 mai 2016 (contingents spécifiques, priorité des travailleurs indigènes et contrôle des conditions de rémunération et de travail). Une clause de sauvegarde spécifique est également prévue à partir du 31 mai 2016, laquelle permettra le cas échéant de réintroduire des contingents jusqu'au 31 mai 2019, sans mesures de rétorsion de la part de l'UE. A partir de cette dernière date, les ressortissants roumains et bulgares bénéficieront également de la libre circulation à titre définitif au même titre que les ressortissants UE-25/AELE.

La Croatie est quant à elle membre de l'UE depuis le 1^{er} juillet 2013. Pour les ressortissants de ce pays, en raison de l'absence, pour l'heure, d'extension de l'ALCP entre la Suisse et la Croatie, les ressortissants croates sont considérés, sous l'angle de l'admission en Suisse, comme des ressortissants de pays tiers (soumis à la loi fédérale sur les étrangers). Toutefois, un accord concernant la Suisse et la Croatie est en cours de négociation.

¹ UE-15: ensemble des pays qui appartenaient à l'Union européenne entre 1995 et 2004. Par ordre d'entrée, il s'agit des pays suivants: France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche.

² UE-8: Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Accès au marché du travail pour les ressortissants UE-25/AELE

Le droit de séjour et d'accès à une activité économique est garanti aux ressortissants des Etats signataires en vertu des articles 4 ALCP et 2 de l'Annexe I ALCP. Selon l'art. 4 al. 1 de l'Annexe I ALCP, les ressortissants d'une partie contractante ont en outre le droit de demeurer sur le territoire d'une autre partie contractante après la fin de leur activité économique.

Conformément au cadre fixé par l'ALCP, un étranger est considéré comme «travailleur» dès qu'il exerce une activité réelle et effective, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. Selon la pratique cantonale, non encore entérinée par un Tribunal, toute personne exerçant une activité lucrative, à un taux inférieur à 100%, doit disposer d'une rémunération mensuelle d'au moins Fr. 2027.- net pour bénéficier du statut de travailleur. Ce droit de séjour déduit de l'ALCP ne peut être limité que par des mesures d'ordre public, au sens de l'art. 5, al. 1 de l'Annexe I ALCP.

Le conjoint et les enfants de ressortissants UE/AELE, qui sont admis dans le cadre du regroupement familial, ont un droit d'accès au marché du travail, et ce quelle que soit leur nationalité (art. 3, al. 5 de l'Annexe I ALCP). Une exception est toutefois à mentionner pour les membres de la famille d'un ressortissant UE-2, titulaire d'un permis L. L'accès au marché du travail reste pour ces derniers soumis à autorisation.

Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail

Selon le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)³, les entreprises suisses ont largement profité de l'entrée en vigueur de l'ALCP pour recruter de la main-d'œuvre étrangère à l'étranger. Tandis que plus de 50% de l'immigration en provenance de l'UE/AELE en 2010 avait explicitement pour objectif l'emploi, la majorité des migrants issus des Etats tiers venait s'installer en Suisse au titre du regroupement familial. Conformément aux objectifs de la Confédération en matière de politique des étrangers, la main-d'œuvre étrangère recrutée est majoritairement issue de l'UE/AELE. C'est dans ces Etats que les entreprises suisses ont également trouvé le personnel hautement qualifié relativement rare dans la plupart des pays et donc extrêmement convoité à l'échelle internationale. Toujours selon le SECO, l'immigration dépend de la demande de main-d'œuvre des entreprises et donc de la conjoncture. Ainsi, lors de la récession de 2009, le solde migratoire s'est contracté d'un quart. Par ailleurs, durant la crise financière, l'immigration a eu un effet stabilisateur sur la consommation et les investissements dans la construction, donc sur l'évolution conjoncturelle du pays. L'économie d'exportation

³ Gaillard Serge et Weber Bernhard, «Les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail», in La Vie économique, SECO, juin 2011.

a rapidement profité de la reprise mondiale en 2010, si bien qu'une propagation de la crise à l'économie intérieure a pu être évitée. Dans l'ensemble, la Suisse a été moins durement touchée par la crise que de nombreux autres Etats, notamment ceux de la zone euro. Comparativement aux années nonante, le taux de chômage des étrangers s'est rapproché du faible niveau des travailleurs suisses. Ainsi, en moyenne, durant la dernière décennie, les ressortissants des Etats hors UE/AELE ont connu le taux de chômage le plus élevé (8,3%), suivis des migrants issus des pays de l'UE/AELE (3,8%) et des Suisses (2,2%). Cette situation est restée inchangée ces dernières années; la récente crise n'y a pas non plus apporté de modifications notables. L'ALCP conclu avec l'UE a largement contribué à la croissance de l'économie et de l'emploi dans notre pays depuis son entrée en vigueur en 2002, relève le SECO dans son communiqué de presse du 11 juin 2013, en permettant aux entreprises suisses de recruter plus facilement de la main d'œuvre dans les Etats de l'UE/AELE. Il note par ailleurs que l'immigration, en provenance notamment de pays de l'UE/AELE, joue aussi un rôle positif en matière de financement des assurances sociales.

Aide sociale

La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin confie aux cantons la compétence en matière d'aide sociale (art 1 LAS). Les normes recommandées au niveau fédéral pour venir en aide aux personnes dans le besoin sont fixées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). La loi fribourgeoise sur l'aide sociale (art. 22a LASoc) charge le Conseil d'Etat d'édicter les normes de calcul de l'aide matérielle en se référant aux normes de la CSIAS. Les communes doivent veiller à ce que les personnes dans le besoin bénéficient de l'aide sociale conformément aux dispositions de cette même loi (art. 15 LASoc). Le Service de l'action sociale veille à ce que les communes, les services sociaux et les commissions sociales assument leurs tâches en matière d'aide sociale (art. 21 al. 6 LASoc).

2.2. Quelques chiffres

Au niveau fédéral

Selon l'Office fédéral de la statistique¹ (OFS), 1 187 986 ressortissant-e-s de l'UE vivent en Suisse en 2012, soit 63.5% de l'ensemble de la population résidente étrangère de Suisse. Parmi ces personnes, 35 207 ont bénéficié de prestations financières de l'aide sociale en 2012, ce qui représente un taux de 3.1%. Ce nombre a sensiblement augmenté au cours des dernières années puisqu'il s'élevait à 28 762 en 2009 (2.8%), 29 895 en 2010 (2.8%) et 31 739 en 2011 (3.1%). Toutefois, la proportion de ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiaires de l'aide

sociale reste relativement proche du taux d'aide sociale de la population résidente, qui se situe en 2012 à 2.2%, comparativement à celui de la population étrangère qui s'élève à 6.3%.

Quant au statut de séjour des personnes de l'UE/AELE à l'aide sociale, ce sont les bénéficiaires d'un permis d'établissement C qui représentent le nombre le plus important, soit 22 067 personnes sur 35 207 (= 62.7%), devant les bénéficiaires de permis annuels B qui sont 11 767 soit 33.4%. Les ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiant de prestations de l'aide sociale présentent par ailleurs des caractéristiques comparables à celles de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale quant à la structure du ménage, de l'âge, de l'activité lucrative et de la durée d'obtention de l'aide sociale.

Dans sa réponse du 29 novembre 2013 à l'interpellation de la Conseillère nationale Sylvia Flückiger-Bäni, le Conseil fédéral précise que le nombre d'autorisations de séjour de courte durée L accordées à des ressortissant-e-s de l'UE (nouveaux arrivants ou personnes déjà présentes en Suisse) qui n'avaient pas de travail au moment de leur entrée en Suisse était de 2876 en 2010, 3143 en 2011, 4080 en 2012 et 3238 pour la période de janvier à août 2013².

Au niveau cantonal

Depuis 2009, le taux d'aide sociale est demeuré constant dans le canton de Fribourg au niveau de 2.4%. Ce taux est resté stable en dépit d'une augmentation du nombre de bénéficiaires LASoc durant cette période parce que la population résidente du canton a également augmenté. Entre 2009 et 2012, la croissance moyenne de nombre de bénéficiaires LASoc s'est élevée à 3.04% par année.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ressortissants de l'UE/AELE dans le canton de Fribourg, comme mentionné l'an passé dans la réponse à la question du député Emanuel Weber (QA 3140.13), s'est avérée contrastée avec des augmentations plus ou moins importantes selon les pays de provenance, mais aussi parfois des diminutions. Les derniers chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS) indiquent que l'augmentation des ressortissants et ressortissantes de l'UE/AELE bénéficiaires de l'aide sociale a été en moyenne de 3.08% par année tandis que celle des Suisses et Suissesses était de l'ordre de 1.01%. Toutefois, le nombre de personnes à l'aide sociale provenant de l'UE/AELE, qui est passé de 806 à 1084 entre 2009 et 2012, est demeuré durant ce laps de temps dans des proportions comparables par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale (soit 12.7% en 2009 et 15.6% en 2012, cf. graphique ci-contre).

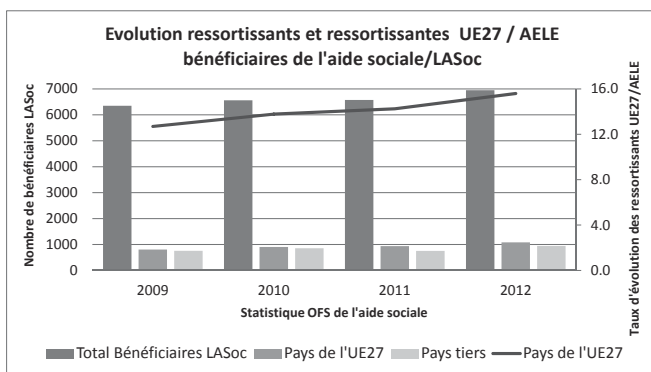
La CSIAS n'a pas constaté non plus à ce jour d'augmentation notable du nombre de citoyennes et citoyens de l'UE/AELE à

¹ Statistique de l'aide sociale 2011, STATPOP 2010, PETRA 2009, SYMIC 2009, PETRA 2008.

² Ip. 13.3880 Flückiger-Bäni Sylvia – Octroi de l'aide sociale à des ressortissants de l'UE sans emploi au moment de leur entrée en Suisse, réponse du Conseil fédéral du 29.11.2013, Curia Vista – Objets parlementaires.

l'aide sociale chez ses membres (cantons, communes et villes d'une certaine taille). La problématique est certes régulièrement thématisée, sous différents aspects, par les médias, mais force et de constater qu'en l'état, il n'y a pas lieu de parler d'afflux massif.

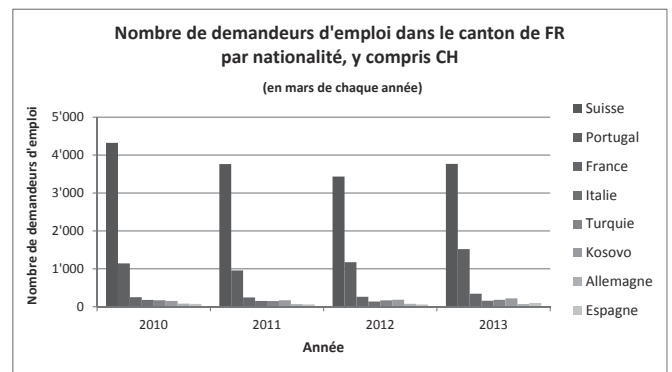
Le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des migrations (ODM) d'effectuer une étude sur l'ampleur et les effets d'une possible immigration liée en Suisse aux crises économiques de ressortissants des pays de l'UE ou de l'AELE. Le Bureau bernois d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) a été mandaté pour la réalisation de cette étude. Une enquête a été menée par ce bureau auprès des services sociaux cantonaux à la fin 2013. Les résultats ne sont pas encore disponibles.



En ce qui concerne les demandes de totalisation de périodes d'assurance à l'étranger, selon un relevé du SPE d'avril 2013, il s'avère qu'elles ne concernent que quelques dizaines de ressortissant-e-s de l'UE/AELE pour le canton de Fribourg. Pour rappel, sur l'ensemble de la Suisse, leur nombre est passé de 635 cas en 2011 à 1131 cas en 2012. Ces demandes de totalisation fournissent des indications sur le nombre de ressortissant-e-s de l'UE/AELE qui ont perdu leur emploi peu de temps après leur arrivée en Suisse et se sont retrouvés-e-s au chômage. Si ces ressortissant-e-s peuvent justifier de cotisations suffisantes dans leur pays d'origine avant leur venue en Suisse, ils/elles peuvent prétendre à des indemnités de l'assurance-chômage en Suisse.

Sur la base du rapport sur les politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée¹, on estime qu'environ 10% des chômeurs émergent à l'aide sociale. A cet égard, il peut être intéressant de voir l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi selon leur nationalité au cours des trois dernières années et de la comparer également avec celle du nombre de demandeurs d'emploi suisses afin d'estimer le nombre de personnes susceptibles de s'adresser à l'aide sociale, soit parce qu'elles ont épuisé leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage, soit parce que lesdites indemnités ne leur permettent pas d'assurer leur minimum vital.

¹ Commission cantonale d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée, *Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée, Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques*, Rapport à l'attention du Conseil d'Etat, Fribourg, 2013



3. Regroupement familial et logement

Le but du regroupement familial est de permettre et d'assurer la vie familiale commune en Suisse. Comme le rappelle l'Office fédéral des migrations, «Avant d'autoriser le regroupement familial, il convient de déterminer où va se trouver le centre de vie de la famille. Si celui-ci demeure à l'étranger, les conditions pour un regroupement ne sont pas remplies.»² Les conditions du regroupement familial applicables aux personnes en provenance d'Etats membres de l'UE/AELE sont réglementées par l'ALCP et par la convention instituant l'AELE. Conformément à ces dispositions, les étrangers concernés peuvent faire venir les membres de leur famille en Suisse, que ces derniers soient citoyens de l'UE ou ressortissants d'Etats tiers. Le regroupement familial pour tous les autres ressortissants d'Etats tiers est, quant à lui, régi exclusivement par la LEtr.

Dans un arrêt de principe (2C-196/2009 du 29 septembre 2009), le Tribunal fédéral (TF) a estimé que l'arrêt Metock de la Cour de justice des Communautés européennes (C-127/08) doit être repris dans la pratique juridique suisse. Dans sa décision, le TF a par conséquent estimé que les ressortissants d'un Etat tiers, membres de la famille de ressortissants d'un Etat UE/AELE, peuvent faire valoir un droit au regroupement familial selon l'art. 3 de l'Annexe I ALCP quel que soit le lieu ou le moment à partir duquel le lien familial s'est créé. Ce droit existe sans que les membres de la famille ne doivent justifier d'un quelconque séjour préalable sur le territoire d'un autre Etat membre de l'UE ou de l'AELE (abandon de l'ancienne pratique). Peuvent invoquer le droit au regroupement familial le conjoint, les descendants (enfants ou petits-enfants de moins de 21 ans ou à charge) et les ascendants (parents et grands-parents, qui sont à charge). Le cercle des membres de la famille susceptibles de bénéficier du regroupement familial est dès lors plus large que celui prévu dans la LEtr.

Dans la Circulaire de l'Office fédéral des migrations du 4 mars 2011 relative à la mise en œuvre du train de mesures du Conseil fédéral du 24 février 2010 et adressée aux autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et en matière de migration, le droit au regroupement familial est

² Office fédéral des migrations, *Regroupement familial* (version du 01.07.2013), p. 4.

acquis sous réserve que les personnes qui exercent une activité lucrative disposent d'un logement considéré comme normal pour accueillir les membres de leur famille¹. Selon une partie de la doctrine², l'art. 3 al. 1 Annexe I ALCP – disposition qui n'a pas son équivalent en droit de l'UE – ne s'applique qu'aux travailleurs, et non aux autres bénéficiaires d'un droit de séjour (par exemple aux personnes sans activité lucrative, lesquelles doivent malgré tout disposer de ressources financières suffisantes pour les membres de la famille, ce qui inclut les ressources nécessaires pour se loger). L'appréciation du caractère «normal» du logement s'effectue en tenant compte des diverses pratiques régionales mais doit dans tous les cas respecter les habitudes culturelles des personnes regroupées, en raison notamment du principe de l'interdiction de discrimination. Ainsi, en dépit du libellé de l'art. 3 al. 1 Annexe I ALCP, force est de constater que l'exigence de disposer d'un logement adéquat ne saurait en règle générale pouvoir justifier un refus de regroupement familial.

Le SPoMi applique quant à lui systématiquement la règle du logement convenable en cas de demande de regroupement familial, en ce sens que le logement doit comprendre un nombre de pièces égal au nombre des membres de la famille moins 1, avec une tolérance pour les familles nombreuses (6 membres et plus).

4. Autorisations de séjour et accès à l'aide sociale

L'ALCP règle en premier lieu les droits de séjour des travailleurs et des membres de leur famille, droits qui peuvent également déboucher par la suite sur des prétentions envers les œuvres sociales (sécurité sociale et aide sociale). Les personnes dont le statut est régi par l'ALCP et ses protocoles et qui remplissent les conditions applicables bénéficient d'un droit à la délivrance d'une autorisation de séjour. Le livret UE-AELE (L, B, C, etc.) par lequel est reconnue l'acquisition de ce droit n'a, en tant que tel, qu'une valeur déclarative et non constitutive. Ainsi, les prétentions d'aide sociale d'un ressortissant UE-AELE et, cas échéant, celles des membres de sa famille, ne peuvent pas se fonder seulement sur l'existence ou non d'un livret, ni même du type de livret, mais doivent toujours s'appuyer sur le constat actuel de son statut de travailleur dont la définition est fixée par l'ALCP. Les conséquences légales du statut des personnes ressortissantes de l'UE par rapport à l'aide sociale peuvent donc être récapitulées schématiquement de la manière suivante, en fonction de leur situation par rapport à l'emploi.

4.1. Ressortissants UE/AELE exerçant une activité lucrative

Les ressortissants UE-25/AELE qui prennent un emploi en Suisse peuvent y séjourner pendant 3 mois au maximum sans avoir besoin d'une autorisation de séjour (aucun titre de séjour ne leur est délivré dans cette hypothèse). En revanche, ils sont soumis à une obligation d'annonce préalable qui doit être réalisée, dans chaque cas, au plus tard avant la prise d'emploi en Suisse. Cette **procédure d'annonce**, très fréquente en pratique (3097 situations durant l'année 2013), peut être menée, soit sous la forme d'un enregistrement en ligne soit par voie postale ou télécopie.

En cas de prise d'emploi en Suisse, les ressortissants UE-2, dès le premier jour de leur activité, les ressortissants UE-25/AELE, au-delà de 90 jours d'activité (soit hors du cadre prévu par la procédure d'annonce) et les membres de leur famille qui remplissent – en vertu de l'ALCP – les conditions de reconnaissance d'acquisition d'un droit de séjour peuvent obtenir un livret pour étranger. La durée du contrat de travail est déterminante pour valider l'autorisation de séjour dans l'une des catégories suivantes :

- > **le livret L**, de courte durée, soit au maximum 364 jours, est délivré en cas d'activité lucrative d'une durée inférieure à une année;
- > **le livret B**, autorisation de séjour d'une durée de validité de 5 ans, est délivré en présence d'une relation de travail d'une année et plus, voire de durée indéterminée;
- > **le livret C**, autorisation d'établissement d'une durée de validité indéterminée, est délivré suite à un délai de contrôle fixé à 5 ou 10 ans (la Suisse n'étant pas liée à tous les pays de l'UE par un accord d'établissement réduisant à 5 ans ce délai);
- > **le livret G**, autorisation frontalière d'une durée de validité d'un an ou de 5 ans est délivré selon la durée du contrat de travail conclu respectivement pour moins d'un an ou plus d'un an jusqu'à une durée indéterminée. Cette autorisation est délivrée dans le canton de Fribourg exclusivement aux ressortissants UE-25/AELE, bénéficiaires de la libre circulation totale.

Ces autorisations sont valables sur tout le territoire suisse et permettent ainsi une mobilité géographique. Sous réserve du passage d'une activité dépendante à une activité indépendante pour le titulaire d'un permis L UE-AELE et du passage d'une activité indépendante à une activité dépendante pour les ressortissants UE-2, le ressortissant UE/AELE a le droit de changer d'emploi ou de profession (mobilité professionnelle).

Les ressortissants UE/AELE désirant s'établir en Suisse pour exercer une **activité lucrative en tant qu'indépendant** peuvent recevoir un titre de séjour d'une durée de 5 ans pour autant qu'ils produisent la preuve qu'ils s'établissent à cette fin. Pour être autorisées à exercer une activité lucrative indépendante, les personnes concernées doivent disposer de

¹ Art. 3 al. 1 Annexe I, ALCP.

² Cesla Amarelle et Minh Son Nguyen, Pratiques en droit des migrations, Code annoté de droit des migrations, Volume III: Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), p. 102, Stämpfli Editions SA Berne, 2014.

moyens financiers suffisants selon les conditions des Directives OLCP, chiffres II.4.3 et 12.2.3.2. Lorsque ces personnes sollicitent l'aide sociale, leur droit de séjour expire. Une autorisation existante peut être révoquée ; ces personnes peuvent être renvoyées en vertu de l'art. 64, al. 1, lettre c LEtr, en association avec l'art. 62, lettre e LEtr.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants UE/AELE exerçant une activité lucrative

Les ressortissants UE/AELE qui exercent une activité lucrative – pour autant qu'ils remplissent toujours les conditions de la reconnaissance du statut de travailleur – ne perdent pas leur droit même si leur situation entraîne une dépendance continue et substantielle de l'aide sociale. En effet, la dépendance de l'aide sociale ne constitue plus un motif d'expulsion des travailleurs salariés dont le statut est régi par l'ALCP. Conformément à la réglementation communautaire, ils ont droit, eu égard au principe de l'égalité de traitement, à tous les avantages sociaux, y compris aux prestations de l'aide sociale, aussi pour les membres de leur famille établis en Suisse.

Le droit au regroupement familial dans ces situations est acquis à condition que les personnes exercent une activité lucrative et disposent d'un logement considéré comme normal pour accueillir les membres de leur famille. Les ressortissants ne disposant pas de revenus suffisants pour subvenir à leurs propres besoins au sens de la loi sur l'aide sociale (LASoc) ne seront pas non plus en mesure de justifier un logement adéquat pour solliciter un regroupement familial.

L'ALCP comprend aussi un droit dit «de demeurer» en Suisse permettant à un travailleur, dans certaines conditions¹, et malgré la fin de son activité professionnelle, de conserver ses droits acquis bien qu'il ne bénéficie plus du statut de travailleur. Ce droit de séjour est maintenu, indépendamment du fait que la personne ait bénéficié ou non d'éventuelles prestations de l'aide sociale et s'étend aux membres de la famille, indépendamment de leur nationalité.

Les travailleurs indépendants perdent leur droit de séjour dès qu'ils sollicitent l'aide sociale. Toutefois, du fait que ni l'ALCP ni la Convention AELE ne stipulent explicitement leur exclusion de l'aide sociale, ces personnes doivent bénéficier, en cas de besoin, d'un soutien ordinaire selon les dispositions de la LASoc. Ce n'est que lorsque la révocation de leur droit de séjour par le SPoMi aura été prononcée et sera entrée en force que l'aide sociale pourra être interrompue.

Toutefois, demeure réservée pour ces situations l'aide en situation de détresse, garantie comme droit fondamental par l'art. 12 de la Constitution fédérale en relation avec l'art. 21

de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS). Il s'agit d'un droit fondamental dont peut se prévaloir toute personne, indépendamment de sa nationalité et de son statut de séjour. Cette aide peut servir à soutenir, notamment, l'organisation du retour et le financement des frais de voyage ainsi que l'aide minimale jusqu'au moment du retour le plus rapide possible.

Parmi les séjours de courte durée L figurent en particulier les situations de personnes dont le domicile est à l'étranger mais qui ont besoin de réaliser plus de trois mois d'activité. Du point de vue de l'aide sociale, ces personnes ne disposant pas de domicile en Suisse, seule une aide en situation de détresse ne leur serait accordée le cas échéant, conformément à l'art. 21 LAS. Il en est de même pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui ont leur domicile à l'étranger mais qui souhaitent exercer leur activité commerciale en Suisse pendant moins de trois mois. Ces personnes n'ont toutefois pas besoin d'autorisation de séjour, la procédure d'annonce suffit.

4.2. R ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi

Les personnes de l'UE/AELE ont le droit, en vertu de l'art. 2 de l'Annexe I ALCP, de venir en Suisse pour chercher un emploi et y demeurer sans avoir besoin d'une autorisation de séjour. Elles peuvent même obtenir un livret L dès le 4^e mois de séjour en Suisse et pour 3 mois, mais à condition qu'elles et, le cas échéant, leur famille disposent de moyens suffisants pour assurer leur existence et bénéficient d'une assurance maladie et accidents couvrant tous les risques. La durée totale de séjour en Suisse est de 6 mois par année, avec la possibilité de renouveler le permis pour 6 autres mois au maximum.

En outre, à l'issue d'un contrat de travail inférieur à une année, les ressortissants de l'UE/AELE peuvent encore rester en Suisse durant 6 mois afin de trouver un emploi (avec possibilité de prolongation jusqu'à une année si la personne concernée est en mesure de prouver les efforts déployés à cet effet et qu'il existe une réelle perspective d'engagement). Les chercheurs d'emploi sont considérés comme personnes sans activité lucrative et doivent à ce titre prouver qu'ils disposent de moyens financiers suffisants pour ne pas devoir faire appel à l'aide sociale. Les éventuelles prestations de chômage sont prises en compte dans le calcul des moyens financiers requis pour le séjour sans activité lucrative. A défaut de moyens financiers, ils perdent leur droit au séjour en Suisse conféré par l'ALCP.

Les personnes avec activité lucrative perdent leur «statut de travailleur» en cas de chômage volontaire et également en cas de chômage involontaire de longue durée. A l'occasion du premier renouvellement de son titre de séjour B – soit à l'issue de sa période de validité de 5 ans –, si le ressortissant UE/AELE se trouve en situation de chômage involontaire

¹ par exemple à la suite d'une incapacité de travail et dans certains cas de figure après une certaine durée de résidence continue sur le territoire de l'Etat d'accueil

depuis plus de 12 mois consécutifs, son autorisation peut être renouvelée que pour un an. Si, au terme de cette année, il est toujours au chômage involontairement, il perd son «statut de travailleur» et son droit de séjour s'éteint. Ces personnes sont alors considérées comme sans activité lucrative et doivent disposer de moyens financiers suffisants pour pouvoir prolonger leur séjour en Suisse.

Toutefois, un arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014 rappelle qu'une autorisation de séjour UE/AELE, bien qu'octroyée pour une durée initiale de cinq ans, peut être révoquée lorsque les conditions requises pour sa délivrance ne sont plus remplies¹. Une personne qui serait au chômage volontaire ou qui se comporterait de façon abusive (par exemple, en venant en Suisse pour y exercer un travail fictif ou d'une durée extrêmement limitée dans la seule intention de bénéficier de certaines aides, telles que des prestations sociales plus avantageuses) peut donc se voir retirer son autorisation². En cas de chômage involontaire, le Tribunal fédéral rappelle également que le détenteur d'une autorisation de séjour UE/AELE au chômage pendant 18 mois (où la personne est restée inactive et a bénéficié des indemnités de chômage puis des prestations d'aide sociale) perd le statut de travailleur et son autorisation de séjour peut être révoquée³.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi

L'art. 2 al. 1 in fine de l'Annexe I ALCP prévoit expressément que les chercheurs d'emploi peuvent être exclus de l'aide sociale pendant la durée de ce séjour. Ces cas sont à signaler systématiquement au SPoMi. Une directive conjointe du SASoc et du SPoMi a été expressément adressée aux SSR en décembre 2009 afin d'attirer leur attention sur l'obligation d'annoncer spontanément les situations de ressortissants étrangers auxquels une aide sociale est accordée (cf. Nouvelle procédure de transmission d'informations lors du versement de prestations sociales à des ressortissants étrangers). De manière générale, sauf motifs d'exception prévus par l'art. 6 al. 6 Annexe I ALCP (chômage involontaire dûment constaté par le bureau de main-d'œuvre compétent; incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident), le titulaire d'un permis L ou B, indépendamment de la date d'échéance de son permis, peut se voir retirer son autorisation de séjour ou de courte durée en cas de recours à l'aide sociale.

Pour les personnes disposant d'une autorisation de séjour de courte durée (L) encore valable au moment où l'aide sociale est demandée, on peut supposer que ces ressortissants et ressortissantes UE/AELE ne séjournent en Suisse que temporairement

et à des fins spéciales et qu'ils n'ont dès lors pas abandonné leur domicile à l'étranger. Ces personnes n'ayant pas de domicile d'assistance en Suisse, elles ne peuvent prétendre à une aide sociale ordinaire. Toutefois, demeure réservée pour ces situations l'aide en situation de détresse conformément à l'art. 21 LAS.

Si toutefois une personne se trouvant dans cette situation est en mesure de prouver qu'elle a constitué un domicile en Suisse, son séjour est alors légal jusqu'à l'expiration de l'autorisation de séjour de courte durée. Dans ce cas, elle a le même droit à l'aide sociale que les autres nationaux. Si le SPoMi révoque l'autorisation de séjour, le SSR se limitera à accorder une aide en situation de détresse, le cas échéant, conformément à l'art. 21 LAS. Les indices pour la constitution d'un domicile en Suisse peuvent être, par exemple, l'emménagement dans son propre appartement loué pour une durée indéterminée ou la liquidation de son propre ménage à l'étranger.

Si l'autorisation de séjour de courte durée est expirée et qu'il n'y a pas (ou plus) de procédure d'autorisation en cours, seule l'aide en situation de détresse sera accordée le cas échéant conformément à l'art. 21 LAS.

Pour les personnes en recherche d'emploi disposant d'une autorisation de séjour B encore valable, l'aide sociale ordinaire doit être accordée comme aux nationaux tant que le SPoMi n'a pas procédé à la révocation ou que le non renouvellement du livret n'a pas été signifié. Si en revanche l'autorisation de séjour n'est plus valable, seule l'aide en situation de détresse sera accordée le cas échéant conformément à l'art. 21 LAS.

4.3. Ressortissants UE/AELE n'exerçant pas d'activité lucrative

Parmi les ressortissants UE-27/AELE établis en Suisse sans exercer d'activité lucrative figurent des situations très variées telles que retraités, écoliers, étudiants, rentiers ainsi que patients en séjour pour traitement médical ou cure. Ces personnes sont autorisées à séjourner dans notre pays avec les membres de leur famille, lorsqu'elles disposent, pour elles-mêmes et les membres de leur famille, de moyens financiers suffisants pour subvenir à leurs besoins et qu'elles ont contracté une assurance maladie et accidents couvrant tous les risques. A l'exception des écoliers et des étudiants (qui doivent uniquement rendre vraisemblable le fait qu'ils disposent de moyens financiers suffisants pour subvenir à leurs besoins), ces personnes doivent prouver qu'elles disposent de moyens financiers suffisants pour ne pas devoir faire appel à l'aide sociale. A défaut de moyens financiers, elles perdent leur droit au séjour en Suisse conféré par l'ALCP. A noter que les moyens financiers peuvent résider dans la prise en charge par un tiers.

¹ ATF, 2C_390/2013 du 10 avril 2014.

² ATF 131 II 339 consid. 3.4 ; Arrêt 2C_390/2013, consid. 3.2.

³ ATF, 2C_967/2010 du 17 juin 2011, consid. 4.3.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants UE/AELE n'exerçant pas d'activité lucrative

Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative perdent leur droit de séjour en cas de sollicitation de l'aide sociale. Toutefois, comme pour les ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi, ces personnes pourraient obtenir le cas échéant une aide en situation de détresse conformément à l'art. 21 LAS.

4.4. R ressortissants de pays tiers

Les personnes d'Etats tiers (non ressortissants de l'UE/AELE) ne peuvent vivre et travailler en Suisse qu'à certaines conditions. Leur autorisation est toujours liée à une fin bien précise. Les ressortissants d'Etats tiers qui désirent exercer une activité lucrative en Suisse ont tout d'abord besoin d'une autorisation de travail, en dehors du permis de séjour, et ceci quelle que soit la durée du séjour. Est considérée comme activité lucrative toute activité salariée ou indépendante qui procure normalement un gain, même si elle est exercée gratuitement (art. 11, al. 2 LEtr). En cas d'activité salariée, la demande d'autorisation est déposée par l'employeur (art. 11, al. 3 LEtr) auprès du SPoMi. L'autorisation d'exercer une activité lucrative ne peut être délivrée que dans le cadre du nombre maximal redéfini chaque année et en tenant compte de l'art. 20 LEtr. Par ailleurs, l'autorisation n'est délivrée que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse (y compris les titulaires d'une autorisation d'établissement, les personnes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour et de travail séjournant déjà en Suisse ainsi que les personnes admises à titre provisoire) ni ressortissant d'un Etat avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé (art. 21 LEtr)¹. En outre, les conditions de rémunération et de travail usuelles doivent être respectées (art. 22 LEtr) et les qualifications personnelles selon l'art. 23 LEtr doivent être présentes. Et enfin, le demandeur doit disposer d'un logement approprié. A partir de là, si les conditions de séjour sont remplies, le ressortissant de l'Etat tiers peut obtenir soit une autorisation de courte durée L, de même durée que le contrat de travail, si sa durée est égale ou inférieure à 364 jours, soit une autorisation de séjour B, valable une année, si le contrat de travail dure 365 jours ou plus ou est de durée indéterminée. Les personnes ayant obtenu un permis B à des fins de regroupement familial et les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement peuvent prendre un emploi sans autorisation préalable. L'autorisation de séjour n'est valable que pour le canton qui le délivre. Le permis d'établissement C est au contraire établi pour une durée indéterminée. Il ne peut être obtenu qu'au terme de 10 ans de séjour en règle générale ou 5 ans de séjour pour les bénéficiaires d'un droit à l'obtenir dans ce délai.

En raison d'une législation plus restrictive, le fait de dépendre de l'aide sociale, pour un ressortissant de pays tiers, peut justifier une remise en cause son autorisation de séjour ou le regroupement familial. A la différence du ressortissant UE/AELE, le ressortissant de pays tiers ne peut en effet pas se prévaloir de son statut de «travailleur» pour bénéficier de prestations sociales sans que la justification de son permis ne soit susceptible d'être réexaminée. En la matière toutefois, toutes les circonstances du cas doivent être pondérées et un automatisme est exclu (application du principe de proportionnalité en raison de la durée du séjour en Suisse, de la constellation familiale, de considérations humanitaires, etc.).

A noter qu'un ressortissant UE/AELE qui ne peut plus se prévaloir d'un droit de séjour conféré par l'ALCP ne peut pas être moins bien traité qu'un ressortissant d'un pays tiers. Pour ces situations, la poursuite du séjour sera en outre examinée conformément aux dispositions de la LEtr. La dépendance à l'aide sociale d'un titulaire d'un permis C qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de 15 ans ne peut pas être prise en compte comme motif exclusif de révocation dudit permis C.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants de pays tiers

Conformément à la loi fédérale des étrangers (LEtr), la perception de prestations d'aide sociale peut constituer un motif de révocation des autorisations relevant du droit des étrangers. En outre, le regroupement familial dans le cas des personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée implique que ces dernières ne dépendent pas de l'aide sociale (art. 44 et 45 LEtr). Sous réserve du respect du principe de la proportionnalité, le système légal prévoit également que le droit au regroupement familial s'éteint pour les membres étrangers des familles de ressortissants suisses et pour les conjoints et enfants étrangers du titulaire d'une autorisation d'établissement qui dépendent durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 51 en relation avec les art. 62 let. e et 63 al. 1 let. c LEtr). Enfin, un étranger qui a quitté la Suisse peut faire l'objet d'une interdiction d'entrée s'il a occasionné des coûts en matière d'aide sociale (art. 67 al. 2 let. b LEtr).

Parmi les demandes d'aide sociale émanant de ressortissants de pays tiers, différents cas de figure peuvent se présenter:

a) Séjour de longue durée à des fins d'activité lucrative (permis B)

En règle générale, le permis B est délivré pour la durée d'un an, prolongeable, pour autant que n'existe pas de motif de révocation selon l'art. 62 LEtr (p. ex. fausses déclarations, dissimulation de faits essentiels, mesure pénale, atteinte à la sécurité publique en Suisse ou à l'étranger, obtention d'aide

¹ Cf. Circulaire de l'ODM du 4.3.2011 à l'attention des autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et en matière de migration.

sociale). Les personnes titulaires d'un permis B ne peuvent pas être exclues de l'obtention d'aide sociale.

Les personnes titulaires d'une autorisation de séjour valide pourraient le cas échéant obtenir une aide sociale ordinaire.

b) Séjour de durée limitée à des fins d'activité lucrative (permis L)

En cas d'autorisation de séjour de courte durée, on peut en principe admettre que la personne ne séjourne en Suisse que temporairement, à une fin particulière et qu'elle n'a dès lors pas abandonné son domicile à l'étranger. Une personne qui ne dispose pas de domicile d'assistance en Suisse et qui se retrouve dans une situation de détresse doit être soutenue en vertu de l'art. 21 (p. ex. soutien pour organiser le retour, éventuellement prise en charge des frais de voyage, soutien minimal jusqu'à la première date de retour possible). La personne concernée a toutefois la possibilité de prouver que malgré l'autorisation de séjour à des fins d'activité lucrative de durée limitée en Suisse, elle a constitué un domicile d'assistance et qu'elle serait en mesure le cas échéant d'obtenir une aide sociale ordinaire.

c) Permis B ou C demandés ou périmés

Les personnes dont la procédure d'autorisation est en cours, mais qui doivent rester à l'étranger en attendant la décision, n'ont pas droit à l'aide sociale ordinaire. La même chose vaut également pour les touristes de l'étranger et les personnes en transit qui ne disposent pas de droit de rester en Suisse pour une durée prolongée.

Ainsi, les personnes qui ne disposent pas d'autorisation de séjour en Suisse et qui se trouvent dans une situation d'indigence ont uniquement droit à une aide en situation de détresse (selon art. 21 LAS en association avec l'art. 12 Constitution fédérale; p. ex. soutien pour l'organisation du retour, éventuellement prise en charge des frais de voyage, soutien minimal jusqu'à la première date de retour possible). Ceci à condition qu'il n'y ait pas de raisons médicales qui s'opposent au retour. L'incapacité de voyager doit par principe être attestée par un certificat médical.

Toutefois, la limitation à l'aide en situation de détresse n'est pas admissible pour les étrangères et étrangers résidants en Suisse dont la procédure d'autorisation est en cours (voir art. 59, al. 2 OASA) ainsi que pour celles et ceux dont l'autorisation annuelle a expiré, mais qui n'ont omis ni de respecter un délai de sortie de Suisse ni de donner suite à une injonction de régler la situation en matière de police des étrangers dans un délai fixé. Ces personnes continuent à avoir un droit de séjour et elles ont respecté leurs obligations. Dans de tels cas, l'aide sociale ordinaire doit en principe être versée par le canton d'autorisation. Pour les permis B, l'aide d'urgence est

indiquée lorsque la personne concernée n'a pas donné suite à l'injonction de régler sa situation en matière de police des étrangers.

d) Autorisation de séjour révoquée

Lorsqu'une autorisation a été révoquée ou qu'elle n'a pas été prolongée et que le délai de départ a expiré, la personne concernée ne dispose plus de droit au séjour. Cette personne peut seulement prétendre à une aide d'urgence. Il en va de même lorsqu'une autorisation de séjour de courte durée a expiré sans qu'une prolongation n'ait été demandée et que la personne concernée n'a pas donné suite à l'injonction de régler sa situation en matière de police des étrangers ou qu'aucune autorisation de séjour n'a jamais été demandée ni délivrée.

Les personnes qui ne disposent pas d'autorisation de séjour en Suisse et qui se trouvent dans une situation de détresse ont uniquement droit à une aide en situation de détresse en application de l'art. 21 LAS en association avec l'art. 12 Constitution fédérale.

e) Autorisation de séjour à des fins de regroupement familial (permis L et B)

Les conditions d'octroi de l'autorisation varient selon deux cas de figure, en commençant par le regroupement familial par des Suissesses et Suisses/étrangères et étrangers établis. Les étrangères et étrangers conjoints, partenaires enregistré/es et enfants célibataires en dessous de 18 ans de Suissesses et Suisses et de personnes titulaires d'une autorisation d'établissement ont droit à la délivrance d'une autorisation de séjour à condition qu'ils ou elles vivent dans le même ménage que ceux-ci (art. 42, al. 1 LEtr respectivement art. 43, al. 1 LEtr.). Les enfants en dessous de douze ans ont droit à la délivrance d'une autorisation d'établissement (art. 42, al. 4 LEtr, respectivement art. 43, al. 3 LEtr).

Le second cas de figure concerne le regroupement familial par des étrangères et étrangers titulaires d'un permis B ou L. Les étrangères et étrangers conjoints, partenaires enregistré/es et enfants célibataires en dessous de 18 ans de personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée peuvent se voir délivrer une autorisation de séjour ou une autorisation de séjour de courte durée si elles/ils vivent en ménage commun avec celles-ci, si un logement approprié est disponible et si elles/ils n'ont pas besoin d'être soutenus par l'aide sociale (art. 44 LEtr et art. 45 LEtr). L'obtention d'une autorisation n'est toutefois pas un droit.

Le regroupement familial pour les enfants de moins de 12 ans doit être réclamé dans les cinq ans qui suivent l'arrivée ou l'établissement du lien familial, respectivement la délivrance

d'une autorisation de séjour. Pour les enfants de plus de douze ans, le regroupement familial doit intervenir dans les douze mois (art. 47, al. 1 et al. 3, lettre a LEtr). En principe, le droit au regroupement familial est lié à la condition du ménage commun. Il faut aussi fournir la preuve d'un logement convenable. Un logement est considéré comme convenable s'il comprend un nombre de pièces égal au nombre des membres de la famille moins 1, avec une tolérance pour les familles nombreuses (6 membres et plus). En vertu de l'art. 49 LEtr, l'exigence du ménage commun n'est pas applicable lorsque des raisons majeures peuvent être invoquées et que la communauté familiale est maintenue.

Après la dissolution d'un mariage (divorce, déclaration de nullité) ou de la communauté familiale, le droit à la délivrance et à la prolongation de l'autorisation de séjour subsiste si l'union conjugale a duré au moins trois ans (en Suisse) et si l'intégration est réussie (art. 50, al. 1 lettre a LEtr) ou si la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures (art. 50, al. 1, lettre b LEtr).

Les personnes titulaires d'un permis B peuvent prétendre à l'aide sociale ordinaire dont elles ne peuvent être exclues. Les personnes titulaires d'un permis L ont droit à l'aide sociale selon les explications ci-dessus (lettre b).

D'autres situations parmi les ressortissants de pays tiers peuvent encore être répertoriées telles que les enfants placés, les rentiers, les personnes en formation, perfectionnement ou traitements médicaux, les diplomates ou encore les artistes de cabaret. Les conditions auxquelles ces personnes peuvent obtenir des autorisations de séjour et bénéficier de prestations d'aide sociale doivent normalement être connues des services sociaux régionaux LASoc, comme du reste les conditions qui s'appliquent aux ressortissants UE/AELE et, le cas échéant, elles ont été toutes récapitulées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) à l'attention des autorités d'aide sociale¹.

5. Instruction des dossiers et contrôle

Selon l'art. 6, al. 3 de l'Annexe I ALCP, seule une attestation d'engagement contenant les données personnelles de l'employeur et du travailleur ainsi que la durée des rapports de travail et le taux d'occupation peut être exigée pour établir une autorisation de séjour. Le SPoMi ne procède au contrôle de la réalité du contrat qu'en cas de soupçon de fraude. Le SPoMi exige également l'indication du montant du salaire lorsque l'activité n'est pas appelée à être exercée à 100%, afin d'examiner si le statut de travailleur doit être reconnu ou non.

En cas de demande de regroupement familial, le contrôle s'étend également au bail à loyer afin de vérifier le caractère convenable du logement qui doit comprendre un nombre de pièces suffisant par rapport à la taille du ménage. L'art. 3, annexe I ALCP prévoit que le droit au regroupement familial est acquis sous réserve que les personnes qui exercent une activité lucrative disposent d'un logement adéquat pour pouvoir y accueillir les membres de leur famille: «Le travailleur salarié doit disposer d'un logement pour sa famille considéré comme normal pour les travailleurs nationaux salariés dans la région où il est employé». Cette mesure doit être appliquée de façon non discriminatoire². Le SPoMi applique quant à lui systématiquement la règle du logement convenable en cas de demande de regroupement familial, en ce sens que le logement doit comprendre un nombre de pièces égal au nombre des membres de la famille moins 1, avec une tolérance pour les familles nombreuses (6 membres et plus).

Toutefois, au moment où une personne ressortissante de l'UE/AELE recourt à l'aide sociale, elle doit faire la preuve du besoin, même si elle exerce une activité lucrative. En effet, l'aide sociale intervient à titre subsidiaire puisqu'elle «est accordée dans la mesure où la personne dans le besoin ne peut pas être entretenue par sa famille ou ses proches (...)» (cf. art. 5 LASoc). La personne qui sollicite l'aide sociale s'adresse au service social auquel est rattachée sa commune de domicile ou de séjour (art. 23 LASoc). Elle est tenue à l'obligation de renseigner le service social, comme le précise l'art. 24, al. 1 LASoc, sur sa situation personnelle et financière de manière complète et de produire les documents nécessaires à l'enquête. Si lesdits documents ne sont pas produits, l'aide matérielle peut être refusée (art. 24, al. 2 LASoc). Par ailleurs, la personne requérante doit fournir des efforts pour remédier à sa situation.

Dans le cadre de l'instruction d'un dossier en général, le service social est tenu de rassembler les éléments d'appréciation nécessaires en vue d'établir un éventuel besoin d'aide matérielle ainsi que pour déterminer l'étendue des prestations à accorder. Une personne qui refuse de collaborer ou de fournir les éléments d'appréciation demandés par le service social viole ainsi l'obligation de renseigner qui lui incombe et s'expose à en subir les conséquences. Il est vrai que l'obtention de documents permettant d'instruire le dossier peut s'avérer parfois complexe, notamment en ce qui concerne l'établissement des biens et de la fortune détenus à l'étranger. La collaboration avec les ambassades et consulats suisses dans les pays de l'UE/AELE peuvent contribuer à faciliter l'obtention des informations nécessaires pour vérifier la situation d'indigence.

¹ CSIAS, *Assistance des personnes étrangères d'Etats tiers*, septembre 2013 et CSIAS, *Aide sociale et accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec La liste des autorisations pour citoyens UE/AELE*, août 2013. Disponible sur le site CSIAS.ch

² cf. Cesla Amarelle et Minh Son Nguyen, *Pratiques en droit des migrations*, Code annoté de droit des migrations, Volume III: Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), p. 102, Stämpfli Editions SA Berne, 2014

Cependant, les prétentions d'aide sociale du ressortissant et de la ressortissante UE-AELE et, cas échéant, celles des membres de sa famille, ne peuvent pas se fonder seulement sur l'existence ou non d'un livret UE-AELE (L ou B) et l'exercice d'une activité lucrative ou non. Seul le SPoMi est habilité à vérifier le statut de travailleur et la conformité des conditions pour l'obtention d'une autorisation de séjour. Par conséquent, un service social n'a aucune légitimité pour apprécier le statut de séjour des personnes ressortissantes UE/AELE en vue de déterminer leur accès ou non aux prestations d'aide sociale.

Devoirs d'annonce des organes d'aide sociale vis-à-vis du SPoMi

L'obtention de prestations d'aide sociale peut avoir des incidences sur le droit de séjour des ressortissants étrangers. Pour pouvoir accomplir correctement leurs tâches légales, les autorités de migration ont besoin d'informations de la part des organes d'aide sociale. En vertu de l'art. 97, al. 3 LEtr en association avec l'art. 82, al. 4 OASA, les autorités compétentes en matière d'octroi de prestations d'aide sociale doivent communiquer à l'autorité cantonale compétente en matière de migration le versement d'aide sociale à des étrangers et étrangers. C'est la raison pour laquelle une directive conjointe du SASoc et du SPoMi a été expressément adressée en décembre 2009 aux SSR afin d'attirer leur attention sur l'obligation d'annoncer spontanément les situations de ressortissants étrangers auxquels une aide sociale est accordée (cf. Nouvelle procédure de transmission d'informations lors du versement de prestations sociales à des ressortissants étrangers). Cette communication n'est pas requise lorsque la personne concernée détient une autorisation d'établissement et séjourne en Suisse depuis plus de 15 ans (art. 82, al. 4 OASA en ass. avec l'art. 63, al. 2 LEtr). Sur la base de cette communication, le SPoMi est en mesure d'apprécier la situation et, le cas échéant, peut révoquer l'autorisation de séjour ou décider de ne pas la renouveler. A partir de là, les autorités d'aide sociale peuvent mettre un terme à l'aide ordinaire et se limiter à l'aide en situation de détresse en se conformant aux différents cas de figure répertoriés précédemment.

Interdiction de discrimination

Lors de la prise en considération du présent postulat, en septembre 2012, la possibilité d'instaurer un délai de carence été évoqué au cours des débats au Grand Conseil¹. Le terme «délai de carence» est à comprendre comme la condition d'une durée de résidence préalable en Suisse ou dans le canton de Fribourg pour pouvoir accéder aux prestations d'aide sociale.

¹ «la mise en place d'un délai de carence suffisamment long, c'est-à-dire dépassant la durée d'indemnisation ordinaire de l'assurance-chômage, soit 260 jours, pourrait-elle être une mesure à adopter?», *BGC fribourgeois*, 2012, p. 1529.

En préambule, il convient de rappeler que la Constitution fédérale garantit qu'une personne en situation de détresse qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidée et assistée et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine (art. 12 Cst). La question est donc de savoir à partir de quand une personne dont le besoin est avéré peut prétendre à recevoir une aide matérielle. Les cantons romands également intéressés par ce sujet, par le truchement de l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS), ont mandaté un spécialiste pour clarifier cette question.

Un principe général de non-discrimination est ancré à l'art. 2 ALCP: «les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité»². L'art. 9 al. 2 de l'annexe 1 ALCP prévoit que le travailleur salarié et les membres de sa famille «bénéficient des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille». La jurisprudence européenne estime qu'une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence, comme l'aide sociale, constitue un avantage social au sens de cet article³. Il y a lieu de relever au passage que le délai de 10 ans prescrit pour l'octroi des prestations complémentaires n'est effectivement pas applicable aux ressortissants et ressortissantes de l'UE/AELE, mais pour d'autres raisons que celle de la non discrimination qui sont détaillées dans une circulaire de l'Office fédéral des assurances⁴.

Le Tribunal fédéral a affirmé que «[selon] la jurisprudence de la CJUE, dont il y a lieu de tenir compte en vertu de l'art. 16 al. 2 ALCP, les règles d'égalité de traitement prohibent non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité (discriminations directes), mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (discriminations indirectes). A moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les ressortissants d'autres Etats membres que les ressortissants nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers. Il en est ainsi d'une condition qui peut

² Ceci couvre l'ensemble du champ d'application de l'ALCP (TF, arrêt du 23 avril 2004, 2A. 114/2003, c. 4.2; Boillet V., *L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité au sens de l'Accord sur la libre circulation des personnes*, Université de Lausanne, Faculté de droit et des sciences criminelles, Martenet V., Nguyen M. S. (dir.), 373 p., 2010.

³ Arrêts du 27 mars 1985, Hoeckx, C-249/83 et Scrivner C-122/84.

⁴ OFAS, Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 1^{er} janvier 2013, par. 2410.01; Tribunal fédéral, arrêt du 24 avril 2007, P 15/06, cons. 5.3.

être plus facilement remplie par les travailleurs nationaux que par les travailleurs migrants (ATF 131 V 214 consid. 6 avec références). Cette notion de discrimination sous-tend [...] la règle d'égalité de traitement que contient l'art. 9 al. 2 de l'Annexe I («Libre circulation des personnes») de l'ALCP pour le domaine des avantages sociaux et l'interdiction générale de discrimination de l'art. 2 ALCP¹. Une telle condition de durée de résidence affecterait davantage les travailleurs salariés de l'UE ayant fait usage de la libre circulation que les Suisses et serait donc très certainement considérée comme indirectement discriminatoire à moins d'être objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Pour savoir si une telle condition pourrait être justifiée, il faut distinguer entre les travailleurs migrants et les membres de leur famille, auxquels l'art. 9 al. 2 de l'annexe 1 ALCP s'applique, et les autres citoyens de l'UE/AELE (ex. étudiants), auxquels l'art. 2 ALCP² s'applique.

La CJUE a admis une condition de résidence ininterrompue de 5 ans imposée par les Pays-Bas pour que des étudiants puissent bénéficier d'une bourse d'entretien. La Cour a souligné «qu'il est légitime pour un Etat membre de n'octroyer une aide couvrant les frais d'entretien des étudiants qu'à ceux qui ont démontré un certain degré d'intégration dans la société de cet Etat»³. Une telle condition de résidence de 5 ans a été jugée apte à garantir que le demandeur de la bourse d'entretien en cause est intégré dans l'Etat membre d'accueil et proportionnée⁴. La CJUE a toutefois jugé récemment qu'il faut distinguer ce cas de celui de travailleurs migrants⁵. L'exigence d'une condition de résidence pour démontrer un certain niveau d'intégration dans la société est en principe inappropriée s'agissant des travailleurs migrants⁶. S'agissant de travailleurs migrants, selon la CJUE, «le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un Etat crée, en principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet Etat leur permettant d'y bénéficier du principe d'égalité par rapport aux travailleurs nationaux quant aux avantages sociaux [...] le lien d'intégration résulte notamment du fait que, avec les contributions fiscales qu'il paye dans l'Etat membre d'accueil en vertu de l'activité salariée qu'il y exerce, le travailleur migrant contribue aussi au financement des politiques sociales de cet Etat et doit en profiter dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux». Cette jurisprudence de la CJUE est postérieure à la signature de l'ALCP. Toutefois, le Tribunal ne devrait pas s'en écarter⁷.

En résumé, une telle condition de résidence serait sans doute jugée contraire à l'ALCP au moins s'agissant des ressortissants de l'UE ayant un statut de travailleur en Suisse. L'art. 9 al. 2 de l'annexe 1 ALCP, comme l'art. 2 ALCP, est directement applicable⁸. En d'autres termes, un travailleur de l'UE pourrait l'invoquer devant les tribunaux et une telle condition risquerait dès lors d'être considérée comme une discrimination indirecte et écartée par les tribunaux.

Cette question pourrait être considérée encore sous un autre angle en partant de la situation de Suisses ayant résidé à l'étranger durant trois ans et de retour en Suisse (art. 3 LAPE). Ceux-ci, en vertu de la loi fédérale sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (LAPE) bénéficieraient de l'aide sociale ordinaire sans «délai de carence» contrairement aux ressortissants UE/AELE, ce qui constituerait également une discrimination directe en fonction de la nationalité.

Si l'on examine encore la possibilité d'instaurer une obligation d'avoir travaillé préalablement en Suisse (par ex. 3 ans sur les 7 dernières années) comme condition à l'octroi de prestations d'aide sociale ordinaire et en appliquant le même raisonnement que précédemment, il ressort que l'instauration d'une telle condition s'avérerait indirectement discriminatoire, car elle affecterait davantage les ressortissant-e-s de l'UE/AELE ayant fait usage de la libre circulation que les Suisses. Il serait en outre difficile de trouver un objectif légitime justifiant l'instauration d'une telle condition, en particulier vis-à-vis des travailleurs migrants récemment arrivés en Suisse. Par ailleurs, une telle mesure pourrait s'avérer problématique car touchant d'autres catégories de personnes comme des femmes qui divorcent ayant interrompu leur activité professionnelle durant une longue période, les personnes souffrant de troubles psychiques non reconnus par l'assurance-invalidité ou encore les jeunes, etc.

En conclusion, les services sociaux régionaux et les autorités d'aide sociale ne peuvent appliquer aucun délai de carence ou d'autres conditions discriminatoires, directement ou indirectement, en regard de l'ALCP visant à restreindre l'accès aux prestations d'aide sociale.

6. Impact sur les prestations sociales

Les dispositions de l'ALCP, dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale, sont contraignantes pour la Suisse. Même si le catalogue des prestations proposées par les organismes d'assurance sociale relève du droit national, la hauteur des prestations d'assurance et des contributions à verser est la même pour tous les assurés. Cette réglementation est conforme au principe constitutionnel de l'égalité de traitement, qui s'applique à l'ensemble des individus, quelle que soit leur nationalité. Elle satisfait également

¹ ATF 131 V 390 cons. 5.

² L'art. 2 ALCP correspond à l'art 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (ex. art. 12 TCE), ATF 130 I 26, cons. 3.2.2.

³ Arrêt du 18 novembre 2008, Förster, C-158/07, par. 49.

⁴ Idem, par. 52 à 58.

⁵ Arrêt du 14 juin 2012, Commission c. Pays-Bas, C-542/09, par. 60-62.

⁶ Idem, par. 63.

⁷ ATF 136 II 5, cons. 3.4.

⁸ ATF 136 II 241, cons. 16.2.

au principe de non-discrimination, prôné par l'ALCP et la convention instituant l'AELE. Si le droit au séjour n'est pas remis en question, les ressortissants et ressortissantes UE/AELE en Suisse peuvent bénéficier des mêmes prestations sociales que celles offertes aux citoyens et citoyennes suisses.

Cela est également valable pour le placement en EMS, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat en réponse à la Question 3147.13 posée par la Députée Erika Schnyder «Prise en charge des frais liés au placement dans un EMS de personnes venant de l'étranger». Dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), les conditions d'admission en Suisse de ressortissants étrangers provenant de l'UE/AELE sont fixées par le droit communautaire, qui distingue diverses situations.

Au regard de ces conditions, il est fait obligation aux ressortissants UE/AELE qui entendent s'installer à titre individuel en Suisse, en tant que rentiers ou à la faveur d'un regroupement familial auprès de l'un de leurs enfants admis en Suisse et qui sont sans statut de travailleur, de toujours disposer des moyens financiers nécessaires à leur entretien. Dans ces deux cas de figure, les personnes concernées doivent en effet prouver qu'elles disposent des moyens financiers suffisants pour ne pas devoir recourir à l'aide sociale. En ce qui concerne les retraités nouvellement entrés qui perçoivent uniquement une assurance sociale étrangère, le SPoMi s'assure que, conformément aux directives fédérales en la matière, les moyens financiers dépassent le montant qui donnerait droit à des prestations complémentaires en faveur d'un ressortissant suisse qui en ferait la demande. A cet égard, s'il est défini que la personne concernée devra être prise en charge dans un EMS dès son entrée en Suisse, les coûts y relatifs sont effectivement pris en compte et, en cas d'insuffisance des moyens financiers, l'autorisation est refusée (art. 24 al. 8 annexe I ALCP). Celle-ci peut aussi être révoquée si l'évolution de la situation de la personne concernée débouche sur une requête d'aide sociale. Demeurent réservées des circonstances relevant du cas de rigueur. Concrètement, le SPoMi prévient par écrit les personnes concernées que l'autorisation délivrée pourra être révoquée s'il devait être ultérieurement constaté un recours à l'aide sociale ou à d'éventuelles prestations complémentaires.

D'autres situations sont réglées très différemment en raison du droit communautaire. Ainsi, au terme de son activité lucrative, le travailleur UE/AELE qui atteint l'âge de la retraite bénéficie d'un droit de demeurer en Suisse, notamment s'il y a séjourné en permanence durant les trois années précédentes et s'il y a exercé une activité lucrative durant les douze mois précédents. Ce droit ne peut pas être remis en question, indépendamment de l'évolution de la situation financière de la personne.

En outre, en tant qu'ascendante d'un ressortissant UE/AELE au bénéfice d'un statut de travailleur, la personne se trouvant à charge d'un enfant titulaire d'un droit de séjour originaire

peut en effet obtenir le regroupement familial, indépendamment du risque d'insuffisance des moyens financiers. L'entretien de l'ascendant doit cependant être assuré. Mais cette garantie de l'entretien n'est liée à aucune obligation d'assistance de droit civil. Le fait que le membre de la famille ait été entretenu avant son entrée en Suisse suffit. Les autorités suisses peuvent uniquement exiger une attestation des autorités du pays d'origine ou de provenance prouvant le lien de parenté et – le cas échéant – le soutien accordé. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes ne prescrit par ailleurs aucun montant d'entretien. Toutefois, le soutien financier doit être d'une certaine importance sans pour autant équivaloir à un soutien total du bénéficiaire du regroupement familial. Ces demandes ne peuvent cependant pas être rejetées même si leur acceptation entraîne précisément une situation de fait que la personne concernée et sa famille ne sont pas en mesure d'assumer financièrement.

Conditions du regroupement familial

Les conditions du regroupement familial sont intégralement fixées par le droit communautaire. Ces dispositions s'appliquent aux ressortissants de l'UE/AELE-25, ainsi qu'aux ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie. Le droit de séjour conféré aux membres de la famille est subordonné à la durée du droit de séjour originaire octroyé à un ressortissant de l'UE/AELE. Le cercle des bénéficiaires du regroupement familial en application de l'ALCP est nettement plus large que celui défini par les prescriptions nationales sur les étrangers. Le droit de séjour du conjoint n'est conditionné que par l'existence juridique du mariage.

En raison du principe fixé par l'ALCP de l'interdiction de la discrimination, les ressortissants et ressortissantes UE/AELE qui exercent une activité lucrative (statut de travailleur) ne perdent pas leur droit au regroupement familial lorsque celui-ci entraîne une dépendance continue et substantielle de l'aide sociale. La dépendance de l'aide sociale ne constitue plus un motif d'expulsion des travailleurs salariés et des membres de leur famille dont le statut est régi par l'ALCP.

Le SPoMi est par contre fondé de refuser des regroupements familiaux concernant des ascendants ou des enfants âgés de plus de 21 ans lorsque le titulaire du droit originaire dépend déjà entièrement de l'aide sociale en Suisse, ainsi que des regroupements concernant tout membre de la famille lorsque le titulaire du droit originaire n'exerce pas d'activité lucrative en Suisse et requiert de l'aide sociale (personne en quête d'emploi, rentier, autre non-actif, destinataire de services, personne ayant renoncé volontairement à la qualité de salarié, indépendant).

Selon la jurisprudence communautaire, le droit au séjour du conjoint ne s'éteint pas même en cas de séparation durable, rendant difficile la détection d'éventuels abus, à moins que

ceux-ci ne soient manifestes. Dans des cas de maintien fictif du mariage, le SPoMi peut révoquer l'autorisation accordée en raison du regroupement familial. Le SPoMi doit alors disposer d'indices clairs permettant de conclure que les conjoints ont mis fin à la communauté conjugale. Ce sera le cas s'il apparaît que le logement familial n'a été loué qu'en vue de la procédure de demande d'autorisation, que le contrat de bail a été résilié immédiatement après l'octroi de l'autorisation et que la communauté familiale se révèle dans les faits dissolue. Toutefois, s'agissant d'un ressortissant UE/AELE qui peut se prévaloir régulièrement d'un droit au séjour autonome selon l'ALCP, le danger qu'il contourne des prescriptions d'admission est plus faible. Il en va sans doute autrement des membres de la famille qui proviennent de pays tiers.

Tant que les enfants sont à charge, l'ALCP ne fixe aucune limite d'âge pour bénéficier du droit au regroupement familial. Les enfants de plus de 21 ans et les ascendants peuvent être admis au titre du regroupement familial dans la mesure où leur entretien est assuré. L'indigence de la personne susceptible de bénéficier d'un soutien doit être effective et prouvée. Les autorités suisses peuvent cependant exiger uniquement une attestation des autorités du pays d'origine ou de provenance prouvant le lien de parenté et – le cas échéant – le soutien accordé. Les dispositions sur le regroupement familial visent à permettre la vie commune de tous les membres de la famille. L'on peut cependant s'attendre à ce que la demande de regroupement familial basée sur les dispositions de l'ALCP soit déposée – indépendamment de l'âge des enfants – le plus rapidement possible après l'entrée en Suisse de la personne titulaire d'un droit au séjour. Si la demande est déposée ultérieurement, un refus dans le cadre de l'ALCP ne pourrait toutefois intervenir qu'en cas d'abus manifeste.

7. Intégration

Les principes régissant l'intégration des migrant-e-s en Suisse sont ancrés dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Ladite loi s'applique aux personnes d'origine étrangère dont le statut juridique n'est pas réglé par d'autres dispositions légales¹.

Les mesures d'intégration contraignantes et ancrées au niveau législatif concernent en premier lieu les personnes provenant de pays tiers. Cependant, les cantons ont la compétence et la possibilité de favoriser aussi l'intégration des ressortissant-e-s des Etats membres de l'UE et de l'AELE, qui constituent la majorité de la population migrante en Suisse. Fondée sur la loi sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, la politique d'intégration du canton de Fribourg est axée sur l'ancrage local, l'implication des acteurs du terrain, l'égalité des chances, la réciprocité, la promotion du vivre ensemble et la cohésion sociale. Cette politique s'adresse aux personnes

migrantes, indépendamment de leur origine, ainsi qu'à la population suisse dans son ensemble.

Le programme d'intégration cantonal (PIC)² établi d'entente avec la Confédération pour la période 2014–2017 repose sur trois piliers: information et conseil, formation et travail, compréhension et intégration sociale. Ce programme détaille l'ensemble de l'offre actuelle visant à promouvoir l'intégration des migrants et des migrantes ainsi que les mesures destinées à renforcer encore cette politique.

L'application du PIC implique une grande variété d'acteurs au plan cantonal et communal, des secteurs aussi bien publics qu'associatifs, qui contribuent au déploiement de multiples activités en faveur de l'intégration dans de nombreux domaines tels que l'éducation, la formation, la santé, l'emploi ou le social. Le PIC optimise la coordination et la concertation entre les mesures d'intégration spécifiques menées dans le canton. De plus, l'ancrage durable desdites mesures et leur complémentarité par rapport à l'offre ordinaire sont favorisés par la constitution de diverses plate-formes interinstitutionnelles. De manière spécifique, les domaines prioritaires d'actions retenus par le PIC concernent l'accueil et l'aiguillage des personnes nouvellement arrivées, l'extension de l'offre des cours favorisant l'acquisition et le maintien des compétences de base (cours de français et d'allemand, etc.), la promotion de l'égalité des chances sur le marché de l'emploi, l'ouverture des structures (ordinaires) à la diversité, la réalisation de projets de prévention des discriminations et le renforcement du vivre ensemble au niveau local.

8. Mesures

Sans se prononcer sur les conséquences de la votation populaires du 9 février dernier pour lesquelles il est encore trop tôt pour définir des mesures au plan cantonal, le Conseil d'Etat note que le cadre d'application de l'ALCP est défini avant tout au plan fédéral.

A ce niveau, différentes mesures ont été prises, notamment par le Conseil fédéral. La dernière en date du 15 janvier 2014 avec la recommandation aux cantons d'exclure systématiquement de l'aide sociale les ressortissants de l'UE/AELE à la recherche d'un emploi. L'art. 2, al. 1, annexe I de l'ALCP stipule que les ressortissants et ressortissantes de l'UE/AELE à la recherche d'un emploi peuvent être exclus de l'aide sociale. Si ces personnes perçoivent des prestations d'aide sociale, leur autorisation de séjour peut leur être retirée. Sur cette base, le Conseil fédéral recommande aux cantons, dans sa réponse à l'interpellation 13.380 de la Conseillère nationale Sylvia Flückiger-Bäni, de renoncer systématiquement à verser

¹ Cf. art. 2, LEtr.

² Direction de la sécurité et de la justice, Direction de la santé et des affaires sociales, *Promotion de l'intégration des migrant-e-s et prévention du racisme dans le canton de Fribourg, Programmed'intégration cantonal pour les années 2014 à 2017*, Fribourg, 28 juin 2013, disponible auprès du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR), fr.ch/imr.

l'aide sociale aux personnes en recherche d'emploi. Le versement d'une aide en situation de détresse demeure réservé dans les cas où cette dernière est indispensable pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Ce soutien peut toutefois, dans le cas des ressortissant-e-s de l'UE/AELE à la recherche d'un emploi, se limiter au financement du voyage du retour dans le pays d'origine. Par cette mesure, le Conseil fédéral veut éviter que l'ALCP ne mène à une libre circulation des chômeurs et chômeuses, ou qu'il ne serve de porte d'entrée dans les systèmes des assurances sociales.

Précédemment, le Conseil fédéral a aussi décidé le 24 avril 2013 d'activer la clause de sauvegarde prévue dans l'accord sur la libre circulation des personnes. Cette clause a permis à la Suisse de réintroduire unilatéralement des contingents jusqu'au 31 mai 2014 au plus tard si le nombre d'autorisations de séjour ou d'autorisations de séjour de courte durée délivrées à des travailleurs provenant des Etats de l'UE dépasse d'au moins 10% la moyenne annuelle des autorisations émises au cours des trois années précédentes. Sont soumis à ce contingent les citoyens et citoyennes des Etats de l'UE-17¹ et de l'UE-8² qui souhaitent prendre un emploi en Suisse, de durée indéterminée, égale ou supérieure à un an, et sollicitent à cette fin une autorisation de séjour B ou s'établissent dans notre pays en tant qu'indépendants.

D'autres mesures ont encore été prises pour éviter l'apparition de situations d'abus, telles que l'obtention induue ou abusive de prestations sociales ou la prétention induue ou abusive en matière de droit de séjour. Ces mesures ont été présentées par le Conseil fédéral en 2010³ et en 2012. Suite à la publication du rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse et des recommandations du Conseil fédéral y relatives, l'Office fédéral des migrations (ODM) a introduit, en collaboration avec les cantons, un monitoring des cas d'abus.

Par ailleurs, l'ODM a rappelé dans une Circulaire du 4.3.2011 à l'attention des autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et en matière de migration, que l'admission de main-d'œuvre en provenance de pays tiers ne devrait se faire qu'à titre subsidiaire sur le marché intérieur du travail. Elle devrait en outre en principe se limiter aux travailleurs qualifiés ainsi qu'aux spécialistes (art. 22 et 23 LEtr). En effet, en vertu de l'ALCP les besoins en main-d'œuvre qualifiée et moins qualifiée de l'économie devraient en premier lieu être comblés par l'immigration en provenance de l'UE/AELE.

¹ L'UE-17 englobe les pays d'Europe occidentale et méridionale suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède

² L'UE-8 comprend l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

³ Département fédéral de justice et police, *Application de l'accord sur la libre circulation des personnes, catalogue de mesures du Conseil fédéral*, Berne, 24 février 2010.

Au plan cantonal, la principale mesure recommandée consiste à intensifier l'échange d'informations entre les différentes instances cantonales en charge de l'assurance-chômage, de la migration et de l'aide sociale. Afin de pouvoir lutter contre les abus et de disposer de toutes les informations nécessaires à la détermination du droit de séjour, il importe que les autorités cantonales compétentes en matière de migration disposent de toutes les informations pouvant avoir une incidence sur l'octroi du droit de séjour, en particulier des demandes d'aide sociale et de prestations de l'assurance-chômage. La communication des données relevant de l'assurance-chômage a été prévue dans le cadre des mesures non-urgentes de la modification de la loi sur l'asile du 14 décembre 2012 (art. 97a al.1, let. b^{ter} LACI et art. 97 al. 3 let. d LEtr). Pour l'aide sociale, des bases légales ont été clairement établies depuis le 1^{er} janvier 2009 dans le cadre de l'art. 82 al. 5 OASA et 97 al. 3 let. d LEtr qui stipule que «les autorités chargées de verser des prestations d'aide sociale communiquent spontanément aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers le versement de prestations sociales à des étrangers». Le SASoc a mis en place à cet effet conjointement avec le SPoMi une procédure à l'attention des SSR en 2009 (cf. Nouvelle procédure de transmission d'informations lors du versement de prestations sociales à des ressortissants étrangers, décembre 2009). Cependant, la transmission automatique d'information au SPoMi n'est à ce jour pas encore réalisée par tous les SSR, quand bien même ces derniers auraient intérêt à communiquer les données permettant de clarifier les statuts de séjour et de prendre les décisions en conséquence en matière d'aide sociale.

Afin de renforcer l'échange d'informations et de faciliter aussi l'activité des SSR, le SPoMi a entrepris depuis le mois de mars 2014 de transmettre systématiquement aux SSR, à la date de leur entrée en force, le dispositif de toutes les décisions de révocations ou de non renouvellement des autorisations de séjours concernant les bénéficiaires LASoc qui leur auront été annoncés.

L'amélioration de l'échange d'informations est également la recommandation générale que la Commission de gestion du Conseil national vient de formuler dans son récent rapport du 4 avril 2014 sur le séjour des étrangers dans le cadre de l'ALCP⁴. La Commission a examiné en particulier l'impacte de cet accord sur l'aide sociale. Elle a constaté que les autorités fédérales ou cantonales n'ont que peu de moyens pour restreindre le séjour des personnes entrées en Suisse dans le cadre de l'ALCP pour cause de perception de prestations sociales. En revanche, elle conclue que le pilotage de l'immigration relevant de l'ALCP peut être renforcé par un meilleur échange d'information permettant de restreindre le droit de séjour lorsque les conditions sont remplies.

⁴ Commission de gestion du Conseil national, *Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord de libre circulation des personnes*, Berne, Rapport du 4 avril 2014.

9. Conclusion

La problématique soulevée dans le cadre du postulat dont fait état ce rapport est emblématique de notre système fédéraliste. Elle résulte en effet de l'articulation de principes établis au niveau national, définissant notre relation avec l'Europe, avec l'autonomie des autorités chargées au plan cantonal, voire communal, d'en régler l'application et d'en assumer aussi, partiellement du moins, les implications financières. L'ALCP se fonde notamment sur la libre circulation des personnes et vise à promouvoir l'activité économique des individus et des entreprises. Ce cadre définissant aussi les conditions de notre bien-être est posé au niveau fédéral et suscite d'ailleurs un débat dont la récente votation populaire du 9 février a été un résultat. Sous réserve des transformations à venir de ce cadre, cantons et communes doivent appliquer les principes généraux de l'ALCP aux situations de migration qui sollicitent des prestations sociales et en particulier d'aide sociale. Le Conseil d'Etat constate que la législation tant fédérale que cantonale pose clairement les règles et la procédure qui régissent cette application.

De la mise en œuvre de l'ALCP résulte certes un grand nombre de situations différentes, mais que ce rapport a systématiquement répertoriées. Pour résumer, il semble se dégager deux logiques qui devraient faciliter l'orientation au niveau de l'application et prévenir toute discrimination. La première associe l'accès aux prestations sociales à l'exercice d'une activité économique d'une durée dont dépendra généralement l'autorisation de séjour. Au terme de l'activité économique, les personnes qui en ont les moyens peuvent prolonger leur séjour, avec leur famille le cas échéant. L'aide en situation de détresse, limitée par nature, demeure réservée le cas échéant pour les autres. La seconde logique a trait aux processus de décision des autorités d'aide sociale et de migration qui s'avèrent tributaires l'un de l'autre. C'est pourquoi le Conseil d'Etat rappelle que l'échange d'informations entre les SSR et le SPoMi est non seulement obligatoire par la loi, mais aussi crucial pour que chacun puisse remplir sa mission. Il invite les SSR à appliquer ce devoir d'annonce.

Compte tenu de la crise économique et financière que subissent nombre de pays européens, notamment dans le Sud de l'Europe, les ressortissants et ressortissantes de ces pays continuent de venir dans notre pays pour y chercher du travail. Ce mouvement est régulièrement thématiqué, voire problématisé, sous différents aspects, notamment par les médias, mais au vu des chiffres présentés, il n'y a pas lieu de parler d'afflux massif. En revanche, il ne faut pas sous-estimer les défis de ce mouvement migratoire en terme d'intégration. Le Conseil d'Etat vient de se doter d'un nouvel instrument, le programme d'intégration cantonal (PIC), établi avec le soutien de la Confédération, et qui balise avec des moyens concrets l'engagement dans les prochaines années des multiples acteurs impliqués dans cette politique.

En conclusion, le Conseil d'Etat considère que les dispositions relevant de sa compétence dans ce domaine sont suffisantes et que leur application dans le cadre de l'aide sociale au cours des dernières années s'est déroulée conformément aux prescriptions légales et sans déroger aux principes de l'aide sociale.

Liste des abréviations et bases légales

AELE	Association européenne de Libre-Echange
ALCP	Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
Convention AELE	Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE) (RS 0.632.31)
ARTIAS	Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Circulaire ODM	Circulaire de l'ODM du 4.3.2011 aux Autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et de migration. Mise en œuvre du train de mesures du Conseil fédéral du 24 février 2010.
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse
IMR	Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme
LAPE	Loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (RS 852.1)
LAS	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (Loi fédérale en matière d'assistance, LAS) du 24 juin 1977 (RS 851.1)
LAsi	Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'asile
LASoc	Loi cantonale du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers
LPC	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Loi sur les prestations complémentaires)
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OLCP	Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes
SASoc	Service de l'action sociale
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SPE	Service public de l'emploi
SPoMi	Service de la population et des migrants
SSR	Service social régional LASoc
UE	Union Européenne

Bericht 2013-DSAS-51

3. Juni 2014

**des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 2002.12 Antoinette de Weck/Nadine Gobet –
Sozialhilfe und Freizügigkeit**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht zum Postulat Antoinette de Weck/Nadine Gobet über Sozialhilfe und Freizügigkeit.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung des Postulats	17
2. Erinnerung an den gesetzlichen Rahmen	18
2.1. Bundesgesetzgebung	18
2.2. Einige Zahlen	19
3. Familiennachzug und Wohnsituation	20
4. Aufenthaltsbewilligungen und Zugang zur Sozialhilfe	21
4.1. Erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige	21
4.2. Stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige	23
4.3. Nicht erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige	24
4.4. Personen aus Drittstaaten	24
5. Instruktion der Dossiers und Kontrolle	26
6. Auswirkungen auf die Sozialleistungen	29
7. Integration	31
8. Massnahmen	31
9. Schlussfolgerung	32

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 7. Februar 2012 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Nadine Gobet den Staatsrat um einen Bericht über die Situation von Personen mit Aufenthaltsbewilligung im Rahmen der Freizügigkeit, deren beruflicher Status prekär ist und die für ihren Unterhalt auf die Sozialhilfe zurückgreifen müssen. Die Grossrätinnen berufen sich auf die Feststellungen verschiedener regionaler Sozialdienste (Freiburg, Bulle, Romont), die eine Zunahme solcher Situationen verzeichnen. Dies führt zu verschiedenen Problemen: Die Überprüfung der Finanzlage (Einkünfte oder Vermögen) im Ausland bei der Prüfung der Sozialhilfesuche ist für diese Dienste

schwierig; die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer brauchen oftmals Unterstützung bei ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung (Sprache, Unkenntnis des Verwaltungssystems usw.); aufgrund des Familiennachzugs, von dem ihre Verwandten in gerader aufsteigender Linie profitieren können, stellt sich die Frage, wer für die Gesundheitskosten dieser betagten Bevölkerungsgruppe aufkommt (Krankenversicherung, Hilfe und Pflege zu Hause, Unterbringung im Pflegeheim). Die gleichen Fragen stellen sich für Personen aus Drittländern. Des Weiteren wünschen die Grossrätinnen eine Klärung der Sozialhilfegesetzgebung für Personen mit Ausweis L (Kurzaufenthaltsbewilligung). Schliesslich fordern sie den Staatsrat auf zu präzisieren, mit welchen Massnahmen er die Kontrolle dieser Situation verbessern will. Ausserdem soll

er angeben, welche gesetzlichen Folgen sich aus dem Status von Personen mit Aufenthaltsbewilligung, die arbeitslos sind und Sozialhilfe beantragen, ergeben.

Das Postulat wurde an der Sitzung des Grossen Rats vom 13. September 2012 mit 90 Ja-Stimmen, null Gegenstimmen und null Stimmenthaltungen erheblich erklärt.

2. Erinnerung an den gesetzlichen Rahmen

2.1. Bundesgesetzgebung

Personenfreizügigkeit

Die vollständige Personenfreizügigkeit gilt seit 1. Juni 2007 für die Bürgerinnen und Bürger der EU-15-Staaten¹ sowie von Zypern und Malta. Seit 1. Mai 2011 gilt sie auch für die EU-8-Staaten². Bis 31. Mai 2014 konnte die Schweiz im Rahmen einer besonderen Sicherheitsklausel (Ventilklausel) erneut Kontingente einführen, wenn die Zuwanderung von Arbeitskräften den Mittelwert der drei Vorjahre um mehr als 10% überschritt. In diesem Fall konnte die Schweiz die Zuwanderung in den folgenden zwei Jahren auf den um 5% erhöhten Durchschnitt der drei Vorjahre beschränken.

Die endgültige Einführung der Freizügigkeit für die EU-25/EFTA-Staaten erfolgt ab 1. Juni 2014, somit zwölf Jahre nach dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA).

Derzeit sind nur noch die EU-2-Staatsangehörigen (Bulgarien und Rumänien) von einer vollständigen Freizügigkeit ausgeschlossen, da für diese beiden Länder bis 31. Mai 2016 Übergangsbestimmungen gemäss dem Protokoll II zum FZA gelten (spezifische Kontingente, Vorrang einheimischer Arbeitskräfte und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Auch ist ab 11. Mai 2016 eine Sicherheitsklausel vorgesehen, die es allenfalls ermöglichen wird, wieder Kontingente bis 31. Mai 2019 einzuführen, ohne Gegenmassnahmen von Seiten der EU gewärtigen zu müssen. Ab diesem letzten Datum kommen auch die rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen wie die EU-25/EFTA-Staatsangehörigen definitiv in den Genuss der Personenfreizügigkeit.

Kroatien ist seit 1. Juli 2013 EU-Mitglied. Weil derzeit keine Ausweitung der FZA zwischen der Schweiz und Kroatien besteht, gelten kroatische Staatsangehörige unter dem Aspekt der Zulassung in der Schweiz als Staatsangehörige von Drittländern (die dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer unterstellt sind). Indessen wird derzeit ein

Abkommen zwischen der Schweiz und Kroatien ausgehandelt.

Zugang von EU-25/EFTA-Staatsangehörigen zum Arbeitsmarkt

Das Recht auf Aufenthalt und Zugang zu einer Erwerbstätigkeit wird den Angehörigen der Unterzeichnerstaaten durch die Artikel 4 FZA und 2 des Anhangs I FZA gewährleistet. Nach Artikel 4 Abs. 1 des Anhangs I FZA haben die Staatsangehörigen einer Vertragspartei darüber hinaus das Recht, auch nach Ende ihrer Erwerbstätigkeit auf dem Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei zu verbleiben.

Gemäss dem vom FZA gesetzten Rahmen gelten Ausländerinnen und Ausländer als «Arbeitnehmende», sobald sie eine reguläre Tätigkeit ausüben, es handle sich denn um eine solche, die so unbedeutend ist, dass sie eine reine Nebentätigkeit darstellt. Nach der kantonalen, noch von keinem Gericht bestätigten Praxis muss jede erwerbstätige Person mit einem Beschäftigungsgrad von unter 100% über einen Monatslohn von mindestens 2027.– Franken netto verfügen, um als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer zu gelten. Das aus dem FZA sich ableitende Verbleiberecht kann nach Artikel 5 Abs. 1 des Anhangs I FZA nur durch Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden.

Die im Rahmen des Familiennachzugs zugelassenen Ehegatten und Kinder von Staatsangehörigen der EU/EFTA-Staaten haben ungeachtet ihrer Staatszugehörigkeit ein Recht auf den Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 3 Abs. 5 Anhang I FZA). Ausgenommen sind jedoch die Familienangehörigen von EU-2-Staatsangehörigen mit einem Ausweis L. Für diese bleibt der Zugang zum Arbeitsmarkt bewilligungspflichtig.

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)³ haben die schweizerischen Unternehmen aus dem Inkrafttreten der FZA weit gehend Nutzen gezogen, um im Ausland ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren. Während mehr als 50% der Zuwanderung aus den EU/EFTA-Staaten im Jahr 2010 ausdrücklich einer Beschäftigung galten, reiste die Mehrheit der aus Drittstaaten stammenden Migrantinnen und Migranten im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz ein. Entsprechend den Zielen des Bundes im Bereich der Ausländerpolitik stammen die rekrutierten ausländischen Arbeitskräfte mehrheitlich aus den EU/EFTA-Staaten. In eben diesen Staaten fanden die schweizerischen Unternehmen auch hoch qualifiziertes Personal, das in den meisten Ländern relativ rar und deshalb international äusserst

¹ EU-15: sämtliche Länder, die der Europäischen Union von 1995 und 2004 angehörten. Nach Eintrittsdatum geordnet handelt es sich um: Frankreich, Deutschland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Irland, Vereinigtes Königreich, Dänemark, Spanien, Portugal, Finnland, Schweden und Österreich.

² EU-8: Estland, Ungarn, Litauen, Lettland, Polen, Tschechische Republik, Slowakei und Slowenien.

³ Gaillard Serge und Weber Bernhard, «Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt», in *Die Volkswirtschaft*, SECO, Juni 2011.

begehrt ist. Gemäss dem SECO hängt die Zuwanderung auch von der Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften und somit von der Konjunktur ab. So schrumpfte bei der Rezession im Jahr 2009 der Wanderungssaldo um einen Viertel. Im Übrigen wirkte sich während der Finanzkrise die Zuwanderung stabilisierend auf den Konsum und die Investitionen im Bauwesen aus, somit auf die Konjunkturentwicklung des Landes. Die Exportwirtschaft profitierte rasch vom weltweiten Wiederaufschwung im Jahr 2010, so dass eine landesinterne Ausweitung der Wirtschaftskrise verhütet werden konnte. Insgesamt traf die Krise die Schweiz weniger hart als zahlreiche andere Staaten, namentlich jene der Eurozone. Zieht man vergleichsweise die Neunzigerjahre heran, so näherte sich die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer dem tiefen Stand der Schweizer Arbeitnehmenden an. Durchschnittlich wiesen im letzten Jahrzehnt die Angehörigen der Staaten ausserhalb der EU/EFTA die höchste Arbeitslosenquote auf (8,3%) auf, gefolgt von den Migrantinnen und Migranten aus EU/EFTA-Staaten (3,8%) und den Schweizerinnen und Schweizern (2,2%). Diese Situation ist in den letzten Jahren unverändert geblieben; auch die jüngste Krise brachte keine bemerkenswerten Änderungen. Wie das SECO in seiner Medienmitteilung vom 11. Juni 2013 unterstreicht, hat das mit der EU abgeschlossene FZA seit seinem Inkrafttreten im Jahr 2002 wesentlich zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in unserem Land beigetragen, indem es den Schweizer Unternehmen die Rekrutierung von Arbeitskräften aus den EU/EFTA-Staaten erleichterte. Im Übrigen spielt die Zuwanderung vor allem aus EU- und EFTA-Ländern auch eine positive Rolle in der Finanzierung der Sozialversicherungen.

Sozialhilfe

Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger überträgt den Kantonen die Zuständigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe (Art. 1 ZUG). Die auf Bundesebene empfohlenen Richtlinien für die Unterstützung Bedürftiger werden von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgesetzt. Nach dem Freiburger Sozialhilfegesetz (Art. 22a SHG) erlässt der Staatsrat die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe unter Berücksichtigung der SKOS-Richtlinien. Die Gemeinden müssen dafür sorgen, dass bedürftigen Personen die aufgrund dieses Gesetzes gewährten Sozialhilfeleistungen zuteilwerden (Art. 15 SHG). Das Kantonale Sozialamt sorgt dafür, dass die Gemeinden, die Sozialdienste und die Sozialkommissionen ihre Aufgaben auf dem Gebiet der Sozialhilfe wahrnehmen (Art. 21 Abs. 6 SHG).

2.2. Einige Zahlen

Auf Bundesebene

Nach dem Bundesamt für Statistik¹ (BFS) lebten im Jahr 2012 in der Schweiz 1 187 986 EU-Staatsangehörige; dies sind 63,5% der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz. Im Jahr 2012 bezogen von diesen Personen 35 207 finanzielle Sozialhilfeleistungen, was eine Quote von 3,1% ausmacht. Im Lauf der letzten Jahren ist diese Zahl merklich gestiegen, betrug sie doch 28 762 im Jahr 2009 (2,8%), 29 895 im Jahr 2010 (2,8%) und 31 739 im Jahr 2011 (3,1%). Dennoch bleibt der Prozentsatz der Sozialhilfe beziehenden EU/EFTA-Staatsangehörigen relativ dicht an der Sozialhilfequote der inländischen Wohnbevölkerung; diese lag im Jahr 2012 bei 2,2%, während diejenige der ausländischen Bevölkerung 6,3% betrug.

Was den Aufenthaltsstatus der Sozialhilfe beziehenden EU/EFTA-Staatsangehörigen angeht, so machen die Inhaberrinnen und Inhaber einer Niederlassungsbewilligung C die grösste Zahl aus, nämlich 22 067 von 35 207 Personen (= 62,7%); damit rangieren sie vor den Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis B (11 767 Personen, somit 33,4%). Die Sozialhilfe beziehenden EU/EFTA-Staatsangehörigen weisen im Übrigen bezüglich Haushaltsstruktur, Alter, Erwerbstätigkeit und Dauer des Sozialhilfebezugs Merkmale auf, die denjenigen aller Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler vergleichbar sind.

In seiner Antwort vom 29. November 2013 auf die Interpellation von Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni präzisiert der Bundesrat, dass sich die Zahl der Kurzaufenthaltserlaubnisse L an EU/EFTA-Staatsangehörige (neu zugezogene oder bereits anwesende Personen), die zum Zeitpunkt ihrer Einreise in die Schweiz keine Arbeit hatten, im Jahr 2010 auf 2876, im Jahr 2011 auf 3143, im Jahr 2012 auf 4080 und für den Zeitraum Januar bis August 2013 auf 3238 belief².

Auf Kantonsebene

Seit 2009 hat sich die Sozialhilfequote im Kanton Freiburg konstant auf 2,4% gehalten, dies trotz eines Anstiegs der Anzahl SHG-Begünstigten im gleichen Zeitraum, da auch die Wohnbevölkerung des Kantons zugenommen hat. Zwischen 2009 und 2012 betrug der durchschnittliche Anstieg der Anzahl SHG-Begünstigten jährlich 3,04%.

Wie letztes Jahr der Antwort auf die Anfrage von Grossrat Emanuel Waeber (QA 3140.13) zu entnehmen war, erwies sich die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler aus den EU/EFTA-Staaten im Kanton Freiburg als

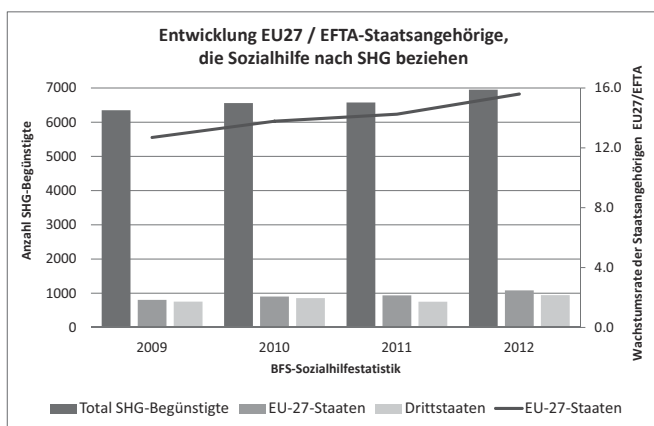
¹ Sozialhilfestatistik 2011, STATPOP 2010, PETRA 2009, SYMIC 2009, PETRA 2008.

² Ip. 13.3880 Flückiger-Bäni Sylvia – Sozialhilfe für schon bei ihrer Einreise arbeitslose EU-Bürger, Antwort des Bundesrats vom 29.11.2013, Curia Vista – Geschäftsdatenbank.

kontrastreich, denn je nach Herkunftsland waren mehr oder weniger grosse Zunahmen, zuweilen aber auch Rückgänge zu verzeichnen. Gemäss den jüngsten Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) betrug die Zunahme an Sozialhilfe beziehenden EU/EFTA-Staatsangehörigen durchschnittlich 3,08% pro Jahr, diejenige der Schweizerinnen und Schweizer hingegen 1,01%. Jedoch ist die Zahl der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger aus den EU/EFTA-Staaten, die zwischen 2009 und 2012 von 806 auf 1 084 stieg, in diesem Zeitraum gegenüber sämtlichen Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in einem vergleichbaren Grössenverhältnis geblieben (12,7% im Jahr 2009 und 15,6% im Jahr 2012, siehe unten stehende Grafik).

Die SKOS hat bisher auch bei ihren Mitgliedern (Kantone, Gemeinden und Städte einer gewissen Grösse) keine bemerkenswerte Zunahme an Sozialhilfe beziehenden EU/EFTA-Staatsangehörigen festgestellt. Das Problem wird zwar von den Medien unter verschiedenen Aspekten regelmässig thematisiert, doch muss festgestellt werden, dass es derzeit unbegründet ist, von einem massiven Zustrom zu sprechen.

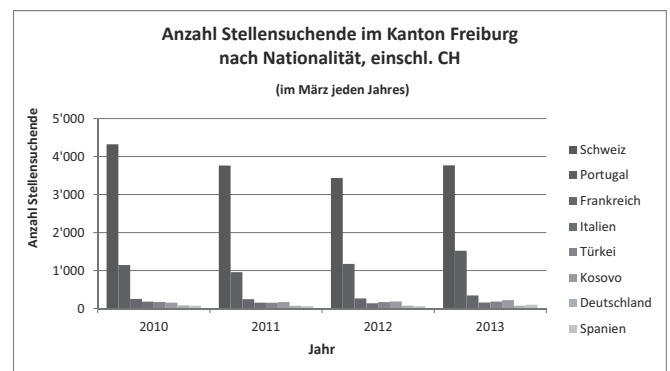
Der Bundesrat hat das Bundesamt für Migration (BFM) mit einer Studie über Umfang und Auswirkungen einer allenfalls mit Wirtschaftskrisen verbundenen Zuwanderung von EU- oder EFTA-Staatsangehörigen beauftragt. Mit der Durchführung dieser Studie wurde das Berner Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) betraut. Dieses Büro führte Ende 2013 eine Befragung der kantonalen Sozialämter durch. Die Ergebnisse stehen noch aus.



Was die Gesuche um die Totalisierung von Versicherungszeiten im Ausland angeht, so zeigt sich gemäss einer Erhebung des Amtes für den Arbeitsmarkt (AMA) vom April 2013, dass sie für den Kanton Freiburg nur ein paar Dutzend EU/EFTA-Staatsangehörige betreffen. In der Schweiz insgesamt ist ihre Zahl von 635 im Jahr 2011 auf 1131 Fälle im Jahr 2012 gestiegen. Diese Totalisierungsgesuche geben Aufschluss über die Anzahl EU/EFTA-Staatsangehöriger, die ihre Beschäftigung kurz nach ihrer Einreise in die Schweiz verloren haben und arbeitslos geworden sind. Wenn diese Ausländerinnen und Ausländer nachweisen können, dass sie

in ihrem Herkunftsland ausreichende Versicherungsbeiträge entrichtet haben, bevor sie in die Schweiz eingereist sind, können sie Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung in der Schweiz beanspruchen.

Aufgrund des Berichts über die kantonale Politik für die Hilfe an Langzeitarbeitslose¹ ist davon auszugehen, dass rund 10% der Arbeitslosen später auf Sozialhilfe angewiesen sein werden. In diesem Zusammenhang ist es interessant zu sehen, wie sich in den letzten drei Jahren die Anzahl Stellensuchender entsprechend ihrer Staatsangehörigkeit entwickelt hat, und sie auch mit derjenigen der Schweizer Stellensuchenden zu vergleichen, um zu veranschlagen, wie viele Personen sozialhilfebedürftig werden könnten, entweder weil sie ihren Anspruch auf die Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft haben oder weil sie mit diesen Entschädigungen ihr Existenzminimum nicht decken können.



3. Familiennachzug und Wohnsituation

Sinn und Zweck des Familiennachzugs ist es, das Zusammenleben der Familie in der Schweiz zu ermöglichen und rechtlich abzusichern. In diesem Zusammenhang ruft das Bundesamt für Migration Folgendes in Erinnerung: «Bevor der Familiennachzug bewilligt werden kann, ist (...) abzuklären, wo sich in Zukunft das Zentrum des Familienlebens befinden wird. Liegt der Schwerpunkt weiterhin im Ausland, sind die Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht erfüllt.»² Die für Personen aus den EU/EFTA-Mitgliedstaaten geltenden Voraussetzungen für den Familiennachzug werden durch das FZA und das EFTA-Übereinkommen geregelt. Nach diesen Bestimmungen können die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer ihre Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen, ob diese nun Bürgerinnen und Bürger von EU- oder von Drittstaaten sind. Der Familiennachzug für alle anderen Angehörigen von Drittstaaten wird ausschliesslich durch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) reglementiert.

¹ Kantonale Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit, *Kantonale Politik der Hilfe an Langzeitarbeitslose, Analyse und Empfehlungen für neue strategische Leitlinien*, Bericht zuhanden des Staatsrats, Freiburg, 2013.
² Bundesamt für Migration, *Familiennachzug* (Version vom 01.07.2013), S. 3.

In einem Grundsatzentscheid (2C-196/2009 vom 29. September 2009) kam das Bundesgericht (BG) zum Schluss, dass das Urteil *Metock* des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (C-127/08) in die schweizerische Rechtspraxis übernommen werden muss. In seiner Entscheidung hielt das BG demzufolge fest, dass Ausländerinnen und Ausländer eines Drittstaates als Familienangehörige von EU/EFTA-Staatsangehörigen ein Recht auf Familiennachzug nach Artikel 3 des Anhangs I FZA haben, unabhängig davon, wo und wann die familiäre Verbindung entstanden ist. Dieses Recht besteht, ohne dass die Familienangehörigen einen vorgängigen Aufenthalt auf dem Hoheitsgebiet eines anderen EU- oder EFTA-Staates nachweisen müssen (Abrücken von der früheren Praxis). Das Recht auf Familiennachzug geltend machen können die Ehegattin oder der Ehegatte, die Verwandten in gerader absteigender Linie (Kinder und Enkel, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird) und die Verwandten in gerader aufsteigender Linie (Eltern und Grosseltern, denen Unterhalt gewährt wird). Der Kreis der Familienangehörigen, die in den Genuss des Familiennachzugs kommen können, ist somit grösser als der im AuG vorgesehene.

Gemäss dem Rundschreiben des Bundesamtes für Migration vom 4. März 2011 an die Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden der Kantone in Sachen Umsetzung des Massnahmenpakets des Bundesrats vom 24. Februar 2010 steht das Recht auf Familiennachzug unter dem Vorbehalt, dass die erwerbstätige Person für ihre Familie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügt¹. Gemäss einem Teil der Rechtslehre² gilt der Artikel 3 Abs. 1 des Anhangs I FZA – eine Bestimmung, für die sich im EU-Recht kein Äquivalent findet – nur für Arbeitnehmende und nicht für die übrigen Personen mit einem Aufenthaltsrecht (z. B. Personen ohne Erwerbstätigkeit, die aber über ausreichende finanzielle Ressourcen für die Familienangehörigen verfügen müssen, somit auch über die nötigen Mittel für das Mieten einer Wohnung). Die Beurteilung, ob eine Wohnung «bedarfsgerecht» ist, erfolgt in Berücksichtigung der verschiedenen regionalen Praktiken, muss aber in jedem Fall die kulturellen Gewohnheiten der zusammengeführten Personen respektieren, namentlich wegen des Grundsatzes des Diskriminierungsverbots. Somit muss ungeachtet des Wortlauts von Artikel 3 Abs. 1 des Anhangs I FZA festgestellt werden, dass das Erfordernis einer bedarfsgerechten Wohnung in der Regel eine Ablehnung des Familiennachzugs nicht rechtfertigen kann.

Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) wendet bei Anträgen auf Familiennachzug das Erfordernis der bedarfsgerechten Wohnung systematisch an, in dem Sinne, als die Anzahl Zimmer der Anzahl Familienmitglieder minus 1 ent-

sprechen muss, wobei für grosse Familien (sechs Mitglieder und mehr) eine Abweichung von diesem Richtwert toleriert wird.

4. Aufenthaltsbewilligungen und Zugang zur Sozialhilfe

Das FZA regelt an erster Stelle das Aufenthaltsrecht der Arbeitnehmenden und ihrer Familienangehörigen, ein Recht, das in der Folge auch zu Ansprüchen gegenüber den Sozialwerken führen kann (soziale Sicherheit und Sozialhilfe). Personen, deren Status sich nach dem FZA und seinen Protokollen bestimmt und die die geltenden Voraussetzungen erfüllen, haben Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Der Ausweis EU-EFTA (L, B, C usw.), mit dem das Bestehen dieses Anspruchs anerkannt wird, hat als solcher nur deklaratorische, keine konstitutive Bedeutung. Somit können die Sozialhilfeansprüche von EU/EFTA-Staatsangehörigen und gegebenenfalls ihrer Familienangehörigen nicht nur darauf beruhen, ob ein Ausweis L, B, C usw. vorliegt oder nicht, sondern sie müssen sich immer auf die aktuelle Feststellung des durch das FZA definierten Status der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers stützen. Die rechtlichen Auswirkungen des Status von EU-Staatsangehörigen im Sozialhilfebereich können daher wie folgt systematisch rekapituliert werden, entsprechend der Beschäftigungssituation der Personen.

4.1. Erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige

EU-25/EFTA-Staatsangehörige, die eine Beschäftigung in der Schweiz antreten, können sich während maximal drei Monaten hier aufhalten, ohne dass sie eine Aufenthaltsbewilligung benötigen (in diesem Fall erhalten sie keinerlei Ausländerausweis). Hingegen sind sie einer vorgängigen Meldepflicht unterworfen, die in jedem Fall spätestens vor dem Stellenantritt in der Schweiz erfüllt werden muss. Dieses in der Praxis sehr häufige **Meldeverfahren** (3097 Fälle im Jahr 2013) kann in Form einer Online-Registrierung oder auf dem Postweg oder per Fax durchgeführt werden.

Bei einem Stellenantritt in der Schweiz können EU-2-Staatsangehörige ab dem ersten Tag ihrer Tätigkeit, EU-25/EFTA-Staatsangehörige nach 90 Tagen Tätigkeit (somit ausserhalb des vom Meldeverfahren vorgesehenen Rahmens) und ihre Familienangehörigen, die aufgrund des FZA die Voraussetzungen für die Anerkennung ihres Aufenthaltsrechts erfüllen, einen Ausländerausweis erhalten. Entsprechend der Dauer des Arbeitsvertrags handelt es sich um einen Ausweis der folgenden Kategorien:

- > **Der Ausweis L** (Kurzaufenthaltsbewilligung) hat eine Gültigkeitsdauer von maximal 364 Tagen und wird bei einer Erwerbstätigkeit von unter einem Jahr erteilt.

¹ Art. 3 Abs.1 Anhang I FZA.

² Cesla Amarelle und Minh Son Nguyen, *Pratiques en droit des migrations, Code annoté de droit des migrations, Band III: Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)*, S. 102, Stämpfli Verlag AG, 2014.

- > **Der Ausweis B** (Aufenthaltsbewilligung) mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren wird erteilt, wenn der Nachweis einer auf mindestens 365 Tage befristeten oder unbefristeten Anstellung erbracht wird.
- > **Der Ausweis C** (Niederlassungsbewilligung) hat eine unbeschränkte Gültigkeitsdauer und wird nach einer auf fünf bis zehn Jahre festgesetzten Kontrollfrist erteilt (da die Schweiz nicht an alle EU-Länder durch einen Niederlassungsvertrag, der diese Frist auf fünf Jahre verkürzt, gebunden ist).
- > **Der Ausweis G** (Grenzgängerbewilligung) hat eine Gültigkeitsdauer von einem oder fünf Jahren, entsprechend dem Arbeitsvertrag, der für weniger als ein Jahr beziehungsweise für mehr als ein Jahr oder unbefristet gilt. Im Kanton Freiburg wird diese Bewilligung ausschliesslich EU-25/EFTA-Staatsangehörigen erteilt, die in den Genuss der vollen Personenfreizügigkeit kommen.

Diese Bewilligungen gelten für die ganze Schweiz und erlauben somit eine geografische Mobilität. Unter Vorbehalt des Wechsels von einer unselbständigen zu einer selbständigen Tätigkeit bei Personen mit einer Bewilligung L EU/EFTA und des Wechsels von selbständiger zu unselbständiger Tätigkeit bei EU-2-Staatsangehörigen haben EU/EFTA-Staatsangehörige das Recht auf Stellen- oder Berufswechsel (berufliche Mobilität).

EU-/EFTA-Staatsangehörige, die sich in der Schweiz niederlassen möchten, um **einer selbständigen Erwerbstätigkeit** nachzugehen, können eine Aufenthaltsbewilligung für eine Dauer von fünf Jahren erhalten, sofern sie den Nachweis erbringen, dass sie sich zu diesem Zweck niederlassen. Für die Bewilligung der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit müssen die betroffenen Personen über ausreichende finanzielle Mittel gemäss den Voraussetzungen der VEP-Weisungen, Ziffern II.4.3 und 12.2.3.2, verfügen. Wenn diese Personen Sozialhilfe beantragen, erlischt ihr Aufenthaltsrecht. Eine bestehende Bewilligung kann widerrufen werden; die betreffenden Personen können aufgrund von Artikel 64 Abs. 1 Bst. c AuG in Verbindung mit Artikel 62 Bst. e AuG weggewiesen werden.

Sozialhilfeleistungen für erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige

Sofern sie nach wie vor die Voraussetzungen für die Anerkennung des Arbeitnehmerstatus erfüllen, verlieren erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige ihr Aufenthaltsrecht auch dann nicht, wenn sie in eine Lage geraten, in der sie auf fortwährende und substanzielle Sozialhilfe angewiesen sind. In der Tat stellt der Umstand, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, keinen Grund mehr für die Wegweisung von Arbeitnehmenden dar, deren Status unter das FZA fällt. Gemäss der Gemeinschaftsregelung haben sie in Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung Anspruch auf alle sozi-

alen Vorteile, Sozialhilfeleistungen inbegriffen, auch für ihre in der Schweiz niedergelassenen Familienangehörigen.

Das Recht auf Familiennachzug in solchen Fällen steht unter der Voraussetzung, dass die Personen einer Erwerbstätigkeit nachgehen und über eine bedarfsgerechte Wohnung für die Aufnahme ihrer Angehörigen verfügen. Ausländerinnen und Ausländer, die über keine ausreichenden Mittel für die Deckung ihres Eigenbedarfs im Sinne des Sozialhilfegesetzes (SHG) verfügen, werden auch nicht in der Lage sein, eine bedarfsgerechte Wohnung nachzuweisen, um einen Familiennachzug beantragen zu können.

Das FZA beinhaltet auch ein «Verbleiberecht» in der Schweiz, aufgrund dessen Arbeitnehmende unter bestimmten Voraussetzungen¹ trotz Ende ihrer Berufstätigkeit ihre erworbenen Rechte wahren, obwohl sie keinen Arbeitnehmerstatus mehr haben. Ihr Aufenthaltsrecht bleibt bestehen, unabhängig davon, ob die Person allfällige Sozialhilfeleistungen bezogen hat oder nicht, und erstreckt sich auch auf die Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit.

Selbständig Erwerbende verlieren ihr Aufenthaltsrecht, sobald sie Sozialhilfe beantragen. Da jedoch weder das FZA noch das EFTA-Übereinkommen explizit verlangen, dass sie aus der Sozialhilfe ausgeschlossen werden, müssen diese Personen wenn nötig eine ordentliche Unterstützung nach den SHG-Bestimmungen erhalten. Erst wenn der Widerruf ihres Aufenthaltsrechts durch das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) ausgesprochen und rechtskräftig geworden ist, kann die Sozialhilfe eingestellt werden.

Für solche Situationen bleibt aber die Nothilfe vorbehalten, die durch den Artikel 12 der Bundesverfassung in Verbindung mit Artikel 21 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) garantiert wird. Es handelt sich um ein Grundrecht, das von jeder Person geltend gemacht werden kann, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit und ihres Aufenthaltsstatus. Diese Unterstützung kann namentlich der Organisation der Heimkehr, der Finanzierung der Reisekosten sowie der Minimalhilfe bis zum Zeitpunkt der schnellstmöglichen Heimkehr dienen.

Unter den Kurzaufenthalten L finden sich insbesondere Fälle von Personen, deren Wohnsitz sich im Ausland befindet, die aber mehr als drei Monate in der Schweiz tätig sein müssen. Unter dem Sozialhilfeaspekt würde diesen Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz allenfalls nur eine Nothilfe nach Artikel 21 ZUG gewährt. Das Gleiche gilt für selbständig Erwerbende, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, aber ihre Geschäftstätigkeit während weniger als drei Monaten in der Schweiz ausüben möchten. Diese Personen benötigen jedoch keine Aufenthaltsbewilligung; das Meldeverfahren genügt.

¹ zum Beispiel infolge einer Arbeitsunfähigkeit und in bestimmten Fällen nach einer gewissen Dauer ständigen Wohnens auf dem Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates.

4.2. Stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige

Aufgrund von Artikel 2 des Anhangs I FZA haben EU/EFTA-Staatsangehörige das Recht, zum Zweck der Stellensuche in die Schweiz einzureisen und hier zu bleiben, ohne eine Aufenthaltsbewilligung zu benötigen. Ab dem vierten Aufenthaltsmonat in der Schweiz können sie sogar einen Ausweis L für drei Monate erhalten, dies unter der Voraussetzung, dass sie und ihre Angehörigen über ausreichende Mittel für ihre Existenzsicherung verfügen und eine alle Risiken deckende Kranken- und Unfallversicherung haben. Die Gesamtdauer des Aufenthalts in der Schweiz beträgt sechs Monate pro Jahr, und es besteht die Möglichkeit, den Ausweis für höchstens sechs weitere Monate zu verlängern.

Darüber hinaus können EU/EFTA-Staatsangehörige nach Ablauf eines Arbeitsvertrags mit einer Gültigkeit von unter einem Jahr noch während sechs Monaten in der Schweiz bleiben, um eine Stelle zu suchen (mit der Möglichkeit der Verlängerung bis zu einem Jahr, wenn die betreffende Person ihre diesbezüglichen Bemühungen nachweisen kann und echte Beschäftigungsaussichten bestehen). Die Stellensuchenden gelten als nicht erwerbstätige Personen und müssen als solche nachweisen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um sich nicht an die Sozialhilfe wenden zu müssen. Die allfälligen Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden in der Berechnung der für den Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit erforderlichen finanziellen Mittel berücksichtigt. Fehlen diese finanziellen Mittel, geht das aufgrund des FZA bestehende Recht auf den Aufenthalt in der Schweiz verloren.

Erwerbstätige Personen verlieren ihren Arbeitnehmerstatus bei freiwilliger Arbeitslosigkeit und auch bei unfreiwilliger Langzeitarbeitslosigkeit. Bei der ersten Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung B – somit nach Ablauf der fünfjährigen Gültigkeitsdauer – kann die Bewilligung nur um ein Jahr erneuert werden, wenn die oder der EU/EFTA-Staatsangehörige seit mehr als zwölf aufeinander folgenden Monaten unfreiwillig arbeitslos ist. Wenn die Person nach Ablauf dieses Jahres immer noch unfreiwillig arbeitslos ist, verliert sie ihren Arbeitnehmerstatus, und ihr Aufenthaltsrecht erlischt. Diese Personen gelten dann als nicht erwerbstätig und müssen über ausreichende Mittel verfügen, um ihren Aufenthalt in der Schweiz verlängern zu können.

Jedoch ruft ein Entscheid des Bundesgerichts vom 10. April 2014 in Erinnerung, dass eine Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA widerrufen werden kann, obwohl sie für eine Erstdauer von fünf Jahren erteilt wurde, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr erfüllt sind¹. Einer Person, die freiwillig arbeitslos ist oder sich rechtsmissbräuchlich verhält (indem sie in die Schweiz einreist,

um hier einer fiktiven oder äusserst befristeten Arbeit nachzugehen, mit der blossen Absicht, von bestimmten vorteilhafteren Hilfeleistungen wie denjenigen der Sozialhilfe zu profitieren), kann somit ihre Bewilligung entzogen werden². In Bezug auf unfreiwillige Arbeitslosigkeit erinnert das Bundesgericht auch daran, dass Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung EU/EFTA, die während 18 Monaten arbeitslos sind (oder inaktiv geblieben sind und erst Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung, danach Sozialhilfeleistungen bezogen haben), den Arbeitnehmerstatus verlieren und ihre Aufenthaltsbewilligung widerrufen werden kann³.

Sozialhilfeleistungen für stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige

Der Artikel 2 Abs. 1 in fine des Anhangs I FZA sieht ausdrücklich vor, dass Stellensuchende während der Dauer dieses Aufenthalts von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden können. Solche Fälle sind systematisch dem BMA zu melden. Eine gemeinsame Weisung des KSA und des BMA erging im Dezember 2009 an die regionalen Sozialdienste, um sie auf ihre Pflicht aufmerksam zu machen, unaufgefordert jene Fälle von Ausländerinnen und Ausländern zu melden, in denen eine Sozialhilfe erteilt wird (s. hierzu Neues Verfahren für die Übermittlung von Informationen bei der Ausrichtung von Sozialleistungen an Ausländerinnen und Ausländer). Im Allgemeinen kann Inhaberinnen und Inhabern eines Ausweises L oder B unabhängig von der Gültigkeitsdauer ihres Ausweises die Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung entzogen werden, wenn sie Sozialhilfe beanspruchen, es sei denn, es liegen Ausnahmegründe aufgrund von Artikel 6 Abs. 6 Anhang I FZA vor (unfreiwillige, vom zuständigen Arbeitsamt ordnungsgemäss bestätigte Arbeitslosigkeit; vorübergehende Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall).

Bei Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (L), die zum Zeitpunkt des Sozialhilfesuchs noch gültig ist, kann man davon ausgehen, dass diese EU/EFTA-Staatsangehörigen sich nur vorübergehend und zu besonderen Zwecken in der Schweiz aufhalten und demnach ihren Wohnsitz im Ausland nicht aufgeben haben. Da diese Personen keinen Unterstützungswohnsitz in der Schweiz haben, können sie keine ordentliche Sozialhilfe beanspruchen. Für diese Fälle bleibt aber die Nothilfe nach Artikel 21 ZUG vorbehalten.

Wenn jedoch eine Person, die sich in dieser Lage befindet, nachweisen kann, dass sie einen Wohnsitz in der Schweiz begründet hat, ist ihr Aufenthalt bis zum Erlöschen der Kurzaufenthaltsbewilligung legal. In diesem Fall hat sie das gleiche Recht auf Sozialhilfe wie inländische Personen. Wenn das BMA die Aufenthaltsbewilligung widerruft, wird sich

¹ BGE, 2C_390/2013 vom 10. April 2014.

² BGE 131 II 339 Erw. 3.4; Entscheid 2C_390/2013, Erw. 3.2.

³ BGE, 2C_967/2010 vom 17. Juni 2011, Erw. 4.3.

der RSD darauf beschränken, gegebenenfalls eine Nothilfe nach Artikel 21 ZUG zu gewähren. Anzeichen für die Gründung eines Wohnsitzes in der Schweiz können zum Beispiel der Bezug einer eigenen Mietwohnung für unbestimmte Zeit oder die Auflösung des eigenen Haushalts im Ausland sein.

Wenn die Kurzaufenthaltsbewilligung erloschen ist und kein Bewilligungsverfahren (oder keines mehr) läuft, wird gegebenenfalls nur die Nothilfe nach Artikel 21 ZUG gewährt.

Für stellensuchende Personen mit noch gültiger Aufenthaltsbewilligung B muss die ordentliche Sozialhilfe wie Inländerinnen und Inländern gewährt werden, solange das BMA die Bewilligung nicht widerrufen oder die Nichtverlängerung des Ausweises nicht mitgeteilt hat. Wenn hingegen die Aufenthaltsbewilligung nicht mehr gültig ist, wird gegebenenfalls nur die Nothilfe nach Artikel 21 ZUG gewährt.

4.3. Nicht erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige

Unter den UE-27/EFTA-Staatsangehörigen, die sich in der Schweiz niederlassen, ohne erwerbstätig zu sein, finden sich sehr unterschiedliche Fälle wie Personen im Ruhestand, Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner sowie Patientinnen und Patienten, die sich für eine medizinische Behandlung oder Kur hier aufhalten. Diese Personen haben die Erlaubnis, sich mit Familienangehörigen in der Schweiz aufzuhalten, wenn sie für sich selbst und ihre Angehörigen über ausreichende finanzielle Mittel zur Deckung ihres Bedarfs verfügen und eine Kranken- und Unfallversicherung abgeschlossen haben, die alle Risiken deckt. Mit Ausnahme von Schülerinnen, Schülern und Studierenden (die lediglich glaubhaft machen müssen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel für die Deckung ihres Bedarfs verfügen), müssen diese Personen den Nachweis erbringen, dass sie über finanzielle Mittel verfügen, die ausreichen, um sich nicht an die Sozialhilfe wenden zu müssen. Wenn sie nicht über diese Mittel verfügen, verlieren sie ihr durch das FZA begründetes Aufenthaltsrecht in der Schweiz. Übrigens können die finanziellen Mittel auch in der Kostenübernahme durch Dritte bestehen.

Sozialhilfeleistungen für nicht erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige

Nicht erwerbstätige Personen verlieren ihr Aufenthaltsrecht, wenn sie Sozialhilfe beanspruchen. Wie die stellensuchenden EU/EFTA-Staatsangehörigen können sie aber gegebenenfalls eine Nothilfe nach Artikel 21 ZUG erhalten.

4.4. Personen aus Drittstaaten

Personen aus Drittstaaten (keine Angehörigen von EU/EFTA-Staaten) können nur unter bestimmten Voraussetzun-

gen in der Schweiz leben und arbeiten. Ihre Bewilligung ist stets an einen genauen Zweck gebunden. Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten, die in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen möchten, benötigen zuallererst ausser der Aufenthaltsbewilligung eine Arbeitsbewilligung, ungeachtet der Aufenthaltsdauer. Als Erwerbstätigkeit gilt jede üblicherweise gegen Entgelt ausgeübte unselbständige oder selbständige Tätigkeit, auch wenn sie unentgeltlich erfolgt (Art. 11 Abs. 2 AuG). Bei unselbständiger Erwerbstätigkeit ist die Bewilligung von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber (Art. 11 Abs. 3 AuG) beim BMA einzuholen. Die Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit kann nur im Rahmen der alljährlich neu festgelegten Höchstzahl und in Berücksichtigung von Artikel 20 AuG erteilt werden. Im Übrigen wird die Bewilligung nur erteilt, wenn nachgewiesen wird, dass keine für die Tätigkeit geeigneten Arbeitskräfte in der Schweiz (einschliesslich Inhaberinnen und Inhaber einer Niederlassungsbewilligung, schon der Schweiz sich aufhaltende ausländische Personen mit einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung sowie vorläufig aufgenommene Personen) oder Angehörige von Staaten, mit denen ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, gefunden werden konnten (Art. 21 AuG)¹. Darüber hinaus müssen orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 22 AuG) und die beruflichen Qualifikationen nach Artikel 23 AuG vorliegen. Und schliesslich muss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen. Wenn dann die Aufenthaltsvoraussetzungen erfüllt sind, kann die oder der Angehörige des Drittstaates entweder eine Kurzaufenthaltsbewilligung L erhalten, deren Gültigkeitsdauer derjenigen des Arbeitsvertrags entspricht (wenn dieser höchstens 364 Tage gilt), oder eine Aufenthaltsbewilligung B mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr, wenn der Arbeitsvertrag mindestens 365 Tage oder für unbestimmte Zeit gilt. Personen, die einen Ausweis B zu Zwecken des Familiennachzugs erhalten haben, und Personen mit einer Niederlassungsbewilligung können ohne vorgängige Bewilligung eine Stelle annehmen. Die Aufenthaltsbewilligung gilt nur für den Kanton, der sie erteilt. Die Niederlassungsbewilligung C wird hingegen für eine unbestimmte Dauer erteilt. In der Regel ist sie erst nach Ablauf eines zehnjährigen ununterbrochenen Aufenthalts erhältlich oder nach fünf Jahren Aufenthalt, wenn die betreffende Person ein Recht hat, sie in dieser Frist zu erhalten.

Aufgrund einer restriktiveren Gesetzgebung kann der Umstand, dass eine aus Drittstaaten stammende Person auf Sozialhilfe angewiesen ist, eine Infragestellung ihrer Aufenthaltsbewilligung oder des Familiennachzugs rechtfertigen. Im Unterschied zu den EU/EFTA-Staatsangehörigen können Angehörige von Drittstaaten ihren Arbeitnehmerstatus nicht

¹ S. hierzu BFM-Rundschreiben vom 4.3.2011 an die Arbeitsmarkt- und die Migrationsbehörden der Kantone.

geltend machen, um Sozialleistungen zu beziehen, ohne dass neu überprüft werden kann, ob ihre Bewilligung gerechtfertigt ist. Hierbei müssen jedoch alle Umstände des Falls gewichtet werden, so dass ein Automatismus ausgeschlossen ist (Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit in Berücksichtigung der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz, der Familienkonstellation, humanitärer Erwägungen usw.).

Im Übrigen dürfen EU/EFTA-Staatsangehörige, die kein durch das FZA begründetes Aufenthaltsrecht mehr geltend machen können, nicht schlechter behandelt werden als Angehörige eines Drittstaates. In diesen Fällen wird die Fortsetzung des Aufenthalts zudem nach den Bestimmungen des AuG geprüft. Die Sozialhilfeabhängigkeit von Inhaberinnen und Inhabern eines Ausweises C, die sich rechtmässig und ohne Unterbruch seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten, darf nicht als ausschliesslicher Grund für den Widerruf dieser Bewilligung C in Anschlag gebracht werden.

Sozialhilfeleistungen für Angehörige von Drittstaaten

Nach dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) kann der Bezug von Sozialhilfeleistungen einen Grund für den Widerruf der unter das Ausländerrecht fallenden Bewilligungen darstellen. Darüber hinaus setzt der Familiennachzug im Fall von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung voraus, dass letztere nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind (Art. 44 und 45 AuG). Unter Vorbehalt der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sieht das Rechtssystem auch vor, dass das Recht auf Familiennachzug für die ausländischen Familienangehörigen von Schweizer Staatsangehörigen und für die ausländischen Ehegatten und Kinder von Personen mit einer Niederlassungsbewilligung, die dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen sind, erlischt (Art. 51 in Verbindung mit Art. 62 Bst. e und Art. 63 Abs. 1 Bst. c AuG). Schliesslich kann gegen Ausländerinnen und Ausländer, die die Schweiz verlassen haben, ein Einreiseverbot verfügt werden, wenn sie Sozialhilfekosten verursacht haben (Art. 67 Abs. 2 Bst. b AuG).

Unter den Sozialhilfesuchen von Angehörigen von Drittstaaten können verschiedene Fälle auftreten:

a) Langzeitaufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit (Ausweis B)

In der Regel wird die Aufenthaltsbewilligung für ein Jahr erteilt und kann verlängert werden, sofern kein Widerrufsgrund nach Artikel 62 AuG vorliegt (z. B. falsche Angaben, Verschweigen wesentlicher Tatsachen, Strafmassnahmen, Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit in der Schweiz oder im Ausland, Bezug von Sozialhilfe). Personen mit einem

Ausweis B können nicht von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden.

Inhaberinnen und Inhaber einer gültigen Aufenthaltsbewilligung können gegebenenfalls eine ordentliche Sozialhilfe erhalten.

b) Kurzaufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit (Ausweis L)

Im Fall einer Kurzaufenthaltsbewilligung kann man grundsätzlich davon ausgehen, dass die Person sich nur vorübergehend zu einem besonderen Zweck in der Schweiz aufhält und dass sie deshalb ihren Wohnsitz im Ausland nicht aufgegeben hat. Personen, die keinen Unterstützungswohnsitz in der Schweiz haben und in einer Notlage sind, müssen aufgrund von Artikel 21 ZUG unterstützt werden (z. B. Unterstützung für die Organisation ihrer Heimkehr, allenfalls Übernahme der Reisekosten, Mindestunterstützung bis zum ersten möglichen Rückkehrdatum). Die betroffene Person hat aber die Möglichkeit nachzuweisen, dass sie trotz der Bewilligung des Aufenthalts zwecks befristeter Erwerbstätigkeit in der Schweiz einen Unterstützungswohnsitz begründet hat und allenfalls eine ordentliche Sozialhilfe erhalten könnte.

c) Beantragter oder abgelaufener Ausweis B oder C

Personen in einem laufenden Bewilligungsverfahren, die aber bis zum Entscheid über ihren Antrag im Ausland bleiben müssen, haben keinen Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe. Das Gleiche gilt auch für Touristinnen und Touristen aus dem Ausland und Transitreisende, die kein Recht haben, für längere Zeit in der Schweiz zu bleiben.

Somit haben Personen, die keine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz haben und sich in einer Notlage befinden, lediglich Anspruch auf eine Nothilfe (nach Art. 21 ZUG in Verbindung mit Art. 12 der Bundesverfassung; z. B. für die Unterstützung bei der Organisation der Heimkehr, allenfalls Übernahme der Reisekosten, Minimalunterstützung bis zum erstmöglichen Heimkehrdatum). Dies unter der Voraussetzung, dass keine medizinischen Gründe die Heimkehr verhindern. Die Reiseunfähigkeit muss grundsätzlich durch ein ärztliches Zeugnis bescheinigt werden.

Die Beschränkung auf Nothilfe ist jedoch nicht zulässig für in der Schweiz wohnende Ausländerinnen und Ausländer im laufenden Bewilligungsverfahren (s. Art. 59 Abs. 2 VZAE) sowie für jene, deren Jahresbewilligung zwar abgelaufen ist, die es aber nicht unterlassen haben, eine Frist für die Ausreise aus der Schweiz zu respektieren oder einer Aufforderung, ihre fremdenpolizeiliche Situation binnen einer gesetzten Frist zu regeln, Folge zu leisten. Diese Personen sind nach wie vor aufenthaltsberechtigt und haben ihre Verpflichtungen eingehalten. In solchen Fällen muss die ordentliche Sozialhilfe grund-

sätzlich durch den Bewilligungskanton ausgerichtet werden. Für Personen mit Ausweis B ist die Nothilfe angezeigt, wenn die betreffende Person der Aufforderung, ihre fremdenpolizeiliche Situation zu regeln, nicht Folge geleistet hat.

d) **Widerrufene Aufenthaltsbewilligung**

Wenn eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder nicht verlängert worden und die Rückkehrfrist abgelaufen ist, verfügt die betroffene Person über kein Aufenthaltsrecht mehr. Sie kann nur eine Nothilfe beanspruchen. Das Gleiche gilt, wenn eine Kurzaufenthaltsbewilligung abgelaufen ist, ohne dass eine Verlängerung beantragt wurde und die betreffende Person der Aufforderung, ihre fremdenpolizeiliche Situation zu regeln, nicht gefolgt ist oder eine Aufenthaltsbewilligung weder beantragt noch erteilt wurde.

Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz, die sich in einer Notlage befinden, haben in Anwendung von Artikel 21 ZUG in Verbindung mit Artikel 12 der Bundesverfassung lediglich Anspruch auf eine Nothilfe.

e) **Aufenthaltsbewilligung zwecks Familiennachzug (Ausweis L und B)**

Die Voraussetzungen für Erteilung der Bewilligung variieren, je nachdem welcher der folgenden zwei Fälle vorliegt. Im ersten Fall handelt es sich um den Familiennachzug durch Schweizerinnen und Schweizer und niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer. Ausländische Ehegatten, eingetragene Partnerinnen bzw. Partner und ledige Kinder unter 18 Jahren von Schweizerinnen und Schweizern sowie von Inhaberinnen und Inhabern einer Niederlassungsbewilligung haben Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn sie mit diesen zusammenwohnen (Art. 42 Abs. 1 bzw. Art. 43 Abs. 1 AuG). Kinder unter zwölf Jahren haben Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung (Art. 42 Abs. 4 bzw. Art. 43 Abs. 3 AuG).

Der zweite Fall betrifft den Familiennachzug durch Ausländerinnen und Ausländer mit einem Ausweis B oder L. Ausländischen Ehegatten, registrierten Partnerinnen und Partnern und ledigen Kindern unter 18 Jahren von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung kann eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn sie mit diesen zusammenwohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und sie nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind (Art. 44 und 45 AuG). Es besteht aber kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bewilligung.

Der Anspruch auf Familiennachzug für Kinder unter zwölf Jahren muss innerhalb von fünf Jahren seit der Einreise oder der Herstellung der familiären Verbindung beziehungsweise der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung geltend gemacht

werden. Kinder über zwölf Jahre müssen innerhalb von zwölf Monaten nachgezogen werden (Art. 47 Abs. 1 und 3 Bst. a AuG). Grundsätzlich ist der Anspruch auf Familiennachzug an das Erfordernis des Zusammenwohnens gebunden. Auch muss der Nachweis einer bedarfsgerechten Wohnung erbracht werden. Eine Wohnung gilt dann als bedarfsgerecht, wenn die Anzahl Zimmer der Anzahl Personen minus 1 entspricht; für grosse Familien (6 Mitglieder und mehr) wird eine Abweichung von diesem Richtwert toleriert. Nach Artikel 49 AuG gilt das Erfordernis des Zusammenwohnens nicht, wenn für getrennte Wohnorte wichtige Gründe geltend gemacht werden und die Familiengemeinschaft weiter besteht.

Nach Auflösung einer Ehe (Scheidung, Nichtigkeitserklärung) oder der Familiengemeinschaft besteht der Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung weiter, wenn die Ehegemeinschaft (in der Schweiz) mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht (Art. 50 Abs. 1 Bst. a AuG) oder wichtige persönliche Gründe den weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen (Art. 50 Abs. 1 Bst. b AuG).

Personen mit einer Bewilligung B können die ordentliche Sozialhilfe beanspruchen, von der sie nicht ausgeschlossen werden dürfen. Personen mit einem Ausweis L sind gemäss den oben stehenden Erläuterungen (Bst. b) sozialhilfeberechtigt.

Unter den Angehörigen von Drittstaaten können noch weitere Fälle aufgeführt werden, wie etwa ausserfamiliär untergebrachte Kinder, Rentner, Personen in Aus- oder Fortbildung oder in medizinischer Behandlung, Diplomaten oder Unterhaltungskünstler. Die Voraussetzungen, unter denen solche Personen eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und Sozialhilfeleistungen beziehen können, sollten den regionalen Sozialdiensten SGH normalerweise bekannt sein, wie auch die für EU/EFTA-Staatsangehörigen geltenden Voraussetzungen. Übrigens sind alle diese Voraussetzungen von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zuhanden der kantonalen Sozialhilfebehörden aufgelistet worden¹.

5. **Instruktion der Dossiers und Kontrolle**

Nach Artikel 6 Abs. 3 des Anhangs I FZA kann für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur eine Einstellungserklärung verlangt werden, in der die Personendaten des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers, die Dauer des Arbeitsverhältnisses und der Beschäftigungsgrad aufgeführt sind. Ob der Arbeitsvertrag mit der Wirklichkeit übereinstimmt, wird nur dann vom BMA kontrolliert, wenn ein Betrugsverdacht vorliegt. Um zu überprüfen, ob der Arbeitnehmersta-

¹ SKOS, *Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten*, September 2013 und SKOS, *Personenfreizügigkeit und Sozialhilfe mit Bewilligungsübersicht für EU/EFTA-Bürger/-innen*, August 2013. Verfügbar auf der Internetseite SKOS.ch

tus zuerkannt werden muss oder nicht, verlangt das BMA auch die Angabe der Lohnhöhe, wenn es sich bei der Tätigkeit um keine Vollzeitbeschäftigung handelt.

Bei einem Antrag auf Familiennachzug erstreckt sich die Kontrolle auch auf den Mietvertrag, um zu überprüfen, ob die Wohnung bedarfsgerecht ist, das heisst über eine ausreichende Anzahl Zimmer im Verhältnis zur Haushaltsgrösse aufweist. Nach Artikel 2 des Anhangs I FZA steht das Recht auf Familiennachzug unter dem Vorbehalt, dass die erwerbstätige Person über eine angemessene Wohnung für die Aufnahme ihrer Familienangehörigen verfügt: «Der Arbeitnehmer muss für seine Familie über eine Wohnung verfügen, die in dem Gebiet, in dem er beschäftigt ist, den für die inländischen Arbeitnehmer geltenden normalen Anforderungen entspricht». Diese Bestimmung darf jedoch nicht zu Diskriminierungen führen¹. Das BMA seinerseits wendet bei Anträgen auf Familiennachzug die Vorschrift bezüglich der bedarfsgerechten Wohnung systematisch an, insofern als die Anzahl Zimmer der Anzahl Familienmitglieder minus 1 entsprechen muss, wobei für grosse Familien (sechs Mitglieder und mehr) eine Abweichung von diesem Richtwert toleriert wird.

Sobald aber EU/EFTA-Staatsangehörige Sozialhilfe beanspruchen wollen, müssen sie den Bedarf nachweisen, auch wenn sie erwerbstätig sind. Denn die Sozialhilfe interveniert subsidiär und wird nur gewährt, «soweit der Bedürftige von seiner Familie oder seinen Angehörigen nicht (...) unterhalten werden kann» (s. Art. 5 SHG). Personen, die Sozialhilfe beziehen möchten, müssen sich an den Sozialdienst wenden, zu dem ihre Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde gehört (Art. 23 SHG). Nach Artikel 24 Abs. 1 SHG müssen sie dem Sozialdienst über ihre persönlichen und finanziellen Verhältnisse genau Auskunft geben und die für die Abklärung erforderlichen Unterlagen einreichen. Die materielle Hilfe kann verweigert werden, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller diese Unterlagen nicht einreicht (Art. 24 Abs. 2 SHG). Im Übrigen muss die betreffende Person sich auch selber um eine Verbesserung ihrer finanziellen Verhältnisse bemühen.

Im Rahmen der Instruktion eines Dossiers ist der Sozialdienst gehalten, die Beurteilungselemente zusammenzustellen, die für die Ermittlung eines allfälligen Sozialhilfebedarfs sowie die Festsetzung des Umfangs der zu gewährenden Leistungen erforderlich sind. Personen, die sich weigern, mitzuwirken oder die vom Sozialdienst verlangten Elemente zu liefern, verstossen somit gegen ihre Auskunftspflicht und müssen die entsprechenden Konsequenzen gewärtigen. Es trifft zu, dass das Einholen von Unterlagen, die die Instruktion des Dossiers ermöglichen, zuweilen kompliziert sein kann, vor allem

was die Erfassung von im Ausland vorhandenen Gütern und Vermögenswerten anbelangt. Die Zusammenarbeit mit den Schweizer Botschaften und Konsulaten in den EU/EFTA-Staaten kann das Einholen der zur Überprüfung der Notlage nötigen Informationen erleichtern.

Indessen dürfen sich die Sozialhilfeansprüche von EU/EFTA-Staatsangehörigen und gegebenenfalls ihren Familienangehörigen nicht nur darauf stützen, ob ein Ausweis EU/EFTA (L oder B) und die Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorliegen oder nicht. Nur das BMA ist befugt, den Arbeitnehmerstatus und die Erfüllung der Voraussetzungen für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung zu überprüfen. Demzufolge ist ein Sozialdienst nicht legitimiert, den Aufenthaltsstatus von EU/EFTA-Staatsangehörigen zu beurteilen, um zu ermitteln, ob sie Zugang zu den Leistungen der Sozialhilfe haben.

Meldepflicht der Sozialhilfeorgane gegenüber dem BMA

Der Erhalt von Sozialhilfeleistungen kann sich auf das Aufenthaltsrecht ausländischer Staatsangehöriger auswirken. Um ihre gesetzlichen Pflichten korrekt erfüllen zu können, benötigen die Migrationsbehörden Informationen von Seiten der Sozialhilfeorgane. Nach Artikel 97 Abs. 3 AuG in Verbindung mit Artikel 82 Abs. 4 VZAE müssen die für die Erteilung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden der zuständigen kantonalen Migrationsbehörde die Ausrichtung von Sozialhilfe an Ausländerinnen und Ausländer mitteilen. Deshalb erging im September 2009 eine gemeinsame Weisung des KSA und des BMA an die RSD, um diese ausdrücklich darauf aufmerksam zu machen, dass sie die Fälle von ausländischen Personen, denen Sozialhilfe gewährt wird, unaufgefordert melden müssen (s. Neues Verfahren der Übermittlung von Informationen bei der Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an Ausländerinnen und Ausländer). Diese Mitteilung ist nicht erforderlich, wenn die betreffende Person eine Niederlassungsbewilligung hat und sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhält (Art. 82 Abs. 4 VZAE in Verbindung mit Art. 63 Abs. 2 AuG). Aufgrund dieser Mitteilung ist das BMA in der Lage, den Fall zu beurteilen, und kann gegebenenfalls die Aufenthaltsbewilligung widerrufen oder beschliessen, sie nicht zu verlängern. Ab dann können die Sozialhilfebehörden die ordentliche Hilfe einstellen und sich auf die Nothilfe beschränken, entsprechend den weiter oben aufgeführten Fallbeispielen.

Diskriminierungsverbot

Bei der Erheblicherklärung des Postulats im September 2012 wurde während der Debatten im Grosse Rat die Möglichkeit der Einführung einer Karenzfrist erwähnt². Unter dem

¹ S. hierzu Cesla Amarelle und Minh Son Nguyen, *Pratiques en droit des migrations*, Code annoté de droit des migrations, Band III: Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), S. 102, Stämpfli Verlag AG Bern, 2014

² «la mise en place d'un délai de carence suffisamment long, c'est-à-dire dépassant la durée d'indemnisation ordinaire de l'assurance-chômage, soit 260 jours, pourrait-elle être une mesure à adopter?», *Freiberger TGR*, 2012, S. 1529.

Begriff «Karenzfrist» ist zu verstehen, dass die betreffende Person schon ein Jahr lang in der Schweiz oder im Kanton Freiburg gewohnt haben muss, ehe sie Zugang zu Sozialhilfeleistungen hat.

Zunächst sei daran erinnert, dass die Bundesverfassung Personen in Notlagen, die nicht in der Lage sind, für ihren Unterhalt aufzukommen, den Anspruch auf Hilfe und Unterstützung garantiert. Sie müssen die Mittel erhalten, die für eine menschenwürdige Existenz unerlässlich sind (Art. 12 BV). Die Frage lautet also, ab wann eine Person mit nachweislichem Bedarf Anspruch auf materielle Hilfe erheben kann. Die an diesem Thema ebenfalls interessierten Westschweizer Kantone haben über die Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS) eine sachverständige Person mit der Klärung dieser Frage beauftragt.

Ein Hauptgrundsatz der Nichtdiskriminierung ist im Artikel 2 FZA verankert: «Die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, werden bei der Anwendung dieses Abkommens gemäss den Anhängen I, II et III nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert»¹. Nach Art. 9 Abs. 2 des Anhangs I FZA geniessen «ein Arbeitnehmer und seine (...) Familienangehörigen (...) die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen». Die europäische Rechtsprechung kommt zum Schluss, dass eine Sozialleistung, die wie die Sozialhilfe auf allgemeine Weise ein Existenzminimum gewährleistet, eine soziale Vergünstigung im Sinne dieses Artikels darstellt². Nebenbei sei darauf hingewiesen, dass die für die Erteilung von Ergänzungsleistungen vorgeschriebene zehnjährige Frist effektiv nicht für die EU/EFTA-Staatsangehörigen gilt, wenn auch aus anderen Gründen als demjenigen der Nichtdiskriminierung; diese Gründe werden in einem Rundschreiben des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) detailliert aufgeführt³.

Das Bundesgericht hat bekräftigt, dass «[nach] der Rechtsprechung des EuGH, die aufgrund von Art. 16 Abs. 2 FZA berücksichtigt werden muss, die Vorschriften der Gleichbehandlung nicht nur augenscheinliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit (direkte Diskriminierungen) verbieten, sondern auch alle Formen versteckter Diskriminierung, die in Anwendung anderer Unterscheidungskriterien zum gleichen Ergebnis führen (indirekte Diskriminierungen). Falls sie nicht objektiv gerechtfertigt ist und in angemessenem Verhältnis zum verfolgten Ziel steht,

muss eine Bestimmung inländischen Rechts als indirekt diskriminierend betrachtet werden, sobald sie naturgemäss die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten stärker als inländische Staatsangehörige treffen kann und demzufolge droht, insbesondere die Ersteren zu benachteiligen. Dasselbe gilt für eine Bedingung, die von inländischen Arbeitnehmenden leichter als von Wanderarbeitnehmenden erfüllt werden kann (BGE 131 V 214 Erw. 6 mit Literaturangaben). Dieser Diskriminierungsbegriff enthält implizit [...] die in Art. 9 Abs. 2 des FZA-Anhangs I («Personenfreizügigkeit») enthaltene Gleichbehandlungsvorschrift für das Gebiet der sozialen Vergünstigungen und das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 2 FZA⁴. Eine solche Bedingung bezüglich der Aufenthaltsdauer würde die EU-Arbeitnehmenden, die von der Personenfreizügigkeit Gebrauch gemacht haben, stärker treffen als Schweizerinnen und Schweizer und deshalb mit Sicherheit als indirekt diskriminierend gelten, sofern sie nicht objektiv gerechtfertigt ist und in angemessenem Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

Um zu beurteilen, ob eine solche Bedingung gerechtfertigt sein könnte, ist es angebracht, zwischen Wanderarbeitnehmenden und ihren Familienangehörigen einerseits, für die der Artikel 9 Abs. 2 des Anhangs I FZA gilt, und den übrigen EU/EFTA-Staatsangehörigen (z. B. Studierende) andererseits, für die der Artikel 2 FZA⁵ gilt, zu unterscheiden.

Der EuGH hat eine Forderung der Niederlande, die im Zusammenhang mit der Erteilung eines Unterhaltsstipendiums an Studierende steht und den ununterbrochenen Aufenthalt während fünf Jahren betrifft, gutgeheissen. Der Gerichtshof unterstrich, es sei «legitim, dass ein Mitgliedstaat eine Beihilfe zur Deckung der Unterhaltskosten von Studierenden nur jenen gewährt, die nachgewiesen haben, dass sie sich bis zu einem gewissen Grad in die Gesellschaft dieses Staates integriert haben»⁶. Ein solches Erfordernis eines fünfjährigen Aufenthalts sei geeignet, sicherzustellen, dass die Person, die das fragliche Unterhaltsstipendium beantragt, in den Aufnahmemitgliedstaat integriert ist, ausserdem sei das Aufenthaltserfordernis verhältnismässig⁷. Indessen hat der EuGH unlängst geurteilt, dass dieser Fall von demjenigen der Wanderarbeitnehmenden unterschieden werden müsse⁸. Das Wohnsitzerfordernis zwecks Nachweis eines gewissen Grads der Integration in die Gesellschaft sei grundsätzlich unangebracht, wo es sich um Wanderarbeitnehmende handelt⁹. In Bezug auf Wanderarbeitnehmende stellt der EuGH fest: «Was Wander- und Grenzarbeitnehmer angeht, schafft der Umstand, dass sie Zugang zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats gefunden haben, grundsätzlich ein hinreichendes

¹ Dies deckt den ganzen Geltungsbereich des FZA ab (BG, Entscheid vom 23. April 2004, 2A. 114/2003, c. 4.2; Boillet V., *L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité au sens de l'Accord sur la libre circulation des personnes*, Université de Lausanne, Faculté de droit et des sciences criminelles, Martenet V., Nguyen M. S. (dir.), 373 S., 2010.

² Entscheide vom 27. März 1985, Hoeckx, C-249/83 und Scrivner C-122/84

³ BSV, Weisungen betreffend die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV, 1. Januar 2013, Par. 2410.01; Bundesgericht, Entscheid vom 24. April 2007, P 15/06, Erw. 5.3

⁴ BGE 131 V 390 Erw. 5.

⁵ Art. 2 FZA entspricht Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Ex-Art. 12 EGV), BGE 130 I 26, Erw. 3.2.2.

⁶ Urteil vom 18. November 2008, Förster, C-158/07, Par. 49.

⁷ Idem, Par. 52 – 58.

⁸ Urteil vom 14. Juni 2012, Kommission gegen Niederlande, C-542/09, Par. 60–62.

⁹ Idem, Par. 63.

Band der Integration in die Gesellschaft dieses Staates, das es ihnen erlaubt, hinsichtlich sozialer Vergünstigungen in den Genuss des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Verhältnis zu inländischen Arbeitnehmern zu kommen [...] Das Band der Integration ergibt sich insbesondere daraus, dass der Wanderarbeitnehmer mit den Abgaben, die er im Aufnahmemitgliedstaat aufgrund der von ihm dort ausgeübten unselbständigen Erwerbstätigkeit entrichtet, auch zur Finanzierung der sozialpolitischen Massnahmen dieses Staates beiträgt und davon unter den gleichen Bedingungen profitieren muss wie die inländischen Arbeitnehmer». Diese Rechtsprechung des EuGH datiert von einem späteren Zeitpunkt als demjenigen der Unterzeichnung des FZA. Jedoch sollte das Gericht nicht davon abweichen¹.

Kurz gesagt, ein solches Wohnsitzerfordernis würde zweifellos als dem FZA zuwiderlaufend angesehen, zumindest wenn es sich um EU-Staatsangehörige mit einem Arbeitnehmerstatus in der Schweiz handelt. Der Artikel 9 Abs. 2 des Anhangs I FZA ist wie der Artikel 2 FZA direkt anwendbar². Mit anderen Worten, ein EU-Arbeitnehmer könnte ihn auf dem Gerichtsweg geltend machen, und somit könnte ein solches Erfordernis als indirekte Diskriminierung gelten und von den Gerichten abgelehnt werden.

Die Frage könnte noch unter einem weiteren Aspekt erwogen werden, indem man die Situation von Schweizerinnen und Schweizern heranzieht, die in die Schweiz zurückkehren, nachdem sie während drei Jahren im Ausland gewohnt haben (Art. 3 BSDA). Aufgrund des Bundesgesetzes über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland (BSDA) würden diese Personen im Gegensatz zu EU/EFTA-Staatsangehörigen ohne «Karenzfrist» in den Genuss ordentlicher Sozialhilfe kommen, und dies liefe ebenfalls auf eine direkte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit hinaus.

Prüft man noch die Möglichkeit, eine Voraussetzung für die Erteilung von Leistungen der ordentlichen Sozialhilfe einzuführen, wonach die betreffende Person vorgängig in der Schweiz gearbeitet haben muss (z. B. drei von den letzten sieben Jahren), und greift man dabei die vorhergehenden Überlegungen auf, so ergibt sich, dass die Einführung einer solchen Bedingung indirekt diskriminierend wäre, denn sie würde die EU/EFTA-Staatsangehörigen, die von der Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben, mehr treffen als Schweizerinnen und Schweizer. Es wäre ausserdem schwierig, ein legitimes Ziel zu finden, das die Einführung einer solchen Bedingung rechtfertigt, insbesondere gegenüber Wanderarbeitnehmenden, die unlängst in die Schweiz eingereist sind. Im Übrigen könnte sich eine solche Massnahme als problematisch erweisen, da sie weitere Personenkategorien betrifft wie etwa Frauen, die sich scheiden lassen, nachdem sie lange

Zeit nicht mehr berufstätig gewesen sind, Personen mit psychischen Störungen, die von der Invalidenversicherung nicht anerkannt werden, junge Menschen usw.

Somit können die regionalen Sozialdienste und die Sozialhilfebehörden keine Karenzfrist oder andere unter dem Aspekt des FZA direkt oder indirekt diskriminierende Erfordernisse anwenden, mit dem Ziel, den Zugang zu den Leistungen der Sozialhilfe einzuschränken.

6. Auswirkungen auf die Sozialleistungen

Die Bestimmungen des FZA im Bereich Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit sind zwingend für die Schweiz. Zwar fällt der Katalog der von den Sozialversicherungsorganismen gebotenen Leistungen unter inländisches Recht, jedoch ist die Höhe der Versicherungsleistungen und der Beiträge für alle Versicherten die gleiche. Diese Reglementierung entspricht dem Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung, der für alle Einzelpersonen gilt, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. Er entspricht auch dem vom FZA und vom EFTA-Übereinkommen zugesicherten Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Wenn das Aufenthaltsrecht nicht in Frage gestellt wird, können EU/EFTA-Staatsangehörige in der Schweiz von den gleichen Sozialleistungen profitieren wie die Schweizer Bürgerinnen und Bürger.

Dies gilt auch für die Unterbringung im Pflegeheim, wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Anfrage Erika Schnyder QA 3147.13 «Übernahme der Kosten in Verbindung mit der Unterbringung ausländischer Personen in einem Pflegeheim» in Erinnerung gerufen hat. Im Rahmen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit (FZA) bestimmen sich die Voraussetzungen für die Aufnahme von EU/EFTA-Staatsangehörigen in der Schweiz nach dem Gemeinschaftsrecht, das zwischen verschiedenen Situationen unterscheidet.

Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen müssen EU/EFTA-Staatsangehörige, die sich als Rentner oder im Zuge eines Familiennachzugs bei einem ihrer in der Schweiz zugelassenen Kinder individuell in der Schweiz niederlassen möchten und keinen Arbeitnehmerstatus haben, stets über die für ihren Unterhalt nötigen Mittel verfügen. In beiden Fällen müssen die betroffenen Personen nachweisen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um nicht Sozialhilfe beanspruchen zu müssen. Bei neu eingereisten Rentnerinnen und Rentnern, die nur die Leistungen einer ausländischen Sozialversicherung beziehen, vergewissert sich das BMA, dass entsprechend den einschlägigen Bundesweisungen die finanziellen Mittel den Betrag übersteigen, der Anspruch auf Ergänzungsleistungen zugunsten einer oder eines sie beantragenden Schweizer Staatsangehörigen gäbe. Steht also fest, dass die betroffene Person ab ihrer Einreise in die Schweiz in einem Pflegeheim betreut werden muss, so werden die entsprechenden Kosten effektiv in Anschlag

¹ BGE 136 II 5, Erw. 3.4.

² BGE 136 II 241, Erw. 16.2.

gebracht und wird im Fall ungenügender finanzieller Mittel die Bewilligung abgelehnt (Art. 24 Abs. 8 Anhang I FZA). Sie kann auch widerrufen werden, wenn sich die Situation der betroffenen Person dahin gehend entwickelt, dass sie zu einem Sozialhilfeantrag führt. Vorbehalten bleiben Umstände, in denen von einem Härtefall gesprochen werden kann. In der Praxis weist das BMA die betroffenen Personen schriftlich darauf hin, dass die erteilte Bewilligung widerrufen werden kann, sollte zu einem späteren Zeitpunkt eine Beanspruchung der Sozialhilfe oder allfälliger Ergänzungsleistungen festgestellt werden.

Andere Situationen werden aufgrund des Gemeinschaftsrechts ganz anders geregelt. So profitieren Arbeitnehmende aus den EU/EFTA-Staaten, die das Rentenalter erreicht haben, am Ende ihrer Erwerbstätigkeit von einem Verbleiberecht in der Schweiz, namentlich wenn sie sich während der drei Vorjahre ständig hier aufgehalten haben und während der letzten zwölf Vormonate erwerbstätig waren. Dieses Recht kann nicht in Frage gestellt werden, unabhängig davon, wie sich die finanziellen Verhältnisse der Person entwickeln.

Ausserdem haben Personen, die Familienangehörige in gerader aufsteigender Linie von EU/EFTA-Staatsangehörigen mit Arbeitnehmerstatus sind und von einem originär aufenthaltsberechtigten Kind unterhalten werden, das Recht auf Familiennachzug, unabhängig vom Risiko unzureichender finanzieller Mittel. Jedoch muss der Unterhalt der oder des Angehörigen in aufsteigender Linie gesichert sein. Diese Unterhaltsgarantie ist aber an keine zivilrechtliche Unterstützungspflicht gebunden. Der Umstand, dass die oder der Familienangehörige vor ihrer oder seiner Einreise in die Schweiz unterhalten worden ist, genügt. Die Schweizer Behörden können nur eine Bescheinigung der Behörden des Heimat- oder Herkunftslandes verlangen, die als Nachweis des Verwandtschaftsverhältnisses und gegebenenfalls der gewährten Unterstützung dient. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union schreibt übrigens keine Unterhaltshöhe vor. Die finanzielle Unterstützung muss zwar einen gewissen Umfang aufweisen, bedeutet aber keine hundertprozentige Unterstützung der vom Familiennachzug begünstigten Person. Diese Anträge können nicht abgewiesen werden, auch wenn ihre Annahme zu einer De-facto-Situation führt, die die betroffene Person und ihre Angehörigen finanziell nicht bewältigen können.

Voraussetzungen für den Familiennachzug

Die Voraussetzungen für den Familiennachzug sind vollumfänglich durch das Gemeinschaftsrecht festgelegt. Sie gelten für die Angehörigen der EU-25/EFTA-Mitgliedstaaten sowie für die Staatsangehörigen Bulgariens und Rumäniens. Das den Familienangehörigen zustehende Aufenthaltsrecht ist der Dauer des originären Aufenthaltsrechts einer oder eines EU/EFTA-Staatsangehörigen untergeordnet. Der Kreis der

in Anwendung des FZA vom Familiennachzug begünstigten Personen ist deutlich grösser als derjenige nach den inländischen Bestimmungen über die Ausländerinnen und Ausländer. Für das Aufenthaltsrecht der Ehegattin oder des Ehegatten wird nur der Rechtsbestand der Ehe verlangt.

Aus Gründen des vom FZA vorgeschriebenen Grundsatzes des Diskriminierungsverbots büssen EU-/EFTA-Staatsangehörige, die eine Erwerbstätigkeit ausüben (Arbeitnehmerstatus), ihren Anspruch auf Familiennachzug nicht ein, wenn dieser zu einer fortdauernden und substanziellen Sozialhilfeabhängigkeit führt. Der Umstand, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, stellt keinen Grund mehr dar für die Wegweisung unselbständiger Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, deren Status sich nach dem FZA bestimmt.

Hingegen ist das BMA berechtigt, den Nachzug von Angehörigen in gerader aufsteigender Linie oder Kindern über 21 Jahre abzulehnen, wenn die Inhaberin oder der Inhaber des originären Aufenthaltsrechts vollumfänglich auf die Sozialhilfe angewiesen ist. Dasselbe gilt auch für den Nachzug von jeglichem Familienmitglied, wenn die Inhaberin oder der Inhaber des originären Aufenthaltsrechts keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausübt und Sozialhilfe beantragt (Stellensuchende, Rentner, andere inaktive Personen, Dienstleistungsempfänger, Personen, die freiwillig auf die Arbeitnehmereigenschaft verzichtet haben, selbständig Erwerbende).

Nach der Gemeinschaftsrechtsprechung erlischt das Aufenthaltsrecht der Ehegattin oder des Ehegatten auch bei längerer Trennung nicht. Dies erschwert die Aufdeckung allfälliger Rechtsmissbräuche, zumindest solcher, die nicht offensichtlich sind. In Fällen von fiktiver Aufrechterhaltung der Ehe kann das BMA die wegen Familiennachzug erteilte Bewilligung widerrufen. In diesem Fall muss das BMA über klare Indizien verfügen, aus denen sich ableiten lässt, dass die Ehegatten die Ehegemeinschaft beendet haben. Dies ist der Fall, wenn die Familienwohnung nur im Hinblick auf das Bewilligungsverfahren gemietet wurde, der Mietvertrag unmittelbar nach Erteilung der Bewilligung gekündigt wurde und die Familiengemeinschaft de facto aufgelöst ist. Handelt es sich um EU/EFTA-Staatsangehörige, die gemäss FZA regulär ein Recht auf autonomen Aufenthalt geltend machen können, ist die Gefahr einer Umgehung der Zulassungsvorschriften jedoch gering. Anders ist dies zweifellos bei Familienangehörigen aus Drittstaaten.

Soweit es sich um unterhaltsberechtigende Kinder handelt, setzt das FZA keine Altersgrenze für das Recht auf Familiennachzug. Kinder über 21 Jahre und Angehörige in gerader aufsteigender Linie können nachgezogen werden, sofern ihr Unterhalt sichergestellt ist. Die Bedürftigkeit einer Person, die in den Genuss einer Unterstützung kommen kann, muss eine tatsächliche sein und nachgewiesen werden. Die Schweizer Behörden können aber nur eine Bescheinigung der Behörden

des Heimat- oder Herkunftslandes verlangen, die als Nachweis der Verwandtschaftsbeziehung und gegebenenfalls der erteilten Unterstützung dient. Die Bestimmungen über den Familiennachzug verfolgen das Ziel, das Zusammenleben aller Familienangehörigen zu ermöglichen. Man kann aber erwarten, dass der auf den FZA-Bestimmungen gründende Antrag auf Familiennachzug unabhängig vom Alter der Kinder so rasch wie möglich nach Einreise der aufenthaltsberechtigten Person in die Schweiz eingereicht wird. Wird der Antrag später eingereicht, könnte er im Rahmen des FZA nur im Fall offensichtlichen Rechtsmissbrauchs abgelehnt werden.

7. Integration

Die für die Integration von Migrantinnen und Migranten in der Schweiz geltenden Grundsätze sind im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) verankert. Dieses Gesetz gilt für Personen ausländischer Abstammung, deren Rechtsstellung nicht durch andere gesetzliche Bestimmungen geregelt wird¹.

Die zwingenden und gesetzlich verankerten Integrationsmassnahmen betreffen in erster Linie Personen aus Drittstaaten. Die Kantone haben aber die Kompetenz und die Möglichkeit, auch die Integration der Angehörigen von EU/EFTA-Mitgliedstaaten, die die Mehrheit der MigrantInnenbevölkerung in der Schweiz ausmachen, zu fördern. Die auf dem seit 12. Januar 2012 geltenden Gesetz über die Integration der Migrantinnen und Migranten und die Rassismuskämpfung beruhende Integrationspolitik des Kantons Freiburg stellt auf die örtliche Verankerung, den Einbezug der Akteure des Terrains, die Gegenseitigkeit, die Förderung des Zusammenlebens und den sozialen Zusammenhalt ab. Diese Politik wendet sich an die Migrantinnen und Migranten gleich welcher Abstammung sowie an die Schweizer Bevölkerung insgesamt.

Das kantonale Integrationsprogramm (KIP)², das im Einvernehmen mit dem Bund für die Periode 2014–2017 aufgestellt wurde, ruht auf drei Pfeilern: Information und Beratung, Ausbildung und Arbeit, Verständigung und gesellschaftliche Integration. Das Programm beschreibt im Einzelnen das gesamte heutige Angebot zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten sowie die Massnahmen, mit denen diese Politik noch verstärkt werden soll.

Die Anwendung des KIP beinhaltet eine grosse Vielfalt von Akteuren auf kantonaler und kommunaler Ebene, aus sowohl öffentlichen als auch privaten Sektoren, die zur

Entfaltung zahlreicher Aktivitäten zugunsten der Integration auf zahlreichen Gebieten wie Erziehung, Ausbildung, Gesundheit, Arbeits- oder Sozialbereich beitragen. Das KIP optimiert die Koordination und Abstimmung zwischen den spezifischen Integrationsmassnahmen im Kanton. Ausserdem werden die nachhaltige Verankerung dieser Massnahmen und ihre Komplementarität zum ordentlichen Angebot durch die Errichtung verschiedener interinstitutioneller Plattformen gefördert. Die vom KIP als vorrangig erachteten Aktionsbereiche betreffen speziell den Empfang und die Weiterleitung neu eingetrossener Personen, die Ausweitung des Kursangebots für Erwerb und Erhaltung von Grundkompetenzen (Französisch- und Deutschkurse usw.), die Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, die Öffnung der (ordentlichen) Strukturen gegenüber der Diversität, die Durchführung von Projekten für Diskriminierungsprävention und die Stärkung des Zusammenlebens auf lokaler Ebene.

8. Massnahmen

Ohne sich zu den Auswirkungen der Volksabstimmung vom 9. Februar zu äussern, für die es noch zu früh ist, Massnahmen auf Kantonsebene zu bestimmen, merkt der Staatsrat an, dass der Geltungsrahmen des FZA vor allem auf Bundesebene festgelegt wird.

Auf dieser Ebene sind verschiedene Massnahmen ergriffen worden, namentlich durch den Bundesrat. Die letzte datiert vom 15. Januar 2014 mit der Empfehlung an die Kantone, stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige systematisch von der Sozialhilfe auszuschliessen. Nach Artikel 2 Abs. 1 des Anhangs I FZA können stellensuchende EU/EFTA-Staatsangehörige von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Wenn diese Personen Sozialhilfeleistungen beziehen, kann ihnen die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden. Auf dieser Grundlage empfiehlt der Bundesrat den Kantonen in seiner Antwort auf die Interpellation 13.380 von Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni, systematisch auf die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen an stellensuchende Personen zu verzichten. Vorbehalten bleibt die Erteilung einer Nothilfe in Fällen, wo sie für eine menschenwürdige Existenz unabdingbar ist. Diese Unterstützung kann sich aber bei stellensuchenden EU/EFTA-Staatsangehörigen auf die Finanzierung der Rückreise in das Herkunftsland beschränken. Mit dieser Massnahme will der Bundesrat vermeiden, dass das FZA zu einer Freizügigkeit von Arbeitslosen führt, oder dass es als Eingangspforte in die Sozialversicherungssysteme dient.

Zuvor hat der Bundesrat am 24. April 2013 auch beschlossen, die im Personenfreizügigkeitsabkommen vorgesehene Sicherheitsklausel zu aktivieren. Diese Klausel hat es der Schweiz erlaubt, unilateral bis 31. Mai 2014 wieder Kontingente einzuführen, wenn die Anzahl Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligungen an Arbeitnehmende aus den

¹ S. Art. 2 AuG.

² Sicherheits- und Justizdirektion und Direktion für Gesundheit und Soziales, *Förderung der Integration der MigrantInnen und Rassismusrävention im Kanton Freiburg, Kantonales Integrationsprogramm für die Jahre 2014 bis 2017*, Freiburg, 28. Juni 2013, verfügbar bei der Fachstelle für die Integration der MigrantInnen und Rassismusrävention (IMR), fr.ch/imr.

EU-Staaten mindestens 10% über dem Jahresmittel der im Lauf der drei Vorjahre erteilten Bewilligungen liegt. Diesem Kontingent unterstellt sind die Bürgerinnen und Bürger der EU-17¹- und der EU-8²-Staaten, die in der Schweiz eine Tätigkeit von unbestimmter, einjähriger oder längerer Dauer aufnehmen möchten und zu diesem Zweck eine Aufenthaltsbewilligung B beantragen oder sich als Selbständig Erwerbende in unserem Land niederlassen.

Noch weitere Massnahmen sind ergriffen worden, um Missbrauchsfälle zu verhüten, wie etwa den unbegründeten oder unrechtmässigen Erhalt von Sozialleistungen oder den unbegründeten oder unrechtmässigen Anspruch bezüglich des Aufenthaltsrechts. Diese Massnahmen sind 2010³ und 2012 vom Bundesrat vorgestellt worden. Im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichts über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung in die Schweiz und die diesbezüglichen Empfehlungen des Bundesrats führte das Bundesamt für Migration (BFM) in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein Missbrauchsmonitoring ein.

Im Übrigen rief das BFM in einem Rundschreiben vom 4. März 2011 zuhanden der kantonalen Arbeits- und Migrationsbehörden in Erinnerung, dass die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten zum Arbeitsbinnenmarkt nur subsidiär erfolgen sollte. Sie sollte sich ausserdem grundsätzlich auf qualifizierte Arbeitskräfte sowie Spezialistinnen und Spezialisten beschränken (Art. 22 und 23 AuG). In der Tat sollte aufgrund des FZA der Bedarf der Wirtschaft an qualifizierten und weniger qualifizierten Arbeitskräften in erster Linie durch die Zuwanderung aus EU/EFTA-Staaten gedeckt werden.

Auf Kantonsebene besteht die empfohlene Hauptmassnahme in einer Intensivierung des Informationsaustauschs zwischen den verschiedenen kantonalen Instanzen für Arbeitslosenversicherung, Migration und Sozialhilfe. Um Missbräuche bekämpfen zu können und über alle zur Bestimmung des Aufenthaltsrechts nötigen Informationen zu verfügen, ist es wichtig, dass die für den Migrationsbereich zuständigen kantonalen Behörden alle Auskünfte erhalten, die sich auf die Erteilung des Aufenthaltsbewilligung auswirken können; dies betrifft insbesondere die Information über Anträge auf Sozialhilfe und Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die Bekanntgabe der unter die Arbeitslosenversicherung fallenden Daten wurde im Rahmen der nicht dringlichen Änderungen des Asylgesetzes vom 14. Dezember 2012 vorgesehen (Art. 97a Abs.1 Bst. b^{ter} AVIG und Art. 97 Abs. 3 Bst. d

AuG). Für die Sozialhilfe wurden am 1. Januar 2009 im Rahmen von Artikel 82 Ab. 5 VZAE und 97 Abs. 3 Bst. d AuG klare gesetzliche Grundlagen geschaffen. Danach melden «die für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen zuständigen Behörden (...) der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde unaufgefordert den Bezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer». Zu diesem Zweck hat das KSA zusammen mit dem BMA 2009 ein für die RSD geltendes Verfahren eingeführt (s. Neues Verfahren der Informationsübermittlung bei der Ausrichtung von Sozialleistungen an ausländische Staatsangehörige, Dezember 2009). Indessen erfolgt die automatische Datenübermittlung an das BMA bisher noch nicht von Seiten aller RSD, obwohl diese gut daran täten, die Daten bekannt zu geben, anhand derer der Aufenthaltsstatus der Personen geklärt und die entsprechenden Sozialhilfeentscheide gefällt werden können.

Um den Informationsaustausch zu verstärken und auch die Tätigkeit der RSD zu erleichtern, begann das BMA im März 2014, den RSD systematisch das Dispositiv aller Verfügungen über Widerruf oder Nichterneuerung von Aufenthaltsbewilligungen, die ihm gemeldete SHG-Begünstigte betreffen, zu übermitteln, und zwar zum Zeitpunkt, an dem diese Verfügungen in Kraft treten.

«Verbesserung des Informationsaustauschs» lautet auch die allgemeine Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats in seinem Bericht vom 4. April 2014 über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen⁴. Die Kommission untersuchte insbesondere die Auswirkungen dieses Abkommens auf die Sozialhilfe. Sie stellte fest, dass das Potenzial der Bundes- oder Kantonsbehörden zur Beschränkung des Aufenthaltes von unter dem FZA Zugewanderten aufgrund von Sozialleistungsbezügen insgesamt sehr gering sei. Hingegen kommt sie zum Schluss, dass die Steuerung der FZA-Zuwanderung durch einen besseren Informationsfluss verstärkt werden kann, der es ermöglicht, das Aufenthaltsrecht zu beschränken, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

9. Schlussfolgerung

Das im Rahmen des Postulats aufgeworfene Problem, mit dem sich dieser Bericht befasst, ist bezeichnend für unser föderalistisches System. In der Tat resultiert es aus der Verknüpfung von auf nationaler Ebene festgelegten Grundsätzen, die unsere Beziehung zu Europa regeln, mit der Autonomie der mit der Umsetzung beauftragten Behörden der Kantone, die zumindest teilweise auch die finanziellen Auswirkungen tragen müssen. Das FZA basiert vor allem auf der Personenfreizügigkeit und hat zum Ziel, die Wirtschaftstätigkeit von Einzelpersonen und Unternehmen zu fördern. Dieser Rah-

¹ EU-17-Mitgliedstaaten sind die folgenden Länder West- und Südeuropas: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien und Zypern.

² Die EU-8-Staaten umfassen Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

³ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, *Vollzug des Freizügigkeitsabkommens FZA, Massnahmenpaket des Bundesrats*, Bern, 24. Februar 2010.

⁴ Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, *Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen*, Bern, Bericht vom 4. April 2014.

men, der auch die Voraussetzungen für unser Wohlergehen bestimmt, wird auf Bundesebene gesetzt und löst im Übrigen eine Debatte aus, die unter anderem die unlängst erfolgte Volksabstimmung vom 9. Februar zum Ergebnis hat. Unter Vorbehalt künftiger Änderungen in diesem Rahmen müssen die Kantone und Gemeinden die allgemeinen Grundsätze des FZA auf die Fälle von Ausländerinnen und Ausländer, die Sozialleistungen und insbesondere Sozialhilfeleistungen beantragen, anwenden. Der Staatsrat stellt fest, dass sowohl die Bundes- als auch die kantonale Gesetzgebung die Vorschriften und das Verfahren zu deren Vollzug klar vorgeben.

Die Umsetzung des FZA führt gewiss zu einer Vielzahl unterschiedlicher Situationen, die dieser Bericht aber systematisch verzeichnet hat. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich zwei Logiken abzeichnen scheinen, die die Orientierung im Vollzug erleichtern und jeder Diskriminierung vorbeugen dürften. Die erste verbindet den Zugang zu den Sozialleistungen mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, von deren Dauer in der Regel die Aufenthaltsbewilligung abhängt. Am Ende der wirtschaftlichen Tätigkeit können Personen, die die entsprechenden finanziellen Mittel haben, ihren Aufenthalt verlängern, gegebenenfalls zusammen mit ihren Familienangehörigen. Für die übrigen Fälle bleibt allenfalls die naturgemäss befristete Nothilfe vorbehalten. Die zweite Logik betrifft die Entscheidungsverfahren der Sozialhilfe- und Migrationsbehörden, die aufeinander angewiesen sind. Aus diesem Grund erinnert der Staatsrat daran, dass der Informationsfluss zwischen RSD und BMA nicht nur gesetzlich vorgeschrieben, sondern auch von grundlegender Bedeutung ist, damit beide Instanzen ihre Aufgabe erfüllen können. Er fordert die RSD nachdrücklich auf, ihrer Meldepflicht nachzukommen.

Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise zahlreicher europäischer Länder, vor allem im Süden Europas, kommen nach wie vor Bürgerinnen und Bürger dieser Länder in die Schweiz, um hier Arbeit zu suchen. Diese Bewegung wird regelmässig unter allen ihren Aspekten thematisiert bzw. problematisiert, vor allem von den Medien, aber angesichts der dargelegten Zahlen besteht kein Grund, von einem massiven Zustrom zu sprechen. Nicht zu unterschätzen sind hingegen die Herausforderungen dieser Zuwanderungsbewegung in Bezug auf die Integration. Der Staatsrat verfügt seit Kurzem über ein neues Instrument, das kantonale Integrationsprogramm (KIP), das mit Unterstützung des Bundes aufgestellt wurde und konkret den Weg für den Einsatz zahlreicher in diese Politik einbezogener Akteure in den kommenden Jahren vorzeichnet.

Abschliessend vertritt der Staatsrat die Auffassung, dass die auf diesem Gebiet unter seine Zuständigkeit fallenden Bestimmungen ausreichend sind und ihr Vollzug im Rahmen der Sozialhilfe in den letzten Jahren entsprechend den

gesetzlichen Vorschriften und in Wahrung der für die Sozialhilfe geltenden Grundsätze erfolgt ist.

Verzeichnis der Abkürzungen und gesetzlichen Grundlagen

AMA	Amt für den Arbeitsmarkt
ARTIAS	Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
AsylG	Asylgesetz vom 14. Dezember 2012
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer
BFM	Bundesamt für Migration
BFM-Rundschreiben	Rundschreiben des BFM vom 4. März 2011 an die Arbeitsmarkt- und die Migrationsbehörden der Kantone zur Umsetzung des Massnahmenpakets des Bundesrats vom 24. Februar 2010
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
BSDA	Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Angehörige im Ausland (SR 852.1)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFTA-Übereinkommen	Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (SR 0.632.31)
ELG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)
IMR	Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismoprävention
KSA	Kantonales Sozialamt
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHG	Kantonales Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
RSD	Regionaler Sozialdienst SHG
VEP	Verordnung vom 22. Mai 2002 über die Einführung des freien Personenverkehrs (SR 142.203)
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
ZUG	Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG)(SR 851.1)

RAPPORT de la Commission interparlementaire ‘détention pénale’ aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin pour l’année 2013

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l’exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, réunie à Fribourg le 5 mai 2014, vous transmet son rapport annuel.

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d’exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l’exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se base en premier lieu sur un rapport qui lui est soumis chaque année par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). L’information véhiculée par le rapport est ensuite complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 22 avril 2014 et observations de la Commission interparlementaire

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu’elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

Finances : distinction entre coût (effectif) de la détention et prix de pension (politique)

- *Deux facteurs contribuent à l’augmentation constante du montant déboursé par les cantons pour l’exécution des sanctions pénales :*
 1. *l’augmentation globale du nombre de journées de détention ; cette dernière s’est poursuivie en 2013, année où, pour la première fois, de nombreuses peines pécuniaires non recouvrables ont été converties en jours d’arrêts ;*
 2. *l’évolution de la population carcérale ; une part croissante des personnes détenues présentent des troubles d’ordre psychique nécessitant une prise en charge spécialisée.*
- *Le coût effectif de la journée de détention n’est pas connu de manière précise pour l’ensemble des établissements et types de détention. Même pour les établissements pratiquant une comptabilité analytique (p. ex. : Etablissements de Belle-chasse), une comparaison intercantonale s’avère difficile en raison de réalités comptables divergentes. Exemple extrême, le coût de la journée de détention dans l’établissement d’exécution de mesures Curabilis est estimé à CHF 1000.- à 1500.-.*
- *Les prix de pension facturés entre cantons pour le placement concordataire de détenus adultes et jeunes adultes font l’objet d’une décision de la conférence*

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l’exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l’exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

concordataire². Ces prix sont actuellement inférieurs aux coûts effectifs. En 2014, la journée de détention en mesure thérapeutique institutionnelle dans l'établissement Curabilis sera ainsi facturée CHF 550.-.

- Les prix de pension sont le résultat d'un compromis politique. Conscients de la divergence entre ces derniers et les coûts effectifs, les gouvernements les ont graduellement augmentés depuis 2011 afin de tendre, à terme, vers une vérité des coûts.

La Commission interparlementaire juge légitime que des considérations d'ordre politique entrent en ligne de compte au moment de la fixation des prix de pension. Elle juge toutefois problématique que cela se fasse en méconnaissance des coûts effectifs et demande que les gouvernements entreprennent les démarches nécessaires pour permettre une évaluation fiable des coûts journaliers effectifs par établissement et régime de détention. Elle souhaite que ces coûts effectifs soient ensuite communiqués en toute transparence.

Remise en question du secret médical en matière de détention pénale

- Suite à plusieurs faits divers tragiques, de nombreuses voix se sont levées pour demander de délier les médecins traitants du secret médical pour tout fait se rapportant au caractère dangereux d'une personne détenue.
- Ce sujet a fait l'objet d'intenses débats au sein de la CIP, laquelle a notamment entendu le chef a. i. du Service de médecine et de psychiatrie pénitentiaires des Hôpitaux universitaires de Genève.
- La Commission a appris que, à l'heure actuelle, le secret médical n'est pas une interdiction absolue. Lorsqu'il a connaissance d'un danger pour son patient ou d'un danger pour autrui, le médecin peut ainsi être délié de son devoir de confidentialité. En cas de péril en la demeure, il le fera de son propre chef, dans les autres cas, en faisant appel à la commission du secret médical, institution qui existe dans chaque canton.
- Une extension de ce principe à toutes les informations relatives au « caractère dangereux » d'une personne s'avère par ailleurs problématique, car il n'existe pas, au sein de la profession médicale, de définition valable de cette condition.
- Enfin, la Commission a pu constater qu'une restriction du secret médical risquerait fort de s'avérer contreproductive. La confiance mutuelle entre le médecin et son patient constitue en effet le fondement de toute relation thérapeutique. Si le législateur devait éroder ce pilier, cela compromettrait d'abord le succès des thérapies et, partant, la santé et la sécurité de la personne détenue, de ses codétenus et du personnel pénitentiaire. Plus grave encore, cela priverait le médecin traitant de l'accès aux éventuelles informations laissant présager un danger imminent, celles-là même dont la transmission permettrait de sauver des vies.

La Commission interparlementaire met dès lors en garde contre toute restriction supplémentaire du secret médical en matière de détention pénale.

² Décision du 29 octobre 2010 fixant le prix pour la journée de détention avant jugement ou d'exécution d'une sanction pénale en force ou à titre anticipé, effectuée dans les établissements des cantons partenaires du Concordat latin.

Opportunité d'une concordatisation de la détention avant jugement

- *La détention avant jugement (DAJ) est caractérisée par des différences régionales marquées. Une importante surpopulation est notamment constatée dans les cantons de Vaud et de Genève.*
- *La concordatisation de DAJ permettrait de mieux gérer les fluctuations de la demande en placements.*
- *Durant la première phase de l'enquête pénale, cela compliquerait toutefois grandement le travail des autorités d'instruction, lesquelles exigent dès lors une proximité géographique avec les lieux de détention.*
- *Une fois l'enquête terminée et le dossier transmis au tribunal, cette proximité géographique s'avère en revanche moins critique. Un placement extracantonal serait envisageable à ce moment-là.*

La Commission interparlementaire souhaite que les cantons étudient l'opportunité d'une concordatisation de la détention avant jugement et invite les parlements des cantons concernés à œuvrer dans ce sens.

Genève/Fribourg, le 4 juillet 2014.

Au nom de la Commission interparlementaire 'détention pénale'

(Sig.) Renaud Gautier (GE)
Président

(Sig.) Reto Schmid
Secrétaire

BERICHT

der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug' an die Parlamente der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und Tessin für das Jahr 2013

Die interparlamentarische Kommission (IPK), die mit der Kontrolle des Vollzugs der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug¹ beauftragt ist und sich aus Delegationen aus den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura zusammensetzt, hat sich am 5. Mai 2014 in Freiburg versammelt und stellt Ihnen den Jahresbericht 2013 zu.

Aufgabe und Arbeitsweise der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission hat die Aufgabe, die Oberaufsicht über die Behörden, die mit dem Vollzug der beiden Konkordate beauftragt sind, auszuüben. Damit die Kommission ihre Aufgaben erfüllen kann, stützt sie sich in erster Linie auf einen Bericht, der ihr alljährlich von der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz der lateinischen Schweiz (CLDJP) unterbreitet wird. Die Informationen, die in diesem Bericht enthalten sind, werden dann an der Sitzung mit mündlichen Fragen an den Vertreter dieser Konferenz ergänzt.

Bericht der CLDJP vom 22. April 2014 und Bemerkungen der interparlamentarischen Kommission

Die Kommission bedankt sich bei der Konferenz für deren Bericht, den sie mit Interesse und zustimmend zur Kenntnis nimmt. Besondere Aufmerksamkeit hat die Kommission dabei folgenden Punkten geschenkt:

Finanzen: Unterscheidung zwischen (effektiven) Kosten des Freiheitsentzugs und (politischem) Pensionspreis

- *Zwei Faktoren tragen zur ständigen Zunahme des Betrags, den die Kantone für den Vollzug von Freiheitsstrafen ausgeben, bei.*
 1. *die generelle Zunahme der Freiheitsentzugs-Tage; diese Zunahme hat sich im Jahr 2013 fortgesetzt. 2013 wurden erstmals zahlreiche nicht eintreibbare Geldstrafen in Hafttage umgewandelt;*
 2. *die Entwicklung bei den Inhaftierten; ein immer grösserer Teil der inhaftierten Personen leidet unter psychischen Störungen und bedarf einer fachärztlichen Betreuung.*
- *Die effektiven Kosten eines Hafttages sind für die Gesamtheit der Anstalten und der Freiheitsentzugstypen nicht bekannt. Sogar für die Anstalten, die eine analytische Buchhaltung führen (z. B. Anstalten von Bellechasse), ist es aufgrund unterschiedlicher buchhalterischer Gegebenheiten schwierig, einen interkantonalen Vergleich zu ziehen. Extrembeispiel: Die Kosten eines Hafttages in der Vollzugsanstalt Curabilis werden auf 1000 bis 1500 Franken geschätzt.*

¹ Konkordat vom 10. April 2006 über den Vollzug der Freiheitsstrafen und Massnahmen an Erwachsenen und jungen Erwachsenen in den Kantonen der lateinischen Schweiz (Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen); Konkordat vom 24 März 2005 über den Vollzug der strafrechtlichen Einschliessung Jugendlicher aus den Westschweizer Kantonen (und teilweise aus dem Kanton Tessin).

- Die Pensionspreise, die zwischen den Konkordatskantonen für die Inhaftierung von Erwachsenen und jungen Erwachsenen verrechnet werden, werden in einem Entscheid der Konkordatskonferenz geregelt². Im Moment sind diese Preise tiefer als die effektiven Kosten. 2014 wird ein Hafttag mit stationärer therapeutischer Massnahme in der Anstalt Curabilis zu 550 Franken berechnet.
- Die Pensionspreise sind das Resultat eines politischen Kompromisses. Im Bewusstsein, dass diese Preise von den effektiven Kosten abweichen, haben die Regierungen sie seit 2011 schrittweise angehoben, um mit der Zeit bei der Kostenwahrheit anzukommen.

Die interparlamentarische Kommission erachtet es als legitim, dass bei der Festlegung der Pensionspreise politische Erwägungen eine Rolle spielen. Sie findet es allerdings problematisch, dass dies in Unkenntnis der effektiven Kosten geschieht, und verlangt, dass die Regierungen die notwendigen Schritte unternehmen, die eine zuverlässige Evaluation der effektiven täglichen Kosten pro Anstalt und Freiheitsentzugssystem erlauben. Zudem wünscht sie, dass diese effektiven Kosten anschliessend vollständig offengelegt werden.

Infragestellung des Arztgeheimnisses bei strafrechtlicher Einschliessung

- Im Anschluss an mehrere tragische Vorkommnisse wurde verschiedentlich gefordert, die behandelnden Ärzte vom Arztgeheimnis zu entbinden, wenn von einer inhaftierten Person eine Gefahr ausgeht.
- Dieses Thema wurde in der IPK eingehend diskutiert. Sie hat namentlich den Interimschef der gefängnismedizinischen und -psychiatrischen Dienste der Genfer Universitätsspitäler angehört.
- Die Kommission hat erfahren, dass das Arztgeheimnis zum jetzigen Zeitpunkt kein absolutes Verbot ist. Der Arzt kann, wenn er Kenntnis von einer Gefährdung seines Patienten oder Dritter hat, von seiner Geheimhaltungspflicht entbunden werden. Wenn Gefahr im Verzug ist, entscheidet der Arzt selbst, in den übrigen Fällen wendet er sich an die Kommission für das Arztgeheimnis, eine Einrichtung, die es in jedem Kanton gibt.
- Eine Ausdehnung dieses Prinzips auf sämtliche Informationen über die Gefährlichkeit einer Person erweist sich ausserdem als problematisch, da es bei der Ärzteschaft keine gültige Definition dieser Eigenschaft gibt.
- Schliesslich gelangte die Kommission zur Überzeugung, dass sich eine Einschränkung des Arztgeheimnisses als kontraproduktiv erweisen könnte. Das gegenseitige Vertrauen zwischen dem Arzt und seinem Patienten ist in der Tat die Grundlage für jede therapeutische Beziehung. Falls der Gesetzgeber an diesem Pfeiler rütteln sollte, würde dies zuerst den Therapieerfolg und damit auch die Gesundheit und die Sicherheit der inhaftierten Person sowie der Mitinhaftierten und des Strafvollzugspersonals gefährden. Schlimmer noch, es würde dem behandelnden Arzt den Zugang zu allfälligen Informationen verwehren, mit denen eine drohende Gefahr erkannt und mit deren Weitergabe sogar Leben gerettet werden könnten.

² Entscheid vom 29. Oktober 2010 über den Preis eines Tages in Untersuchungshaft oder im ordentlichen oder vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzug der Partnerkantone des lateinischen Konkordats.

Die interparlamentarische Kommission warnt deshalb vor jeglicher zusätzlichen Einschränkung des Arztgeheimnisses bei strafrechtlicher Einschliessung.

Möglichkeit eines Konkordats über die Untersuchungshaft

- *Bei der Untersuchungshaft (UH) gibt es regional sehr grosse Unterschiede. Eine ausgeprägte Überbelegung stellt man insbesondere in den Kantonen Waadt und Genf fest.*
- *Mit einer Konkordatisierung der UH könnte man die Fluktuationen beim Haftplatzbedarf besser ausgleichen.*
- *In der ersten Phase der Strafuntersuchung würde das allerdings die Arbeit der Untersuchungsbehörden erheblich erschweren, die deshalb eine gewisse geografische Nähe zu den Haftanstalten fordern.*
- *Sobald die Untersuchung abgeschlossen ist und das Dossier dem Gericht übergeben wurde, erweist sich diese geografische Nähe nicht mehr als so wichtig. Eine ausserkantonale Inhaftierung wäre dann denkbar.*

Die interparlamentarische Kommission wünscht, dass sich die Kantone mit einem Konkordat über die Untersuchungshaft befassen, und ermuntert die Parlamente der betreffenden Kantone, sich dafür einzusetzen.

Genf/Freiburg, 4. Juli 2014

Im Namen der interparlamentarischen Kommission 'strafrechtlicher Freiheitsentzug'

(Sig.) Renaud Gautier (GE)
Präsident

(Sig.) Reto Schmid
Sekretär



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Place Notre-Dame 8, 1701 Fribourg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23
www.fr.ch/cmaj

Préavis concernant les élections à des fonctions judiciaires à l'intention du Grand Conseil du 21 août 2014

Les pages 1942 à 1944 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 :

- > 2 Assesseurs/-es au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère (FO 30.05.2014)
- > Assesseur/-e (représentant les locataires) au Tribunal des baux du sud du canton (FO 30.05.2014)

Lors de sa séance du 21 août 2014, 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.

Récapitulatif des candidatures préavisées favorablement par le Conseil de la magistrature

Tribunal d'arrondissement de la Gruyère	
2 Assesseurs/-es	A égalité, selon ordre alphabétique Michel Castella - Stéphane Giller Eligibles : Nicole Ayer - Karine Beaud - Cindy Levrat - Sophie Marchon (à égalité, selon ordre alphabétique)
Tribunal des baux de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse	
Assesseur/-e suppléant/-e (représentent les locataires)	Justine Dumas

Au nom du Conseil de la magistrature

Jérôme Delabays
Président



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil de la magistrature CM
Justizrat JR

Liebfrauenplatz 8, 1701 Freiburg

T +41 26 305 90 20, F +41 26 305 90 23
www.fr.ch/jr

Stellungnahme vom 21. August 2014 zuhanden des Grossen Rates betreffend die Wahl in richterliche Funktionen

Die Seiten 1948 bis 1950 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:

- > 2 Beisitzer/-innen beim Bezirksgericht Greyerz (AB 30.05.2014)
- > Ersatzbeisitzer/-in (Mietervertreter/-in) beim Mietgericht des Südens des Kantons (AB 30.05.2014)

Anlässlich seiner Sitzung vom 21. August 2014 hat der Justizrat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

Zusammenfassung der Kandidaturen mit positiver Stellungnahme des Justizrates

Bezirksgericht Greyerz	
2 Beisitzer/-innen	Gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge Michel Castella - Stéphane Giller Wählbar : Nicole Ayer - Karine Beaud - Cindy Levrat - Sophie Marchon (gleichgestellt, in alphabetischer Reihenfolge)
Mietgericht des Greyerz-, Glane-, Broye- und Vivisbachbezirks	
Ersatzbeisitzer/-in (Mietervertreter/-in)	Justine Dumas

In Namen des Justizrates

Jérôme Delabays
Präsident

*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 26 août 2014 / 6 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 26. August 2014 anwesend***Elections à des fonctions judiciaires à titre accessoire****Deux assesseurs/-es au Tribunal d'arrondissement de la Gruyère****Poste 1**

5 membres s'expriment en faveur de M. Michel Castella.

2014-GC-135

Michel CASTELLA**Poste 2**M. Stéphane Giller et M^{me} Cindy Levrat obtiennent 2 voix chacun.

2014-GC-138

Assesseur/-e suppléant/-e (représentant les locataires) au Tribunal des baux de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse

2014-GC-136

6 membres s'expriment en faveur de M^{me} Justine Dumas.**Justine DUMAS****Wahlen in nebenberufliche Richterämter****Zwei Beisitzer/innen beim Bezirksgericht Greyerz****Stelle 1**

5 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Michel Castella.

Michel CASTELLA**Stelle 2**

Stéphane Giller und Cindy Levrat erhalten je 2 Stimmen.

Ersatzbeisitzer/in (Mietervertreter/in) beim Mietgericht des Greyerz-, des Glâne-, des Broye- und des Vivisbachbezirks

6 Mitglieder unterstützen die Bewerbung von Justine Dumas.

Justine DUMAS**Les dossiers des candidats/-es éligibles sont à la disposition des députés/-ées pour consultation:**– le mardi 9 septembre 2014 (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, 9. September 2014, (während der Sitzung des Grossen Rates) *im Büro der Weibelinnen im Rathaus.*

Le 26 août 2014 / Den 26. August 2014

Réponses

Postulat 2013-GC-20 [2024.13] Denis Grandjean **Transport et importation de bois et matériaux de construction, prise en compte des coûts environnementaux¹**

Réponse du Conseil d'Etat

En application de l'article 64 de la loi sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat décide de donner suite directe au postulat. Ainsi, il vous propose de l'accepter et de prendre acte du rapport.

Le 19 août 2014.

- > La discussion relative à ce rapport aura lieu ultérieurement.

Annexe

Rapport 2014-DAEC-85 du 19 août 2014

Postulat 2013-GC-20 [2024.13] Denis Grandjean **Transport und Import von Holz und Baumaterial – Berücksichtigung der Umweltkosten²**

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beschloss in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes, dem Postulat direkt Folge zu geben. Er schlägt dem Grossen Rat somit vor, das Postulat erheblich zu erklären und den Bericht zum Postulat zur Kenntnis zu nehmen.

Den 19. August 2014.

- > Die Diskussion zu diesem Bericht findet zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Anhang

Bericht 2014-DAEC-85 vom 19. August 2014

Motion 2013-GC-74 Yvan Hunziker/Pascal Grivet **Exigence du certificat d'origine bois suisse³**

Réponse du Conseil d'Etat

Les députés Hunziker et Grivet n'indiquent pas quelle est la législation qu'ils souhaitent voir modifier afin d'introduire l'exigence du certificat d'origine bois suisse pour toute construction ou rénovation d'un bâtiment propriété de l'Etat de Fribourg ou auquel celui-ci participe financièrement. Le Conseil d'Etat déduit toutefois de l'argumentation développée dans la motion qu'il s'agit de la législation en matière de marchés publics.

Préambule

En préambule et pour mettre en évidence le contexte général de l'utilisation du bois dans les projets de construction de l'Etat, le Conseil d'Etat souhaite apporter les précisions suivantes. De nombreuses réalisations ont été accomplies en bois ces dernières années (halle à sel à Chénens, dépôt pour les routes cantonales à Morat, centres forestiers de Belfaux, Burgerwald et en Singine, pavillon en éléments modulaires pour la faculté de droit de l'Université de Fribourg, pavillons pour l'agrandissement du Camp du Lac Noir). Plusieurs bâtiments ont par ailleurs été réalisés avec une structure en bois (Etablissements de Bellechasse, Gymnase intercantonal de la Broye, Université de Pérolles II, Ecole de culture générale). En outre, l'Etat de Fribourg a subventionné plusieurs constructions communales ou intercantionales, réalisées en bois (salle de sport triple de Châtel-Saint-Denis et d'Estavayer-le-Lac, agrandissement du CO d'Estavayer-le-Lac, bâtiments scolaires à Kerzers, écoles primaires de Rueyres-les-Prés, de Villorsonnens (site d'Orsonnens), de Vaulruz et de Granges-Paccot, les pavillons à Saint-Aubin, Villaz-Saint-Pierre et le Glèbe, ainsi que l'agrandissement du CO de la Tour-de-Trême). Plus récemment, l'Etat de Fribourg a tenu à valoriser le bois en proposant la réalisation d'une couverture phonique en bois sur le pont de la Poya. Au terme d'une procédure de

¹ Déposé et développé le 14 mai 2013, BGC p. 649.

² Eingereicht und begründet am 14. Mai 2013, TGR S. 649.

³ Déposée et développée le 8 octobre 2013, BGC p. 2061.

marchés publics, l'adjudication a été consentie à une entreprise suisse, membre de la filière du bois et de Lignum. Pour réaliser l'ouvrage, cette entreprise s'est approvisionnée dans les cantons de Fribourg, Vaud et Berne, une partie du bois étant d'origine étrangère. De son côté, le Grand Conseil a voté un crédit, conforté en février 2014 en votation populaire, qui permettra de réaliser le futur bâtiment de la police à Granges-Paccot avec une structure en bois issu des forêts de propriété de l'Etat ou des corporations forestières dont l'Etat est membre.

Le Conseil d'Etat souhaite promouvoir l'utilisation du bois dans les constructions publiques et fait des efforts significatifs dans ce sens. La promotion du bois est ancrée dans la loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) dans les termes suivants: «L'Etat encourage les efforts tendant à l'utilisation du bois de provenance indigène, notamment comme matière première et source d'énergie, par le renforcement des compétences dans ce domaine au niveau de la formation professionnelle, de la formation supérieure et postgrade en technique et de la formation continue, par le soutien de projets novateurs de transformation et d'utilisation du bois et de nouvelles technologies» (art. 63 al. 2 LFCN).

Dans le message au Grand Conseil qui accompagnait le projet de LFCN, le Conseil d'Etat a déclaré que la dynamisation à tous les niveaux de la filière bois est souhaitable, «l'utilisation du bois revêtant un intérêt public manifeste en raison d'avantages écologiques de cette matière première de même que par sa place dans l'économie régionale».

Dans l'action 4.5 «Meilleure utilisation du bois dans les constructions publiques» de la stratégie Développement durable adoptée en 2011, le Conseil d'Etat a exprimé sa volonté d'être exemplaire et de renforcer l'utilisation du bois dans les constructions publiques et auxquelles l'Etat participe financièrement dès la conception des projets. Construire en bois représente un apport au développement durable, car le bois est une matière première renouvelable stockant le CO₂, avec un bilan en énergie grise favorable. Le Conseil d'Etat a décidé à cette occasion que les appels d'offres et règlements de concours relatifs aux marchés de construction de l'Etat doivent systématiquement comporter la mention suivante: «Dans le but de renforcer la gestion durable des ressources, le maître de l'ouvrage a l'intention de renforcer l'utilisation du bois». Par ailleurs, il a mandaté le Service de bâtiments pour veiller à ce qu'un spécialiste dans le domaine du bois soit intégré comme membre du jury lors de concours d'architecture, ce qui est mis en pratique depuis 2012. Finalement, le Conseil d'Etat s'est engagé à construire pour l'Etat un bâtiment exemplaire dont le bois représente une part importante des matériaux par période législative, ce qui sera le cas avec le futur bâtiment de la police à Granges-Paccot.

En conséquence, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions ainsi que la Directions des institutions, de l'agriculture et des forêts ont révisé les Directives bois datant de 2006, révision que le Conseil d'Etat a approuvée en séance du 19 août 2014. La Directive révisée (ci-après: la Directive) a repris les trois points mentionnés ci-dessus et également précisé ce que l'on entend par une utilisation de bois durable:

«L'Etat de Fribourg exige dans le cahier des charges de ses appels d'offres que le bois utilisé soit à 100% de sources légales exploitées conformément aux principes du développement durable. Ce pourcentage peut toutefois être diminué dans la mesure utile lorsque l'état du marché ne permet pas de répondre à cette exigence. (...) L'usage d'essences tropicales est à éviter. (...) Dans leurs offres, les soumissionnaires apportent la preuve du respect de ces exigences au moyen des labels Certificat d'origine bois suisse (COBS), Forest Stewardship Council (FSC), Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) ou équivalent et indiquent l'origine du bois. Pour ce faire, ils doivent présenter des certificats, bulletins de livraisons ou factures qui montrent que le bois utilisé remplit les conditions requises (art. 3 al. 1, 2 et 3 de la Directive). Par ailleurs, la Directive relève que l'Etat privilégie, dans la mesure du possible, l'utilisation du bois issu de ses forêts (art. 5 de la Directive), ce qui rejoint en partie l'objectif des motionnaires.

Situation de l'économie forestière

L'exploitation des forêts représente 5800 places de travail en Suisse, respectivement, 322 places de travail dans le canton de Fribourg (cf. présentation de M^{me} la Directrice IAF du 12 mars 2014 lors de la manifestation d'ouverture de la Planification directrice des forêts fribourgeoises, «Principaux défis de la forêt fribourgeoise»). L'importation de produits finis ou semi-finis en bois depuis les pays de l'Est de l'Europe a fortement augmenté ces dernières années, d'une part en raison de la force du franc suisse et, d'autre part, du fait de la crise économique drastique qui pèse fortement le domaine de la construction dans l'Union européenne. De plus, les pays du Nord ont un secteur de l'industrie du bois très développé, ce qui accroît d'autant leur force de frappe sur la Suisse (forte croissance de la construction ces dernières années en Suisse et pouvoir d'achat élevé).

La problématique des transports sur de longues distances n'est pas nouvelle. Elle est liée à des prix de l'énergie très bas au niveau mondial. La Suisse a introduit une taxe liée à la distance de transport, la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP), mais n'a guère été suivie jusqu'à ce jour.

Consommer du bois suisse, c'est bien évidemment promouvoir l'exploitation durable des forêts et permettre le maintien ainsi que le développement d'une économie de proximité valorisant un matériau écologique et limitant son transport.

Ces avantages incontestables viennent toutefois buter, en lien avec l'introduction de l'exigence d'un certificat d'origine bois suisse comme critère d'adjudication, contre la législation en matière de marchés publics.

Marchés publics

A l'instar d'autres collectivités publiques (Confédération, communes), le canton de Fribourg est fréquemment amené à adjuger des marchés publics. Dans ce cadre, l'acquisition privilégiée de matières premières suisses, avec en l'occurrence un accent tout particulier placé sur le bois, plus précisément la promotion de l'utilisation du bois suisse dans les constructions publiques, soulève différents problèmes d'ordre juridique. En effet, ainsi que le Conseil d'Etat le développera ci-dessous, le pouvoir adjudicateur ne dispose pas d'une grande marge d'appréciation compte tenu du cadre légal découlant de normes internationales et intercantionales. La législation sur les marchés publics ne permet pas de discriminer les entreprises ni la matière première d'origine étrangère au profit de soumissionnaires nationaux ou locaux (cf. également réponse du CE du 17 décembre 2013 à la question des députés Didier Castella/Nadine Gobet «Emploi et production locale: Ecologie, formation, qualité, traçabilité, des critères d'adjudication des marchés publics peu utilisés dans le canton de Fribourg?», QA 2013-CE-30). A défaut, les adjudications pourraient être cassées dans le cadre de procédures judiciaires, ce qui ne manquerait pas, au demeurant, d'engendrer des coûts et des retards dans l'avancement des chantiers.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat rappelle succinctement les buts des marchés publics, ainsi que les règles essentielles les régissant.

Buts

Les règles sur les marchés publics ont pour but:

- > d'assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires;
- > de garantir l'égalité de traitement à tous les soumissionnaires et d'assurer l'impartialité de l'adjudication;
- > d'assurer la transparence des procédures de passation des marchés;
- > de permettre une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

Le soutien à certains secteurs de l'économie, aux produits nationaux ou encore aux entreprises locales ne figure pas dans les buts des marchés publics (à ce sujet, cf. également réponse du CE du 17 décembre 2013 à la question des députés Didier Castella/Nadine Gobet «Emploi et production locale: Ecologie, formation, qualité, traçabilité, des critères d'adjudication des marchés publics peu utilisés dans le canton de Fribourg?», QA 2013-CE-30). Au contraire, les pouvoirs adjudicateurs doivent s'assurer que la libéralisation des marchés

prévue par la législation en matière de marchés publics ne soit pas entravée par des mesures protectionnistes.

Bases légales

Les marchés publics sont régis par:

- > La loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) qui oblige les cantons et les communes à publier leurs marchés de grande importance et qui interdit la discrimination entre les soumissionnaires, notamment en raison de leur domicile/siège en Suisse;
- > L'Accord sur les marchés publics (AMP), conclu entre la Suisse et l'Union européenne dans le cadre des accords OMC. L'AMP fixe les critères d'après lesquels certains marchés doivent faire l'objet d'un appel d'offres international. Il vise à garantir des procédures transparentes et les conditions les plus efficaces possibles (surtout les meilleurs marchés) pour l'adjudication des marchés. Plus particulièrement, l'article III AMP, relatif au principe du «traitement national», règle le traitement à appliquer aux produits et services importés en Suisse depuis le territoire d'un état membre et instaure l'obligation, pour le pouvoir adjudicateur communal, cantonal ou fédéral, d'accorder, au-dessus de certains seuils, un traitement au moins aussi favorable aux produits et services provenant d'un état membre que celui qu'il accorde à ses propres produits et services. Il s'agit ni plus ni moins d'une interdiction de favoriser les produits et services nationaux/locaux par rapport à ceux importés depuis le territoire d'un autre état membre;
- > L'accord intercantonal en matière de marchés publics (AIMP), qui exécute l'AMP et harmonise les législations cantonales;
- > La loi cantonale sur les marchés publics (LMP) qui assujettit les marchés publics des communes aux mêmes règles que les marchés de l'Etat et qui détermine les autorités de recours;
- > Le règlement fribourgeois sur les marchés publics (RMP) qui donne les détails pour l'application de l'AIMP, notamment les types de procédure en fonction de valeurs-seuils des marchés.

L'article 30 RMP prévoit que le marché mis en concurrence doit être adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. Il ne s'agit pas forcément de l'offre la moins chère, mais de celle qui répond le mieux aux critères d'adjudication tant monétaires que non monétaires (qualitatifs) préalablement définis.

Les critères suivants peuvent en particulier être pris en considération: la qualité, le prix, les délais, les coûts d'exploitation, le service après-vente, le développement durable, la convenance de la prestation, la valeur technique, la formation d'apprentis, l'esthétique, l'assurance-qualité, la créativité et l'infrastructure. L'adjudication de biens largement standar-

disés peut également intervenir exclusivement selon le critère du prix le plus bas.

En mentionnant spécifiquement le développement durable comme critère d'adjudication, le règlement fribourgeois sur les marchés publics (RMP) va plus loin que la législation intercantonale et internationale en la matière, tout au moins dans leur version actuelle. A noter en effet qu'en 2012, l'AMP a fait l'objet d'une révision au niveau de l'OMC, révision qui entraînera une modification des législations cantonales et fédérale en matière de marchés publics. Suite aux modifications intervenues sur le plan européen, un groupe de travail composé de représentants cantonaux et fédéraux ont planché sur une révision simultanée de la législation fédérale et intercantonale. La mise en consultation des textes révisés est prévue pour l'automne 2014 et le canton de Fribourg sera amené à se déterminer sur ceux-ci. Les nouvelles dispositions prévoient, entre autres, une plus grande flexibilité par rapport au critère du prix, avec la reconnaissance du fait que les préoccupations environnementales doivent jouer un rôle plus important dans les marchés publics.

Marge de manœuvre cantonale

Le pouvoir adjudicateur est libre de définir l'objet du marché (par exemple construire un bâtiment en bois sur un emplacement donné) et d'imposer cette exigence au niveau du cahier des charges. Dans ce cadre, le pouvoir adjudicateur est également relativement libre pour définir le contenu des documents relatifs à l'appel d'offres, notamment en lien avec les spécifications techniques. S'agissant du bois, le pouvoir adjudicateur peut prévoir d'imposer l'utilisation du bois issu de ses propres forêts sans que cela ne constitue une entrave au droit des marchés publics.

Les spécifications techniques permettent de définir les caractéristiques d'un produit, d'un ouvrage ou d'un service. Elles fournissent par ailleurs des conditions sur mesure pour évaluer les offres et constituent de ce fait un standard de base.

L'article 13 let. b de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) prévoit que les dispositions d'exécution cantonales doivent garantir le recours à des spécifications techniques non-discriminatoires.

Au niveau de la législation fribourgeoise, cette exigence est concrétisée à l'article 16 du Règlement sur les marchés publics (RMP) en ces termes:

Art. 16 Spécifications techniques (art. 13 let. b AIMP)

¹ L'adjudicateur précise les spécifications techniques exigées dans les documents d'appel d'offres. Celles-là:

a) décrivent plutôt les propriétés d'emploi du produit que sa conception;

b) Sont définies sur la base de normes internationales et, en leur absence, des normes techniques appliquées en Suisse.

² Il ne devra pas être exigé ou mentionné de marques de fabrique ou de commerce, de brevet, de modèles ou de type particuliers, ni d'origines ou de producteurs de produits ou de services déterminés, à moins qu'il n'existe pas d'autre moyen suffisamment précis ou intelligible de décrire les conditions du marché et à la condition que des termes tels que «ou équivalent» figurent dans la documentation relative à l'appel d'offres.

³ Si un soumissionnaire s'écarte de ces normes, il doit démontrer l'équivalence de ces spécifications techniques.

⁴ Les adjudicateurs ne doivent pas solliciter ni accepter, d'une manière qui aurait pour effet d'empêcher la concurrence, des avis pouvant être utilisés pour l'établissement des spécifications relatives à un marché déterminé, de la part d'une société qui pourrait avoir un intérêt commercial dans le marché.

Le droit des marchés publics entend favoriser le développement de la concurrence et l'égalité de traitement, au détriment de critères protectionnistes (en l'occurrence exiger que le bois soit d'origine suisse afin de protéger l'économie forestière locale/suisse). Il est par conséquent exclu de tenir compte de tels critères (emplacement géographique, origine d'un produit particulier, origine d'un candidat) pour attribuer un marché. Des spécifications techniques requises par l'autorité adjudicatrice doivent être en relation stricte avec la prestation recherchée et ne pas être utilisées dans le but de favoriser ou d'exclure un soumissionnaire ou un concept particulier sans justification matérielle. En d'autres termes, les spécifications techniques doivent être définies en fonction des propriétés d'emploi du produit plutôt que de sa conception ou de ses caractéristiques descriptives. Elles seront en outre fondées sur des normes internationales dans les cas où il en existe ou, sinon, sur des règlements techniques nationaux, des normes nationales reconnues ou des codes du bâtiment.

En imposant d'intégrer l'exigence du certificat d'origine bois suisse dans la législation fribourgeoise comme critère obligatoire pour l'obtention de certains types de marchés, on instaurerait une exigence discriminatoire sous l'angle du droit des marchés publics pour tous les soumissionnaires, qu'ils soient étrangers ou suisses, qui ne proposeraient pas du bois suisse. Certes, les soumissionnaires suisses et étrangers conserveraient la possibilité de se procurer le bois en Suisse, mais ils ne seraient plus libres de choisir leur fournisseur, ce qui enfreint les règles des traités internationaux exigeant l'égalité de traitement des produits nationaux et étrangers.

Le pouvoir adjudicateur est tenu à la neutralité: il doit s'abstenir de toute discrimination entre les soumissionnaires et éviter de définir des spécifications techniques qui défavorise-

raient des soumissionnaires potentiels. Dans ce cadre, introduire l'exigence du COBS dans les appels d'offres publics apparaît comme un obstacle injustifié à la concurrence. Pour éviter un traitement discriminatoire, il convient au contraire de définir les spécifications techniques de façon suffisamment large pour offrir aux offreurs externes la possibilité réelle de participer à la procédure. S'il devait s'avérer impossible de décrire le bois souhaité autrement qu'en mentionnant le lieu de provenance, il faudrait alors impérativement ajouter à la description les termes «ou équivalent».

Critères environnementaux et labels écologiques

Si le droit des marchés publics vise à garantir des procédures transparentes et les conditions les plus efficaces possibles (surtout le meilleur marché) pour l'adjudication des mandats, ce droit et l'accent qu'il implique de mettre sur le critère prix n'excluent toutefois pas la prise en compte de considérations relevant de la protection de l'environnement ou de la politique sociale.

Des critères environnementaux peuvent être pris en compte pour l'adjudication, pour autant que cette appréciation se fasse correctement et que le poids accordé à ces critères soit raisonnable pour l'acquisition concernée. Les critères de protection de l'environnement ne doivent toutefois pas aboutir à un désavantage injustifié pour les soumissionnaires externes. Comme expliqué, le pouvoir adjudicateur est libre de définir l'objet du marché (par exemple que la construction soit réalisée en bois) qu'il considère écologiquement le meilleur, à condition que ce choix n'aboutisse pas à un accès restreint au marché au détriment de certains soumissionnaires. Pour définir les critères environnementaux, le pouvoir adjudicateur peut avoir recours à des critères écologiques dans les spécifications techniques de l'objet mis en soumission. Ces spécifications techniques peuvent faire référence à des normes environnementales, étant entendu que le pouvoir adjudicateur est en droit d'imposer un niveau de protection plus élevé que celui fixé dans la législation ou les normes techniques existantes.

Comme l'a relevé le Conseil fédéral dans sa réponse du 19 mars 2010 à l'interpellation du Conseiller national Jean-François Rime «Critères écologiques pour les achats de bois», il est possible, en vertu des engagements de droit international pris par la Suisse dans le cadre des accords OMC en matière de marchés publics, d'exiger la durabilité des produits. Le cas échéant, le bois doit alors provenir de sources légales gérées selon les principes du développement durable. En Suisse, la gestion durable des forêts est garantie par des exigences légales élevées, ce dont on peut déduire que le bois suisse est exploité de manière durable et dans le respect des législations. Aussi, l'utilité de la certification des forêts et du bois peut être pleinement reconnue. Cet instrument de l'économie privée complète la législation sur l'environnement

et sur les forêts en posant des exigences qui vont en partie au-delà des exigences légales. Un label comme le COBS aide les consommateurs à reconnaître plus facilement le bois issu d'une exploitation forestière contrôlée, gérée selon les principes du développement durable.

Parmi les principaux labels de durabilité dans le domaine du bois, on peut citer le Certificat d'origine bois suisse (COBS), dont les motionnaires souhaitent imposer l'exigence dans la législation en matière de marchés publics. Le COBS garantit le suivi d'un produit de son origine à son utilisateur final. En se référant à l'origine suisse, ce label vise à mettre en exergue que le produit répond aux exigences écologiques de la législation forestière suisse, extrêmement stricte en comparaison internationale. «Le COBS vise à augmenter et à promouvoir la vente de bois issu des forêts suisses. En encourageant l'utilisation du bois des forêts suisses, cette marque doit contribuer à freiner le vieillissement et la perte de vitalité de la forêt, à favoriser son développement durable ainsi qu'à promouvoir un écosystème efficace et équilibré» (extrait du Règlement de Lignum).

Etant un certificat d'origine, les fournisseurs peuvent l'utiliser en guise d'indication de provenance, obligatoire depuis 2010 en vertu de la loi sur l'information des consommateurs. L'organisme responsable du COBS est Lignum, Economie suisse du bois, organisation faîtière. Lignum octroie ce label lorsque les conditions d'obtention sont remplies, à savoir que les produits comprennent une part minimale de bois suisse dont la traçabilité est garantie. Pour la part admise de bois étranger, le COBS impose en outre des exigences qualitatives selon lesquelles les conditions de production du pays d'origine doivent être comparables à celles de la Suisse ou bien le bois doit être au bénéfice d'une appellation contrôlée au sens des labels FSC et PEFC.

Parmi d'autres labels garantissant que le bois soit issu d'une production durable prouvée, on peut citer le label FSC «Forest Stewardship Council» et le label PEFC «Programme for the Endorsement of Forest Certification». Créé en 1993 par des représentants de l'économie forestière, des associations de protection de l'environnement et des peuples indigènes, le label FSC peut être apposé par les organes nationaux de certification autorisés sur le bois provenant de forêts indigènes gérées dans le respect de la nature. Les normes à respecter sont formulées sur la base des principes et des critères généraux du FSC pour une gestion des forêts respectueuses de l'environnement et socialement équitable. La définition des normes s'effectue au niveau national et par consensus entre tous les acteurs du secteur de la forêt et du bois. Le label PEFC a pour sa part été initié par les milieux de l'économie forestière et du bois de 17 pays, dont la Suisse, qui se sont regroupés dès 1999 au sein du Conseil PEFC, devenu une organisation faîtière active dans le monde entier. L'octroi du label PEFC est surveillé par une institution indépendante. Les pays titulaires de ce label peuvent édicter leurs propres

directives PEFC en respectant les critères européens pour un développement durable. Le label PEFC prouve que le bois et les produits du bois qui en sont dotés sont issus de l'économie forestière durable.

Il n'existe pas de base légale contraignant les pouvoirs adjudicateurs à appliquer le critère des labels, car ceux-ci sont des instruments de l'économie privée. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent appliquer, lors de l'acquisition de bois et de produits en bois, des critères d'appréciation basés, par exemple sur les exigences des labels FSC, COBS ou PEFC. Toutefois, ces critères ne doivent pas être discriminatoires, ce qui signifie que les soumissionnaires doivent conserver la possibilité de démontrer par un autre biais qu'ils remplissent les exigences liées à ces critères. Ainsi, les labels peuvent servir d'exemple mais ne doivent pas constituer l'unique manière de prouver que les critères sont remplis. Tel serait pourtant le cas si l'exigence du COBS était introduite dans la législation. En effet, en matière de preuve liée à l'origine, il n'y a pas d'équivalence possible comme il y en aurait, par exemple pour le mode de production du bois.

Pour éviter une discrimination, les critères relatifs à la durabilité ne doivent, par ailleurs, pas revêtir une trop grande importance dans l'évaluation globale par rapport aux critères économiques tels que le rapport prix/prestation. Ils ne doivent pas non plus déboucher sur des obstacles administratifs ou des charges financières disproportionnés pour les soumissionnaires étrangers.

Les labels COBS, FSC et PEFC garantissent que le bois ou le produit du bois qui en est doté provient de sources légales, exploitées durablement. Parmi ces trois labels, seul le COBS fait spécifiquement référence à l'origine de ce bois, soit la Suisse, et c'est ce qui se révèle problématique en lien avec le droit des marchés publics, qui interdit toute discrimination liée à la provenance.

Imposer l'exigence du COBS en tant que critère d'adjudication dans le RMP reviendrait à favoriser exclusivement les soumissionnaires suisses ou, tout au moins, ceux qui proposent du bois suisse. Il s'agirait dès lors d'une mesure protectionniste, proscrite en droit des marchés publics. Pour rester dans le cadre légal, il convient plutôt de se pencher sur d'autres mesures de promotion du bois, mesures dont profiterait l'économie forestière suisse, mais pas elle exclusivement. Concrètement, il est possible d'intégrer dans les critères d'adjudication certaines exigences des certifications FSC, PEFC, COBS ou équivalent ou par exemple de demander que la consommation d'énergie soit la plus faible.

Selon les entreprises actives dans la construction du bois, le bois suisse est actuellement 20 à 30% plus cher que le bois d'origine étrangère. Une variation de ce prix de fourniture de 20 à 30% n'engendre toutefois qu'une différence d'environ 1% sur l'ensemble de l'investissement. Sans dénier l'effet de levier des marchés publics, il apparaît douteux que le principe

d'une utilisation accrue du bois indigène pour les constructions publiques puisse solutionner les problèmes de l'économie forestière locale.

Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que le droit des marchés publics offre la possibilité à un pouvoir adjudicateur de choisir directement son partenaire contractuel dans un marché où les seuils de la procédure de gré à gré ne sont pas dépassés. A ces conditions, il est tout à fait possible au pouvoir adjudicateur de solliciter une offre auprès d'une entreprise locale et c'est ce que fait l'Etat d'une manière générale. Dans le même ordre d'idée, un pouvoir adjudicateur peut solliciter des offres de la part d'au moins trois entreprises de son choix pour un marché qui n'atteint pas les seuils de la procédure sur invitation. A nouveau, les offres sollicitées par les services de l'Etat dans ce cadre le sont auprès d'entreprises locales.

Exigence du certificat d'origine bois suisse: une question d'actualité

Le Conseil d'Etat relève que des demandes similaires à celle des motionnaires ont été portées devant plusieurs exécutifs cantonaux, ainsi que devant le Conseil fédéral (ex: Interpellation de Jean-Paul Gschwind du 12 juin 2013 «mesures pour promouvoir le bois indigène»; Initiative parlementaire du 27 septembre 2012 du conseiller national Erich von Siebenthal «Utilisation du bois suisse dans les constructions financées par des fonds publics»). Toutes se sont heurtées aux règles régissant les marchés publics.

Ces interventions, qui traduisent l'état d'inquiétude des milieux du bois, font mention du fait que la forêt suisse est exploitée selon les prescriptions les plus strictes en Europe. Pour cette raison, le bois d'origine suisse, même s'il n'est pas certifié, est considéré comme d'aussi bonne qualité que le bois d'origine étrangère certifié FSC ou PEFC.

En raison de la force du franc suisse, le choix se porte, selon ce qui est expliqué dans les diverses interventions fédérales et cantonales, beaucoup trop souvent sur des produits étrangers, car les dispositions actuelles régissant les marchés publics prévoient l'obligation de prendre en compte le matériel le meilleur marché. L'initiative déposée en 2012 par le député von Siebenthal «Utilisation du bois suisse dans les constructions financées par des fonds publics» soutient que la promotion de l'utilisation du bois suisse doit se faire en rapport avec les constructions bénéficiant d'un soutien financier étatique, car les dispositions légales en vigueur dictent de prendre en compte le matériau le meilleur marché. Il explique que les coûts de production sont obligatoirement plus élevés en Suisse, en raison des exigences très strictes posées à l'économie forestière et à l'industrie du bois en Suisse. Pour ces raisons, la Confédération devrait selon lui influencer directement sur les projets qu'elle soutient financièrement. Donnant suite à cette initiative, les commissions fédérales ont chargé l'Office fédéral d'élaborer des critères de durabilité

pour des achats publics conformes à l'OMC. L'objectif est de faire en sorte que les avantages écologiques du bois provenant des forêts suisses soient pris en considération lors des procédures. D'autres adaptations dans le domaine du droit des marchés publics et de la promotion sont à l'étude, de même que d'éventuelles propositions pour un guide et des modèles d'appel d'offres. Les résultats de ces études ne sont pas encore connus.

De son côté, le Conseil fédéral a insisté sur le fait que les maîtres d'ouvrage publics peuvent exiger que le principe de durabilité soit respecté pour acquérir du bois (par exemple bois de construction, dérivés du bois, meubles, éléments de construction en bois; cf. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de Jean-Paul Gschwind du 12 juin 2013 «mesures pour promouvoir le bois indigène»). De ce fait, le bois doit alors provenir de sources légales gérées selon les principes du développement durable. Cela signifie que les offrants doivent prouver qu'ils respectent cette exigence, par exemple en fournissant le label COBS, le label FSC ou le label PEFC.

Le Conseil fédéral a toutefois toujours nuancé ses réponses en lien avec l'exigence de durabilité: s'il est possible, en vertu des engagements de droit international pris par la Suisse dans le cadre de l'OMC et des accords avec l'UE, engagements et accords contraignants pour les cantons, ainsi qu'en vertu des bases légales régissant les appels d'offres, d'exiger la durabilité des produits, aucun label – comme le COBS – n'est prescrit (cf. Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation du député Jean- François Rime du 30 novembre 2011 «Critères écologiques pour les achats de bois»; cf. également réponse du Conseil fédéral à l'interpellation du 12 juin 2013 du député Jean-Paul Gschwind «Mesures pour promouvoir le bois indigène»).

Suite à l'initiative parlementaire von Siebenthal «Utilisation du bois suisse dans les constructions financées par des fonds publics», un mandat a été récemment confié à l'Université de Zurich par les commissions fédérales afin de clarifier la question des marchés publics et des subventions en lien avec l'utilisation du bois. Les résultats de cette étude n'ont pas encore été publiés.

Etant donné que le droit suisse sur les marchés publics devra de toute façon être entièrement révisé pour transposer les nouveaux accords OMC, l'occasion sera donnée d'inclure la promotion du bois produit de manière durable dans la réflexion et de créer les bases légales nécessaires à cet effet.

A noter que d'autres pistes que celle des marchés publics font l'objet d'une réflexion au niveau fédéral, en vue de promouvoir le bois indigène, et, partant, d'améliorer la situation de l'économie forestière régionale et nationale. Parmi ces pistes, on peut citer la promotion de l'utilisation de bois dans les constructions agricoles, mesure qui nécessiterait une adaptation de la loi sur l'agriculture, et la promotion de l'utilisation de bois pour la construction d'installations antibruit par

le secteur privé, qui nécessiterait une modification de la loi fédérale sur l'environnement.

En conclusion

La Directive Bois de l'Etat de Fribourg exprime clairement la volonté de promouvoir le bois dans ses constructions publiques et s'engage pour l'utilisation d'un bois issu d'une production durable certifiée. Par contre, en imposant l'intégration de l'exigence du certificat d'origine bois suisse dans la législation fribourgeoise comme critère obligatoire pour l'obtention de certains types de marchés, on instaurerait une exigence discriminatoire sous l'angle du droit des marchés publics pour tous les soumissionnaires, qu'ils soient étrangers ou suisses, qui ne proposeraient pas du bois suisse.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

Le 19 août 2014.

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument auront lieu ultérieurement.

—

Motion 2013-GC-74 Yvan Hunziker/Pascal Grivet Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung¹

Antwort des Staatsrats

Die Grossräte Hunziker und Grivet schreiben nicht, in welchem Gesetz sie die Voraussetzung des Herkunftszeichens Schweizer Holz für staatliche Gebäude und für Hochbauprojekte mit einer finanziellen Beteiligung des Staats verankern wollen. Aus den in der Motion aufgeführten Argumenten zieht der Staatsrat jedoch den Schluss, dass die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen gemeint ist.

Einleitung

Als Erstes möchte der Staatsrat auf den allgemeinen Rahmen für den Einsatz von Holz in den staatlichen Bauprojekten eingehen. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Bauten aus Holz verwirklicht (Salzhalle in Chénens, Werkhof der Kantonsstrassen in Murten, Werkhöfe für die Forstbetriebe in Belfaux, Burgerwald und im Sensebezirk, Pavillon mit Raumzellen für die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg, Pavillons für die Erweiterung des Lagers Schwarzsee). Des Weiteren wurden mehrere Gebäude mit einem Tragwerk aus Holz verwirklicht (Anstalten von Bellechasse, Interkantonales Gymnasium der Region Broye,

¹ Eingereicht und begründet am 8. Oktober 2013, TGR S. 2061.

Universität Pérolles II, Fachmittelschule). Der Staat Freiburg hat zudem mehrere kommunale oder interkantonale Gebäude aus Holz subventioniert (Dreifachsporthallen von Châtel-Saint-Denis und Estavayer-le-Lac, Vergrößerung der OS von Estavayer-le-Lac, Schulbauten in Kerzers, Primarschulen von Rueyres-les-Prés, Villorsonnens (Orsonnens), Vaulruz und Granges-Paccot, Pavillons in Saint-Aubin, Villaz-Saint-Pierre und Le Glébe sowie Vergrößerung der OS von La Tour-de-Trême). Erst kürzlich entschied der Staat Freiburg, die Lärmschutzüberdeckung der Poyabrücke aus Holz erstellen zu lassen. Im Anschluss an das Vergabeverfahren wurde diese Beschaffung einem Schweizer Unternehmen zugeschlagen, das in der Holzwirtschaft tätig ist und Mitglied von Lignum ist. Das besagte Unternehmen hat das Bauwerk mit Holz aus den Kantonen Freiburg, Waadt und Bern sowie aus dem Ausland realisiert. Der Grosse Rat wiederum hat den Kredit für das künftige Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot verabschiedet. Dieser Kredit wurde im Februar 2014 vom Freiburger Stimmvolk bestätigt und wird es erlauben, ein Polizeigebäude zu errichten, dessen Tragwerk mit Holz aus den staatlichen Wäldern verwirklicht werden wird.

Der Staatsrat will Holz als Baumaterial fördern und hat diesem Willen auch Taten folgen lassen. Die Förderung der Wald- und Holzwirtschaft ist im Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (WSG) verankert: «Der Staat unterstützt die Anstrengungen zur vermehrten Verwendung von einheimischem Holz, insbesondere als Rohstoff und als Energiequelle, indem er die einschlägigen Befugnisse auf der Ebene der Berufsbildung, der höheren technischen Berufsausbildung und Nachdiplomausbildung und der Weiterbildung erweitert und innovative Projekte für die Holzverwertung und neue Technologien unterstützt» (Art. 63 Abs. 2 WSG).

In seiner Botschaft zum Entwurf des WSG hielt der Staatsrat fest, dass eine Dynamisierung auf allen Stufen der Holzbranche wünschenswert sei, weil die Verwendung von Holz aufgrund der ökologischen Vorteile dieses Rohstoffs und seiner Stellung in der regionalen Wirtschaft in einem offensichtlichen öffentlichen Interesse liege.

Mit der Massnahme 4.5 «Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten» der Strategie Nachhaltige Entwicklung von 2011 verdeutlicht der Staatsrat seinen Willen, die Verwendung von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats und bei vom Staat subventionierten Gebäuden zu fördern. Mit der Verwendung von Holz als Baumaterial wird ein Rohstoff eingesetzt, der als erneuerbares Material schlechthin angesehen werden kann, weil es CO₂ speichert und bei der grauen Energie eine positive Bilanz aufweist. Der Staatsrat beschloss in diesem Zusammenhang, dass in den Reglementen der Architekturwettbewerbe und den Ausschreibungen zwingend Folgendes stehen müsse: «Um die nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen zu stärken, will der Bauherr den Einsatz von

Holz fördern.» Er gab dem Hochbauamt zudem den Auftrag, dafür zu sorgen, dass eine Holzfachperson in den Preisgerichten von Architekturwettbewerben Einsitz nimmt. Dieser Auftrag wird seit 2012 auch umgesetzt. Nicht zuletzt hat sich der Staatsrat verpflichtet, im Rahmen der Möglichkeiten jede Legislaturperiode ein vorbildliches Gebäude für den Staat zu bauen, bei dem Holz ein wesentlicher Bestandteil ist. Dies wird mit dem künftigen Gebäude der Kantonspolizei in Granges-Paccot der Fall sein.

Als Konsequenz haben die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion sowie die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft denn auch die Richtlinie über den Einsatz von Holz, die aus dem Jahr 2006 stammt, überarbeitet. Der Staatsrat hat die revidierte Richtlinie in seiner Sitzung vom 19. August 2014 genehmigt. In der revidierten Richtlinie (nachfolgend: die Richtlinie) findet man die weiter oben erwähnten drei Punkte sowie eine Präzisierung zur Verwendung von Holz aus nachhaltiger Waldbewirtschaftung:

«Der Staat Freiburg legt in den Pflichtenheften für seine Ausschreibungen fest, dass das verwendete Holz zu 100% aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen stammen muss. Dieser Anteil kann herabgesetzt werden, wenn der Markt die Einhaltung dieser Vorgabe nicht zulässt. (...) Die Verwendung von tropischen Baumarten ist zu vermeiden. (...) Die Anbieter erbringen den Nachweis für die Erfüllung dieser Anforderung mit dem Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH), dem Label Forest Stewardship Council (FSC), dem Label Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) oder mit einem vergleichbaren Label und geben in ihren Offerten die Herkunft des Holzes an. Der Nachweis ist zu erbringen durch Vorlage von Zertifikaten, Lieferscheinen oder Rechnungen, die beweisen, dass das offerierte Holz die Anforderungen erfüllt» (Art. 3 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie). Artikel 5 der Richtlinie hält ausserdem fest, dass der Staat Freiburg wenn möglich die Verwendung von Holz bevorzugt, das aus seinen Wäldern stammt, was in die Richtung des Anliegens geht, den die Motionäre vertreten.

Forstwirtschaft

Die Forstwirtschaft zählt schweizweit 5800 Arbeitsplätze. Im Kanton Freiburg sind es deren 322 (siehe Präsentation von Staatsrätin Marie Garnier vom 12. März 2014 anlässlich der Eröffnungsveranstaltung für die Richtplanung der freiburgischen Wälder). Die Importe von Halb- und Fertigfabrikaten aus Holz aus Osteuropa haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies ist einerseits auf den starken Schweizer Franken und andererseits auf die Wirtschaftskrise, welche die Bauwirtschaft in der Europäischen Union mit voller Wucht traf, zurückzuführen. Dazu kommen die nordeuropäischen Länder, die eine stark entwickelte Holzwirtschaft und somit eine grosse Schlagkraft besitzen. Für Unternehmen aus

diesen Ländern ist der Schweizer Markt angesichts der regen Bautätigkeiten der letzten Jahre und der Kaufkraft äusserst attraktiv.

Die Problematik der langen Transportwege ist nicht neu. Eine wichtige Rolle dabei spielen die tiefen Energiepreise auf dem Weltmarkt. Um dem entgegenzuwirken, hat die Schweiz eine Abgabe eingeführt, die abhängig von der Transportdistanz ist (die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSWA), doch steht die Schweiz damit ziemlich alleine da.

Schweizer Holz konsumieren, das heisst natürlich, die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern fördern sowie den Erhalt bzw. die Entwicklung einer regionalen Wirtschaft mit ökologischen Produkten und kurzen Transportwegen ermöglichen. Dies ändert aber nichts daran, dass das Festsetzen des Herkunftszeichens Schweizer Holz als Voraussetzung nicht vereinbar ist mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen.

Öffentliches Beschaffungswesen

Wie die anderen Gemeinwesen (Bund, Gemeinden) muss auch der Staat regelmässig öffentliche Aufträge vergeben. Die Idee, in diesem Rahmen den Erwerb und Einsatz von Schweizer Rohstoffen – in diesem Fall von Schweizer Holz – für öffentliche Bauten zu bevorzugen, wirft mehrere juristische Probleme auf. Das Submissionsrecht, das sich aus den internationalen und interkantonalen Normen ableitet, lässt den öffentlichen Vergabestellen nämlich, wie noch gezeigt werden wird, nur einen geringen Handlungsspielraum. Das einschlägige Recht verbietet die Benachteiligung von ausländischen Unternehmen oder Waren gegenüber den nationalen oder lokalen Anbietern (vgl. Antwort des Staatsrats vom 17. Dezember 2013 auf die Anfrage QA 2013-CE-30 Didier Castella/Nadine Gobet «Einheimische Arbeitsplätze und lokale Produkte: Werden die Zuschlagskriterien Umwelt, Ausbildung, Qualität und Rückverfolgbarkeit bei öffentlichen Beschaffungen im Kanton Freiburg jeweils vergessen?»). Ein Zuschlag, der gegen diesen Grundsatz verstösst, kann von den Gerichten für ungültig erklärt werden, was unweigerlich zu Mehrkosten und Verzögerungen führt.

Nach diesen einleitenden Worten möchte der Staatsrat kurz die Ziele des öffentlichen Beschaffungswesens und die Rechtsgrundlagen in Erinnerung rufen.

Ziele

Mit der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen werden folgende Ziele verfolgt:

- > wirksamer Wettbewerb unter den Anbieterinnen und Anbietern;
- > Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter sowie unparteiische Vergabe;

- > Transparenz der Vergabeverfahren;
- > wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel.

Die Unterstützung von bestimmten Wirtschaftszweigen, von einheimischen Produkten oder von lokalen Unternehmen gehört nicht dazu (vgl. Antwort des Staatsrats vom 17. Dezember 2013 auf die Anfrage QA 2013-CE-30 Didier Castella/Nadine Gobet «Einheimische Arbeitsplätze und lokale Produkte: Werden die Zuschlagskriterien Umwelt, Ausbildung, Qualität und Rückverfolgbarkeit bei öffentlichen Beschaffungen im Kanton Freiburg jeweils vergessen?»). Im Gegenteil: Die Vergabebehörden müssen sicherstellen, dass die Öffnung der Märkte, die im einschlägigen Recht vorgesehen ist, nicht durch protektionistische Massnahmen behindert wird.

Rechtsgrundlagen

Das öffentliche Beschaffungswesen wird durch folgende Erlasse geregelt:

- > das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM), das Kantone und Gemeinden verpflichtet, ihre umfangreichen Vorhaben amtlich zu publizieren, und das es ihnen untersagt, ortsfremde Anbieter zu benachteiligen;
- > das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA) und das damit zusammenhängende Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, das die Schweiz und die Europäische Union geschlossen haben. Das GPA legt unter anderem fest, wann Beschaffungen international ausgeschrieben werden müssen, und zielt darauf ab, transparente Verfahren und möglichst effiziente Bedingungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sicherzustellen (das heisst insbesondere Vergabe an das günstigste Angebot). So legt Artikel III GPA (Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung) fest, wie Waren und Dienstleistungen, die von Mitgliedstaaten importiert werden zu behandeln sind. Konkret dürfen die kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Vergabestellen die Waren oder Dienstleistungen anderer Vertragsparteien ab einem bestimmten Schwellenwert nicht ungünstiger behandeln als inländische Waren und Dienstleistungen. Dies ist nichts anderes als ein Verbot, die inländischen Waren und Dienstleistungen gegenüber den Waren und Dienstleistungen aus Mitgliedsstaaten zu bevorzugen.
- > die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB), die das GPA umsetzt und die kantonalen Gesetzgebungen harmonisiert;
- > das kantonale Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, das einerseits die Gemeinden denselben Regeln unterstellt wie den Staat und andererseits die Beschwerdeinstanzen festlegt;

- > das kantonale Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR), das die Anwendung der IVöB präzisiert und namentlich gestützt auf den Auftragswert die Verfahrensart definiert.

Artikel 30 ÖBR besagt, dass der Auftrag dem Anbieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu vergeben ist. Dabei handelt es sich nicht zwangsläufig um das billigste Angebot, sondern um das Angebot, das den in den Zuschlagskriterien formulierten Erwartungen der Vergabestelle in qualitativer und/oder finanzieller Hinsicht am besten entspricht.

Als Zuschlagskriterien können insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt werden: Qualität, Preis, Fristen, Betriebskosten, Kundendienst, nachhaltige Entwicklung, Zweckmässigkeit, technischer Wert, Ausbildung von Lernenden, Ästhetik, Qualitätssicherung, Kreativität und Infrastruktur. Der Zuschlag für weitgehend standardisierte Güter kann ausschliesslich nach dem Kriterium des niedrigsten Preises erfolgen.

Mit der expliziten Erwähnung der nachhaltigen Entwicklung geht das ÖBR weiter als das interkantonale und internationale Recht – zumindest nach heutigem Stand. Hierzu ist nämlich zu sagen, dass die WTO 2012 das GPA revidiert hat, was Änderungen in der nationalen und kantonalen Gesetzgebung nach sich ziehen wird. Infolge der Änderungen auf europäischer Ebene hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes und der Kantone mit einer gleichlaufenden Revision des eidgenössischen und interkantonalen Rechts begonnen. Die geänderten Rechtsnormen sollen im Herbst 2014 in die Vernehmlassung gehen. Bei dieser Gelegenheit wird selbstverständlich auch der Kanton Freiburg Stellung nehmen. Die neuen Bestimmungen sehen unter anderem eine grössere Flexibilität in Bezug auf das Kriterium des Preises vor, indem anerkannt wird, dass die Bestrebungen für mehr Ökologie vermehrt in die öffentlichen Beschaffungen einfließen müssen.

Handlungsspielraum des Kantons

Die Vergabestelle kann den Beschaffungsgegenstand frei bestimmen (z. B. Bau eines Holzgebäudes an einem bestimmten Ort) und dies im Pflichtenheft vorgeben. Die Vergabestelle kann auch relativ frei über den Inhalt der Ausschreibungsunterlagen entscheiden, insbesondere im Zusammenhang mit den technischen Spezifikationen. Im Falle von Holz kann die Vergabestelle in Einklang mit dem Submissionsrecht den Einsatz von Holz aus den eigenen Wäldern verlangen.

Mit den technischen Spezifikationen werden die Merkmale der Ware, des Bauwerks oder der Dienstleistung festgelegt. Die technischen Spezifikationen liefern zudem die beschaffungsspezifischen Bedingungen für die Beurteilung der

Angebote und bilden so nach Lage der Dinge einen Minimalstandard.

Artikel 13 Bst. b der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) verlangt Ausführungsbestimmungen, die Bezugnahmen auf nichtdiskriminierende technische Spezifikationen gewährleisten.

Auf kantonaler Ebene wird dies mit Artikel 16 des Reglements über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR) umgesetzt:

Art. 16 Technische Spezifikationen (Art. 13 Bst. b IVöB)

¹ Der Auftraggeber bezeichnet in den Ausschreibungsunterlagen die erforderlichen technischen Spezifikationen. Diese:

- umschreiben eher den Nutzen des Produkts als seine Konstruktion;
- sind auf der Grundlage von internationalen Normen und, wenn solche fehlen, auf der Grundlage der in der Schweiz angewandten technischen Normen definiert.

² Anforderungen oder Hinweise in Bezug auf besondere Handelsmarken oder Handelsnamen, Patente, Muster oder Typen sowie auf einen bestimmten Ursprung oder Produzenten sind nicht zulässig, es sei denn, dass es keine hinreichend genaue oder verständliche Art und Weise der Beschreibung des Beschaffungsbedarfs gibt, und sofern in den Ausschreibungsunterlagen die Worte «oder gleichwertig» einbezogen werden.

³ Weicht ein Anbieter von diesen Normen ab, so hat er die Gleichwertigkeit dieser technischen Spezifikationen zu beweisen.

⁴ Der Auftraggeber darf nicht auf eine den Wettbewerb ausschaltende Art und Weise von einem Unternehmen, das ein geschäftliches Interesse an der Beschaffung haben könnte, Hinweise einholen oder annehmen, die bei der Ausarbeitung der Spezifikationen für eine bestimmte Beschaffung verwendet werden können.

Zu den Zielen des Submissionsrechts gehören die Förderung des Wettbewerbs, die Sicherstellung der Gleichbehandlung sowie die Verhinderung von protektionistischen Massnahmen (eine solche Massnahme kann in der Vorgabe bestehen, dass das Holz aus dem Inland stammen muss, weil die einheimische Forstwirtschaft gefördert werden soll). Entsprechend ist es ausgeschlossen, solche Kriterien (geografischer Standort, Herkunft einer bestimmten Ware, Herkunft des Anbieters usw.) für den Zuschlag einer Beschaffung zu berücksichtigen. Die von der Vergabestelle geforderten technischen Spezifikationen müssen einen engen Bezug zur gesuchten Leistung haben und dürfen nicht eingesetzt werden, um ohne sachlich vertretbaren Grund einen Anbieter oder ein bestimmtes Konzept zu bevorzugen bzw. auszuschliessen.

Mit anderen Worten: Die technischen Spezifikationen müssen eher bezüglich Leistung als bezüglich Konzeption oder beschreibender Eigenschaften definiert werden. Soweit vorhanden werden sie zudem eher auf internationale Normen, ansonsten auf nationale technische Vorschriften, anerkannte nationale Normen oder Bauvorschläge gestützt.

Indem das Herkunftszeichen Schweizer Holz in der Freiburger Gesetzgebung als zwingend für bestimmte Beschaffungen deklariert würde, würde eine nach dem geltenden Submissionsrecht diskriminierende Bestimmung eingeführt, und zwar für alle in- und ausländischen Anbieter, die kein Schweizer Holz anbieten. Wohl hätten die in- und ausländischen Anbieter die Möglichkeit, sich das Holz in der Schweiz zu beschaffen, doch wären sie nicht mehr frei in ihrer Wahl des Lieferanten. Dies stünde aber im Widerspruch mit den Staatsverträgen, verlangen diese doch eine Gleichbehandlung der in- und ausländischen Waren.

Die Vergabestelle muss sich neutral verhalten. Das heisst, sie darf keinen Anbieter benachteiligen und keine technischen Spezifikationen definieren, die potenzielle Anbieter benachteiligen. Das HSH im Rahmen von öffentlichen Beschaffungen als Voraussetzung zu definieren, hiesse somit, den Wettbewerb auf ungerechtfertigte Weise zu behindern. Um eine Ungleichbehandlung zu vermeiden, müssen die technischen Spezifikationen einen genügend grossen Spielraum lassen, damit auch externe Anbieter eine echte Chance im Vergabeverfahren haben. Erweist es sich in einem konkreten Fall als unmöglich, die gewünschte Holzqualität anders als über die Herkunft zu definieren, so muss diese Vorgabe zwingend mit dem Zusatz «oder gleichwertig» relativiert werden.

Umweltkriterien und Ökolabels

Die Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen zielt darauf ab, transparente Verfahren und möglichst effiziente Bedingungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sicherzustellen (günstigstes Angebot). Doch auch wenn damit das Hauptgewicht auf den Preis gelegt wird, schliesst dies die Berücksichtigung von ökologischen und sozialen Kriterien nicht aus.

Umweltkriterien können beim Zuschlag berücksichtigt werden, sofern die Beurteilung korrekt durchgeführt wird und die Gewichtung dieser Kriterien für die betreffende Beschaffung angebracht ist. Die Berücksichtigung von Umweltkriterien darf jedoch nicht zu einem ungerechtfertigten Nachteil für externe Anbieter führen. Wie bereits erwähnt, kann die Vergabestelle den Beschaffungsgegenstand frei bestimmen und beispielsweise verlangen, dass das Gebäude aus Holz gebaut wird, weil dies einem ökologischen Anliegen entspricht – vorausgesetzt, diese Vorgabe führt nicht dazu, dass der Zugang zu dem betreffenden Markt zuungunsten bestimmter Anbieter begrenzt wird. Um Umweltkriterien zu definieren, kann die Vergabestelle auf Umweltkriterien in

den technischen Spezifikationen zurückgreifen. Diese technischen Spezifikationen können auf Umweltstandards verweisen, wobei die Vergabestelle ein Schutzniveau im Bereich des Umweltschutzes vorsehen kann, das das Niveau nach Massgabe der juristischen und technischen Normen übersteigt.

Wie in der Antwort des Bundesrats vom 19. März 2010 auf die Interpellation von Nationalrat Jean-François Rime «Ökologische Kriterien für Holzkäufe» ausgeführt, kann die Anforderung an die Nachhaltigkeit von Produkten aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz in der WTO im Bereich der öffentlichen Beschaffung eingegangen ist, gestellt werden. Das verwendete Holz muss gegebenenfalls aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen stammen. In der Schweiz ist die nachhaltige Holznutzung durch die geltenden rechtlichen Grundlagen sichergestellt. Auch stellen Waldzertifizierung und Holzlabels nützliche privatwirtschaftliche Instrumente als teilweise weiter gehende Ergänzung zur Umwelt- und Waldgesetzgebung dar. Anhand von Labels bzw. Zertifikaten können Konsumentinnen und Konsumenten Holz aus kontrollierter, nachhaltiger Waldbewirtschaftung einfacher erkennen.

Zu den wichtigsten Nachhaltigkeitslabels für Holz zählt das Herkunftszeichen Schweizer Holz (HSH), das nach dem Willen der Motionäre in der einschlägigen Gesetzgebung als Voraussetzung bei öffentlichen Beschaffungen definiert werden soll. Das HSH dient dem Nachweis der Holzherkunft zuhanden der Verbraucher. Mit dem Herkunftszeichen wird betont, dass das Produkt den ökologischen Vorgaben nach Schweizer Waldrecht genügt und somit Kriterien, die im internationalen Vergleich äusserst streng sind. «Mit dem Herkunftszeichen wird bezweckt, den Holzabsatz aus dem Schweizer Wald zu fördern und zu erhöhen. Durch die Förderung des Verbrauchs von Holz aus Schweizer Wäldern soll diese Marke dazu beitragen, die Überalterung und den Vitalitätsverlust des Waldes zu bremsen, diesen nachhaltig aufzubauen und als ausgewogenes leistungsfähiges Ökosystem zu fördern» (Auszug aus dem Reglement von Lignum).

Da es sich um ein Ursprungszeugnis handelt, können die Lieferanten das HSH als Herkunftsangabe verwenden – eine Angabe, die das Bundesgesetz über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten seit 2010 zwingend verlangt. Zuständig für das HSH ist Lignum, Holzwirtschaft Schweiz, die Dachorganisation der Schweizer Wald- und Holzwirtschaft. Lignum vergibt das Label, wenn die Bedingungen erfüllt sind, das heisst, wenn die Produkte überwiegend aus Holz schweizerischer Herkunft bestehen (gemäss vorgeschriebenem Mindestanteil) und die Rückverfolgbarkeit sichergestellt ist. Für das ausländische Holz setzt das HSH nicht nur eine quantitative Obergrenze, sondern verlangt auch, dass die Produktionsbedingungen vergleichbar mit den Bedingungen in der Schweiz sind oder dass es sich um

kontrolliertes Holz handelt (z. B. Zertifizierung PEFC oder FSC).

Zu den Labels für eine nachweislich nachhaltige Bewirtschaftung gehören auch die erwähnten Labels FSC «Forest Stewardship Council» und PEFC «Programme for the Endorsement of Forest Certification». Der FSC wurde 1993 von Vertretern der Wald- und Holzwirtschaft, der Umweltverbände und indigener Völker gegründet. Der FSC vergibt an nationale Zertifizierungsstellen das Recht, Holz aus naturnah bewirtschafteten Wäldern im eigenen Land mit dem FSC-Label auszuzeichnen. Die Standards, die dazu erfüllt werden müssen, sind auf der Basis der generellen Prinzipien und Kriterien für eine naturgerechte und sozialverträgliche Waldwirtschaft des FSC zu formulieren, und zwar auf nationaler Ebene und im Konsens aller an Wald und Holz interessierten Kreise. Zum PEFC schlossen sich 1999 wald- und holzwirtschaftliche Kreise von insgesamt 17 europäischen Ländern (darunter auch die Schweiz) zusammen. In der Zwischenzeit ist das PEFC zu einer weltweit tätigen Dachorganisation geworden. Die Vergabe des PEFC-Labels wird von einer beauftragten unabhängigen Institution überwacht. Die Länder haben die Möglichkeit – immer unter Einhaltung der europäischen Kriterien für eine nachhaltige Waldentwicklung – eigene PEFC-Richtlinien zu erlassen. Holz und Holzprodukte mit einem PEFC-Zeichen stammen nachweislich aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

Aufgrund ihrer Eigenschaften als privatwirtschaftliches Instrument besteht bei Labels keine rechtliche Grundlage, die Vergabestellen zu einer Anwendung von Label-Kriterien verpflichten würde. Die Vergabestellen können aber beim Kauf von Holz und Holzprodukten Beurteilungskriterien anwenden, welche die Erfüllung von Label-Kriterien wie bei FSC, HSH oder PEFC beinhalten. Diese dürfen jedoch nicht diskriminierend sein. Das heisst, den Anbietern muss die Möglichkeit offenstehen, den Nachweis der Kriterienerfüllung auch auf andere Weise als über eine Zertifizierung zu führen. Somit können Labels beispielhaft, aber nicht ausschliesslich, als Möglichkeit für den Nachweis der Erfüllung solcher Kriterien dienen. Würde jedoch das HSH als Bedingung für den Zuschlag in die Gesetzgebung aufgenommen, gäbe es keine alternative Möglichkeit mehr, den Nachweis der Kriterienerfüllung zu erbringen. Ist der Nachweis nämlich an die Herkunft gebunden, ist jede Gleichwertigkeit ausgeschlossen, was nicht der Fall ist, wenn beispielsweise eine bestimmte Bewirtschaftungsweise vorausgesetzt wird.

Um eine Diskriminierung zu vermeiden, dürfen die Nachhaltigkeitskriterien darüber hinaus im Vergleich zu den wirtschaftlichen Kriterien wie dem Preis-/Leistungsverhältnis in der Gesamtbewertung kein allzu hohes Gewicht haben. Ausserdem dürfen sie nicht zu unverhältnismässigen administrativen Hürden und Kosten für die ausländischen Anbieter führen.

Holz und Holzprodukte, die nach COBS, FSC oder PEFC zertifiziert sind, stammen nachweislich aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen. Von diesen drei Labels nimmt einzig das HSH Bezug auf die Herkunft (die Schweiz), was problematisch ist, weil das Submissionsrecht jegliche Diskriminierung aufgrund der Herkunft untersagt.

Das HSH als Zuschlagskriterium im ÖBR festzulegen hiesse, ausschliesslich die Schweizer Anbieter, oder doch die Anbieter, die Schweizer Holz anbieten, zu bevorzugen. Dies käme aber einer protektionistischen Massnahme gleich, was nach Massgabe der Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen verboten ist. Rechtlich zulässige Lösungen sind eher in anderen Massnahmen zur Holzförderung zu suchen, von denen die Schweizer Forstwirtschaft profitieren würde, aber eben nicht nur sie. Konkret lassen sich beispielsweise einzelne Anforderungen der FSC-, PEFC- oder HSH-Zertifizierung losgelöst von diesen Gütezeichen in die Vergabekriterien aufnehmen oder einen möglichst geringen Energieverbrauch verlangen.

Laut Angaben der Unternehmen, die im Holzbau tätig sind, ist das Schweizer Holz derzeit 20 bis 30% teurer als ausländisches. Eine Differenz von 20 bis 30% beim Warenpreis macht auf die Gesamtinvestition jedoch lediglich 1% aus. Ohne die Hebelwirkung der öffentlichen Beschaffungen in Abrede stellen zu wollen, muss doch bezweifelt werden, dass die vermehrte Nutzung von einheimischem Holz bei öffentlichen Bauten die Probleme der lokalen Forstwirtschaft zu lösen vermöchte.

Ausserdem ist es so, dass die Vergabestelle den Auftragnehmer laut Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen direkt auswählen kann, wenn es sich um einen Auftrag handelt, dessen Wert den Schwellenwert für das freihändige Verfahren nicht überschreitet. In solchen Fällen kann die Vergabestelle eine Offerte von einem lokalen Unternehmen einholen. In aller Regel macht der Staat Freiburg von dieser Möglichkeit auch Gebrauch. Auch bei Aufträgen, die gestützt auf die Schwellenwerte im Einladungsverfahren vergeben werden können, ist die Vergabestelle relativ frei in der Auswahl des Auftragnehmers. Es genügt, mindestens drei Unternehmen einzuladen. Auch in solchen Fällen holen die staatlichen Dienststellen im Allgemeinen Offerten von lokalen Unternehmen ein.

Das Herkunftszeichen Schweizer Holz als Voraussetzung: ein aktuelles Anliegen

Der Staatsrat hält fest, dass auch in anderen Kantonen und auf Bundesebene Vorstösse eingereicht wurden, die in dieselbe Richtung zielen wie die hier behandelte Motion (z. B. Interpellation vom 12. Juni 2013 von Nationalrat Jean-Paul Gschwind «Massnahmen zur Förderung von einheimischem Holz» oder parlamentarische Initiative vom 27. September 2012 von Nationalrat Erich von Siebenthal «Verwendung von

Schweizer Holz in Bauten mit öffentlicher Finanzierung»)). Bei all diesen Vorstössen musste die jeweilige Regierung auf die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen verweisen.

Diese Vorstösse, die ein Abbild der Sorgen der Holzindustrie sind, heben hervor, dass die Vorgaben für die Bewirtschaftung Schweizer Wälder zu den strengsten Europas gehören. Deshalb sei die Qualität des Schweizer Holzes, auch wenn es sich nicht um FSC- oder PEFC-Holz handelt, als mindestens so hoch einzustufen wie die Qualität von ausländischem, nach FSC oder PEFC zertifiziertem Holz.

Laut den verschiedenen Vorstössen auf nationaler und kantonaler Ebene werde viel zu oft ausländisches Holz eingekauft, weil der Schweizer Franken stark sei und die Vergabestellen aufgrund des derzeit geltenden Submissionsrechts gezwungen seien, das billigste Angebot zu wählen. Mit seiner 2012 eingereichten parlamentarischen Initiative «Verwendung von Schweizer Holz in Bauten mit öffentlicher Finanzierung» verlangt Nationalrat Erich von Siebenthal, dass die Förderung der Verwendung von Schweizer Holz hinsichtlich der mit staatlichen Unterstützungsbeiträgen erstellten Bauten erfolgen soll, weil die heute geltenden Bestimmungen dazu führten, dass die günstigste Materialwahl berücksichtigt werde. Wegen der strengen Auflagen für die Waldbewirtschaftung und die einheimische Holzverarbeitungsindustrie seien die Produktionskosten automatisch höher als im Ausland. Deshalb solle der Bund direkt auf jene Projekte Einfluss nehmen, die er mit finanziellen Mitteln unterstützt. Die behandelnden Kommissionen der beiden Räte haben der Initiative Folge gegeben. Das Bundesamt für Umwelt wurde beauftragt, Nachhaltigkeitskriterien für eine WTO-konforme öffentliche Beschaffung auszuarbeiten. Diese Kriterien sollen dazu führen, dass die ökologischen Vorteile von Holz aus dem Schweizer Wald zum Tragen kommen. Es werden auch weitere Anpassungen im Rahmen des Beschaffungsrechts und im Förderungsbereich geprüft und eventuell auch Vorschläge für einen Leitfaden und für Musterausschreibungen gemacht. Dieser Arbeiten sind noch im Gang.

Der Bundesrat seinerseits betonte, dass die öffentlichen Bauherren bei der Beschaffung von Holz (z. B. Konstruktionsholz, Holzwerkstoffe, Möbel, Bauteile mit Holz) die Anforderung der Nachhaltigkeit verlangen könnten (vgl. Antwort des Bundesrats auf die Interpellation von Nationalrat Jean-Paul Gschwind «Massnahmen zur Förderung von einheimischem Holz» vom 12. Juni 2013). In einem solchen Fall muss das verwendete Holz aus rechtmässigen, nachhaltig bewirtschafteten Quellen stammen. Das bedeutet, die Anbieter müssen den Nachweis erbringen, dass sie diese Anforderung erfüllen, zum Beispiel mit dem HSH, dem FSC- oder dem PEFC-Zertifikat.

Der Bundesrat gab in diesem Zusammenhang aber immer auch Folgendes zu bedenken: Die völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz in der WTO und in

Abkommen gegenüber der EU und Drittstaaten im Bereich der öffentlichen Beschaffung eingegangen ist, und das Submissionsrecht untersagen es zwar nicht, Anforderungen an die Nachhaltigkeit von Produkten zu stellen; ein einzelnes Label wie etwa das HSH vorzuschreiben, ist aber unzulässig (vgl. Antworten des Bundesrats auf die Interpellation von Nationalrat Jean-François Rime «Ökologische Kriterien für Holzkäufe» vom 30. November 2011 und auf die Interpellation von Nationalrat Jean-Paul Gschwind «Massnahmen zur Förderung von einheimischem Holz» vom 12. Juni 2013).

Infolge der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Erich von Siebenthal «Verwendung von Schweizer Holz in Bauten mit öffentlicher Finanzierung» wurde die Universität Zürich von den eidgenössischen Kommissionen beauftragt, die Frage der öffentlichen Beschaffungen und Subventionen im Zusammenhang mit der Verwendung von Holz zu klären. Die Ergebnisse dieser Studie wurden noch nicht publiziert.

Die notwendige Anpassung des Schweizer Submissionsrechts an das neue WTO-Übereinkommen wird die Gelegenheit bieten, die Holzförderung in die Überlegungen einzubeziehen und entsprechende rechtliche Grundlagen festzulegen.

Neben den öffentlichen Beschaffungen werden auf eidgenössischer Ebene noch andere Möglichkeiten zur Förderung des einheimischen Holzes und somit zur Verbesserung der Situation der regionalen und nationalen Forstwirtschaft erkundet. Als Beispiele können die Förderung der Verwendung von Holz bei landwirtschaftlichen Bauten, wofür die Landwirtschaftsgesetzgebung angepasst werden müsste, oder die Förderung der Verwendung durch die Privatwirtschaft von Holz bei Lärmschutzbauten, was eine Anpassung des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes bedingte, genannt werden.

Schlussfolgerung

Der Staat Freiburg will den Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats fördern und sich für die Verwendung von Holz aus nachweislich nachhaltig bewirtschafteten Wäldern einsetzen. Dies geht ganz klar aus der weiter oben erwähnten Holz-Richtlinie des Staatsrats hervor. Eine Bestimmung in der Freiburger Gesetzgebung, die das Herkunftszeichen Schweizer Holz für bestimmte Beschaffungen als zwingend deklariert, wäre jedoch eine nach dem Submissionsrecht diskriminierende Bestimmung, und zwar für alle in- und ausländischen Anbieter, die kein Schweizer Holz anbieten.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat, die Motion abzulehnen.

Den 19. August 2014.

- > Debatte und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

**Motion populaire 2014-GC-3 Blaise Fasel/
Andy Genoud/Thérèse Luchinger/
Dominic Tschümperlin/Damiano Lepori-
Gauthier
Pour freiner l'endettement des jeunes¹**

Réponse du Conseil d'Etat

**Rapport du 3 septembre 2013 relatif à la prévention
de l'endettement des jeunes**

Par un postulat déposé et développé le 15 décembre 2010 par les députés Eric Collomb et Eric Menoud, le Conseil d'Etat avait été invité à définir les différents profils de personnes endettées dans le canton de Fribourg, à initier une politique d'éducation, d'information et de sensibilisation destinée aux adolescents et adolescentes ainsi qu'aux jeunes adultes, et à intégrer la thématique du budget et de l'endettement des jeunes dans le cadre de l'instruction secondaire et professionnelle.

Suite à l'acceptation de ce postulat par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a produit un rapport (2013-DSAS-1). Ce dernier traite de manière approfondie les sujets tels que la mesure et l'analyse de la problématique du surendettement, l'état des lieux des mesures existantes ainsi que le plan d'action 2013–2016 pour un renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers. Le thème de l'endettement des jeunes y est examiné et développé en détail.

Etudes réalisées

Des études réalisées par la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse et basées sur des échantillons de 500 jeunes environ montrent que la relation entre les jeunes et l'argent n'est pas si catastrophique². Environ deux tiers des jeunes interrogés n'ont pas de dettes. Pour ceux qui en ont contractées, elles s'élèvent à quelques centaines de francs. Le niveau de formation est déterminant. En effet, 14,5% des jeunes adultes n'ayant terminé que l'école obligatoire ont des découverts ou arriérés critiques et 10,8% sont à risque d'endettement sévère. Ces taux ne sont respectivement que de 10% et 4,7% chez les jeunes au bénéfice d'une formation secondaire du deuxième degré et diminuent même jusqu'à 2,9% et 1,4% parmi les jeunes adultes de formation tertiaire.

Début juin 2014, l'étude Juvenir 3.0 de la Fondation Jacobs révèle l'image d'une jeunesse suisse qui se montre prudente

et économe dans sa gestion de l'argent³. Selon elle, les jeunes sont pourvus de moyens financiers suffisants et gèrent leur argent de manière responsable. Cette étude nous apprend aussi que plus de la moitié des jeunes ayant entre 15 et 21 ans sont encore entièrement dépendants de leurs parents et ne doivent assumer eux-mêmes que leurs achats coup de cœur. En conclusion, l'étude Juvenir 3.0 démontre que l'idée, sujette à de nombreux débats et volontiers répercutée par les médias, selon laquelle les jeunes Suisses sont dans un état d'endettement toujours plus grave, n'est pas confirmée.

Les jeunes: public-cible

Les élèves des écoles du secondaire du deuxième degré constituent un public-cible particulièrement intéressant à atteindre en matière de prévention. En effet, la grande majorité des personnes en formation (notamment professionnelle) ont entre 15 et 20 ans. Ces élèves sont potentiellement concernés par des grandes étapes de vie, des moments charnières, à savoir la majorité, l'indépendance financière voire l'accueil d'un enfant. Les premières expériences de gestion de son propre budget se font généralement durant ces moments-là et il est primordial que les jeunes soient conscients des risques qui les guettent et qu'ils puissent, par eux-mêmes, faire des choix judicieux en fonction des moyens dont ils disposent. Il est dès lors important de porter une attention particulière à ces jeunes, de mettre à leur disposition des informations concrètes et utiles, ainsi que de leur faire connaître les ressources qui sont à leur disposition en cas de besoin.

**Actions des gymnases, des écoles de culture générale
et des écoles de commerce**

Le programme du cours d'introduction à l'économie et au droit donné aux élèves de première année gymnasiale, de troisième année d'école de culture générale et durant l'entier de la formation en école de commerce comprend plusieurs éléments permettant d'aborder la question de l'endettement comme par exemple le budget, la tenue de comptabilité ou l'endettement public.

La thématique de l'endettement et de la gestion d'un budget peut être approfondie en cas de besoin ou selon le souhait des élèves ou du corps enseignant. Elle est traitée selon la libre appréciation de chaque établissement par le biais, notamment, de conférences-théâtres, de journées thématiques, d'interventions extérieures, de travaux de maturité ou de rencontres de témoins.

Le corps enseignant, les maîtres de classe et les directions d'école sont en tout temps à disposition des élèves pour répondre à leurs questions ou pour les soutenir en cas de problèmes ou de difficultés. Les responsables de la médiation

¹ Déposée et développée le 13 janvier 2014, BGC p. 370.

² Streuli E., *Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse*, Basel, Juin 2007. Streuli E., Steiner O., Mattes C., Shenton F., *Eigenes Geld – Fremdes Geld, Jugendverschuldung in Basel Stadt, Basel, 2008.*

³ Etude Juvenir 3.0 effectuée par la société Prognos pour le compte de la Fondation Jacobs, *L'argent, un sujet sans importance?*, Zürich, Juin 2014

sont formés et très présents dans les écoles; ils accueillent de temps à autres des élèves qui leur parlent de surendettement. Leurs problèmes d'argent sont souvent liés à d'autres soucis, notamment familiaux.

Les écoles mettent à disposition des élèves et de leurs parents les coordonnées des différents services cantonaux concernés comme celui des subsides de formation par exemple.

Actions des écoles professionnelles

Concernant les professions qui en sont dotées selon les exigences fédérales (ordonnances de formations et ordonnances spécifiques), le programme d'enseignement de la culture générale (eCG) comprend déjà de nombreuses parts consacrées à la gestion financière et à la prévention de l'endettement:

- > Thème 1 (1^{re} année): Gestion du budget, 3 périodes
- > Thème 2 (1^{re} année): Les poursuites, 2 périodes
- > Thème 4 (2^e année): Le budget familial, 3 périodes
- > Thème 6 (2^e année): Epargne et placements, 3 périodes
- > Thème 6 (2^e année): Crédits, cartes de crédits et garanties, 3 périodes
- > Thème 6 (2^e année): Endettement des jeunes, 3 périodes
- > Thème 7 (3^e année): Financement d'un véhicule, 4 périodes
- > Thème 7 (3^e année): Coûts d'utilisation d'un véhicule, 4 périodes
- > Thème 10 (3^e année): Les working-poor, 3 périodes
- > Thème 11 (4^e année): Le chômage et ses conséquences, 3 périodes
- > Thème 11 (4^e année): Le budget de mise en ménage, 3 périodes

Le programme d'eCG permet d'approfondir si nécessaire ces sujets que les enseignants savent essentiels pour les jeunes.

Les «obligations publiques et administratives auxquelles les jeunes sont et seront confrontés» sont également traitées par le programme d'eCG (environ 30 périodes): assurances-maladies et accident, assurances sociales, impôts, assurances privées, assurances des véhicules, contrat de bail.

Au final, le nombre d'heures consacrées spécifiquement à cette thématique est de plus de 60 périodes au minimum.

Pour les professions commerciales qui ne sont pas soumises à l'eCG (apprentissage dans les domaines du commerce et de la vente), ces deux thèmes sont également largement traités dans les branches suivantes: économie et société, économie politique et économie d'entreprise.

Actions de Caritas

Dans le cadre d'un projet-pilote mandaté par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), les écoles et

autres structures du domaine de la formation professionnelle peuvent s'inscrire auprès de Caritas Fribourg pour organiser des interventions de sensibilisation à l'intention de leurs élèves.

En effet, depuis 2011, la DSAS a décidé d'intensifier sa collaboration avec Caritas Fribourg en lui attribuant un mandat supplémentaire pour la prévention de l'endettement auprès des jeunes au moyen de cours de sensibilisation.

L'objectif pour la rentrée scolaire 2013/14 était que la moitié environ des élèves de deuxième année inscrits dans les écoles professionnelles bénéficie de cours de sensibilisation et de prévention sur les problèmes liés à l'endettement. Dès la rentrée scolaire 2014/15, Caritas interviendra dans l'ensemble des classes de deuxième année.

En 2012, près de 20 000 francs ont été versés à Caritas Fribourg par le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Afin de poursuivre le projet «Prévention de l'endettement auprès des jeunes» et pour que la moitié des classes de deuxième année des écoles professionnelles bénéficie de cours de sensibilisation, la DSAS s'est engagée en 2013 pour un montant de 25 000 francs versés via ce Fonds. Pour atteindre l'ensemble des classes de deuxième année, 50 000 francs par an seront versés à Caritas Fribourg en 2014, 2015 et 2016.

Des programmes scolaires déjà chargés

L'enseignement relatif à la thématique de la prévention de l'endettement, évoquée par les motionnaires, est déjà au programme des écoles du secondaire du deuxième degré.

Il n'est pas possible, malgré l'importance des sujets et l'intérêt manifesté, d'ajouter des cours mensuels supplémentaires spécifiquement liés à l'autogestion financière et économique au programme sans que cela n'ait de répercussions négatives sur les autres branches enseignées. Le renforcement d'une thématique déjà présente se ferait par conséquent au détriment d'autres aspects également importants.

D'une manière générale, les écoles du secondaire du deuxième degré ne peuvent répondre à tous les problèmes de société qui se posent de plus en plus nombreux et qui touchent particulièrement les jeunes (alcool, accidents de la route, sida, drogues, ...) en intégrant systématiquement de nouveaux cours au programme.

De plus, comme prévu dans le premier objectif du plan d'action 2013–2016 du Conseil d'Etat, les écoles du secondaire du deuxième degré participeront à la prévention du surendettement en distribuant à leurs élèves des brochures de sensibilisation, calibrées en fonction des moments critiques du parcours de vie, actuellement en préparation à la DSAS.

A noter encore qu'une motion implique une modification de loi. Or, aucune discipline d'enseignement ne fait l'objet d'un article de loi (sous réserve de l'enseignement confessionnel pour l'école obligatoire, en raison de la Constitution, et de l'éducation physique, régie par le droit fédéral); les disciplines relèvent des plans d'étude. La motion n'est dès lors pas un instrument approprié pour le but recherché.

Conclusion

L'endettement des jeunes étant d'une part d'ores et déjà traité dans les écoles du secondaire du deuxième degré et un renforcement de la prévention étant prévu d'autre part, le Conseil d'Etat propose de rejeter la présente motion.

Le Conseil d'Etat tient néanmoins à féliciter les jeunes auteurs de cette motion pour leur engagement civique et reconnaît dans leur implication l'intérêt dont ils font preuve envers ce thème sensible et d'actualité.

Le 30 juin 2014.

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1534ss.

Volksmotion 2014-GC-3 Blaise Fasel/ Andy Genoud/Thérèse Luchinger/Dominic Tschümperlin/Damiano Lepori-Gauthier Zur Eindämmung der Verschuldung junger Menschen¹

Antwort des Staatsrats

Bericht vom 3. September 2013 zur Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher

Mit ihrem am 15. Dezember 2010 eingereichten und begründeten Postulat forderten die Grossräte Eric Collomb und Eric Menoud den Staatsrat auf, das Profil der verschuldeten Personen im Kanton Freiburg zu erstellen, eine Erziehungs-, Informations- und Sensibilisierungspolitik für Jugendliche und junge Erwachsene einzuführen und die Themen Budget und Verschuldung der jungen Menschen in den Sekundar- und Berufsschulunterricht zu integrieren.

Nach der Annahme des Postulats durch den Grossen Rat legte der Staatsrat einen Bericht vor (2013DSAS-1). Dieser behandelt eingehend verschiedene Themen wie Messung und Analyse des Überschuldungsproblems, Bestandsaufnahme der bestehenden Massnahmen und Aktionsplan 2013–2016 zur Verstärkung der kantonalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung. Die Verschul-

dung der jungen Menschen wird in diesem Bericht eingehend untersucht und behandelt.

Existierende Studien

Studien der Fachhochschule Nordwestschweiz auf der Basis von Stichproben von rund 500 jungen Menschen zeigen, dass diese keinen so katastrophalen Umgang mit Geld haben.² Rund zwei Drittel der befragten jungen Leute haben keine Schulden. Bei denen, die sich verschuldet haben, betragen die Schulden einige hundert Franken. Eine massgebliche Rolle spielt dabei das Bildungsniveau: 14,5% der jungen Erwachsenen, die nur die obligatorische Schule besucht haben, weisen kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände auf und 10,8% ein beträchtliches Verschuldungsrisiko. Diese Prozentzahlen liegen bei jungen Erwachsenen mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe 2 bei lediglich 10 bzw. 4,7% und bei denjenigen mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe bei gerade noch 2,9 bzw. 1,4%.

Anfang Juni 2014 fördert die Juvenir-Studie 3.0 der Jacobs Foundation das Bild einer Schweizer Jugend zutage, die sich planvoll und sparsam im Umgang mit Geld zeigt.³ Gemäss dieser Studie haben die Jugendlichen genug Geld und gehen verantwortungsvoll damit um. Diese Studie zeigt auch, dass über die Hälfte der jungen Menschen zwischen 15 und 21 Jahren noch voll von ihren Eltern abhängig sind und einzig fürs Vergnügen selbst aufkommen müssen. Und schliesslich wird die von den Medien gerne transportierte und viel diskutierte zunehmende Verschuldung der Schweizer Jugend durch die Juvenir-Studie 3.0 nicht bestätigt.

Junge Menschen: Zielgruppe

Die Schülerinnen und Schüler der Schulen der Sekundarstufe 2 sind eine besonders interessante Zielgruppe für die Prävention. Denn die grosse Mehrheit der Personen in (namentlich beruflicher) Ausbildung ist zwischen 15 und 20 Jahre alt. Diese Schülerinnen und Schüler haben potenziell wichtige Lebensabschnitte, Wendepunkte im Leben zu bewältigen: Erreichen der Volljährigkeit und der finanziellen Selbständigkeit sowie Geburt eines Kindes. Die ersten Erfahrungen mit der Verwaltung eines eigenen Budgets werden in der Regel zu diesem Zeitpunkt gemacht, und es ist äusserst wichtig, dass sich die jungen Leute der Risiken, die auf sie lauern, bewusst sind und dass sie selber in der Lage sind, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln vernünftige Entscheidungen zu treffen. Daher ist es wichtig, diesen jungen Menschen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, ihnen konkrete, nützliche Informationen zur Verfügung zu stel-

¹ Eingereicht und begründet am 13. Januar 2014, TGR S. 370.

² Streuli E., *Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse*, Basel, Juni 2007. Streuli E., Steiner O., Mattes C., Shenton F., *Eigenes Geld – Fremdes Geld, Jugendverschuldung in Basel Stadt*, Basel, 2008.

³ Juvenir-Studie 3.0, durchgeführt von der Prognos AG im Auftrag der Jacobs Foundation: *Geld – (kein) Thema*, Zürich, Juni 2014.

len und sie auf die Ressourcen aufmerksam zu machen, die ihnen bei Bedarf zur Verfügung stehen.

Massnahmen an Gymnasien, Fachmittelschulen und Handelsmittelschulen

Der Unterricht «Einführung in Wirtschaft und Recht», der im ersten Gymnasialjahr, im dritten Jahr der Fachmittelschule und während der gesamten Ausbildung an der Handelsmittelschule erteilt wird, umfasst mehrere Elemente, die es ermöglichen, auf das Thema Verschuldung einzugehen, wie zum Beispiel Budget, Buchhaltung oder öffentliche Verschuldung.

Die Themen Verschuldung und Budgetverwaltung können bei Bedarf oder auf Wunsch der Schülerinnen und Schüler und der Lehrerschaft vertieft werden. Sie werden nach dem Gutdünken der Schule behandelt: unter anderem an informativen Theatervorstellungen, Thementagen, externen Interventionen, Maturitätsarbeiten oder Begegnungen mit Betroffenen.

Die Lehrerschaft, die Klassenlehrpersonen und die Schuldirektionen stehen den Schülerinnen und Schülern jederzeit zur Verfügung, um ihre Fragen zu beantworten oder sie bei Problemen oder Schwierigkeiten zu unterstützen. Die Verantwortlichen der Mediation sind gut ausgebildet und in den Schulen sehr präsent; sie kümmern sich mitunter um Schülerinnen und Schüler, die sich mit Fragen zur Überschuldung an sie wenden. Ihre Geldprobleme sind oftmals mit anderen – vor allem familiären – Sorgen verbunden.

Die Schulen stellen den Schülerinnen und Schülern und ihren Eltern die Anschriften der in Frage kommenden kantonalen Dienststellen wie des Amts für Ausbildungsbeiträge zur Verfügung.

Massnahmen an Berufsfachschulen

Bei den Berufen, für die gemäss den eidgenössischen Vorgaben (Bildungsverordnungen und spezifische Verordnungen) der Lehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht (ABU) vorgesehen ist, umfasst dieser bereits zahlreiche Teile, die sich mit dem Umgang mit den eigenen Finanzen und mit der Verschuldungsprävention befassen:

- > Thema 1 (1. Jahr): Budgetverwaltung, 3 Lektionen
- > Thema 2 (1. Jahr): Betreibung, 2 Lektionen
- > Thema 4 (2. Jahr): Familienbudget, 3 Lektionen
- > Thema 6 (2. Jahr): Sparen und Anlegen, 3 Lektionen
- > Thema 6 (2. Jahr): Kredite, Kreditkarten und Garantien, 3 Lektionen
- > Thema 6 (2. Jahr): Verschuldung junger Menschen, 3 Lektionen
- > Thema 7 (3. Jahr): Finanzierung eines Fahrzeugs, 4 Lektionen

- > Thema 7 (3. Jahr): Fahrzeugbenutzungskosten, 4 Lektionen
- > Thema 10 (3. Jahr): Working Pooors, 3 Lektionen
- > Thema 11 (4. Jahr): Arbeitslosigkeit und ihre Folgen, 3 Lektionen
- > Thema 11 (4. Jahr): Budget für die Gründung eines gemeinsamen Haushalts, 3 Lektionen

Der Lehrplan für den ABU ermöglicht, diese Themen wenn nötig zu vertiefen, zumal den Lehrpersonen bewusst ist, wie wichtig diese für junge Menschen sind.

Die «öffentlichen und administrativen Verpflichtungen, mit denen junge Menschen konfrontiert sein können» werden im Lehrplan für den ABU ebenfalls behandelt (etwa 30 Lektionen): Kranken- und Unfallversicherungen, Sozialversicherungen, Steuern, Privatversicherungen, Fahrzeugversicherungen, Mietvertrag.

Insgesamt werden mindestens 60 Lektionen speziell dieser Thematik gewidmet.

Für die kaufmännischen Berufe, die dem Lehrplan für den ABU nicht unterstehen (Lehren in den Bereichen Handel und Verkauf), werden diese zwei Themen in den Fächern «Wirtschaft und Gesellschaft», «Volkswirtschaft» und «Betriebswirtschaft» ebenfalls eingehend behandelt.

Massnahmen der Caritas

Im Rahmen eines von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) in Auftrag gegebenen Pilotprojekts können sich Schulen und andere Berufsbildungszentren bei Caritas Freiburg für die Organisation von Sensibilisierungskursen für ihre Schülerinnen und Schüler anmelden.

Denn seit 2011 hat die GSD ihre Zusammenarbeit mit Caritas Freiburg intensiviert und ihr ein zusätzliches Mandat zur Verschuldungsprävention bei Jugendlichen mit Sensibilisierungskursen erteilt.

Für den Beginn des Schuljahres 2013/14 wurde das Ziel gesetzt, dass etwa die Hälfte der Schülerinnen und Schüler des zweiten Berufsschuljahres in den Genuss von Sensibilisierungs- und Präventionskursen kommen, die dem Thema Überschuldung gewidmet sind. Ab dem Schuljahr 2014/15 wird Caritas in allen zweiten Klassen Kurse durchführen.

2012 erhielt Caritas Freiburg fast 20 000 Franken aus dem kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht. Für die Weiterführung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen» und damit die Hälfte der Klassen des zweiten Berufsschuljahres Sensibilisierungskurse erhalten, hat die GSD im Jahr 2013 einen Betrag von 25 000 Franken zugesprochen, der über den Fonds ausgerichtet wird. Um sämtliche Klassen des zweiten Berufsschuljah-

res zu erreichen, werden Caritas Freiburg in den Jahren 2014, 2015 und 2016 jährlich 50 000 Franken ausgerichtet.

Lehrpläne sind bereits stark befrachtet

Der Unterricht zur Verschuldungsprävention, wie ihn die Motionärinnen und Motionäre befürworten, ist im Lehrplan der Schulen der Sekundarstufe 2 bereits enthalten.

Trotz der Wichtigkeit dieses Themas und trotz des Interesses, das es hervorgerufen hat, ist es nicht möglich, zusätzliche monatliche Lektionen in den Lehrplan aufzunehmen, die speziell der selbständigen Verwaltung der eigenen Finanzen gewidmet sind, ohne dass dadurch die anderen Unterrichtsfächer in Mitleidenschaft gezogen würden. Daher würde eine im Lehrplan bereits behandelte Thematik auf Kosten anderer, ebenfalls wichtiger Aspekte gestärkt.

Ganz allgemein können die Schulen der Sekundarstufe 2 nicht ständig neue Lektionen in den Lehrplan aufnehmen, um auf sämtliche Gesellschaftsprobleme zu antworten, deren Anzahl ständig wächst und die in besonderem Masse die jüngeren Menschen betreffen (Alkohol, Verkehrsunfälle, AIDS, Drogen usw.).

Zudem sollen die Schulen der Sekundarstufe 2 gemäss dem ersten Ziel des Aktionsplans 2013–2016 des Staatsrats in die Präventionsarbeit gegen die Verschuldung mit einbezogen werden. Dies indem sie den Schülerinnen und Schülern Sensibilisierungsbroschüren verteilen, in denen speziell auf die kritischen Momente des Lebens eingegangen wird; diese Broschüren sind gegenwärtig bei der GSD in Vorbereitung.

Schliesslich sei noch erwähnt, dass eine Motion eine Gesetzesänderung bedingt. Die Unterrichtsfächer sind aber nicht gesetzlich geregelt (unter Vorbehalt des Religionsunterrichts in der obligatorischen Schule aufgrund der Bundesverfassung und des Sportunterrichts, der im Bundesrecht geregelt ist), sondern bilden Gegenstand der Lehrpläne. Die Motion ist daher kein geeignetes Instrument, um das verfolgte Ziel zu erreichen.

Schlussfolgerung

Zum einen wird die Verschuldung der jungen Menschen in den Schulen der Sekundarstufe 2 heute bereits behandelt und zum anderen ist eine Verstärkung der Prävention vorgesehen. Der Staatsrat schlägt Ihnen daher die Abweisung dieser Volksmotion vor.

Der Staatsrat möchte jedoch den jungen Verfasserinnen und Verfassern dieser Motion zu ihrem staatsbürgerlichen Engagement beglückwünschen, zumal sie damit ihr Interesse an einem sensiblen und hochaktuellen Thema bezeugen.

Den 30. Juni 2014.

> Debatte und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1534ff.

Motion populaire 2014-GC-5 Blaise Fasel/ Andy Genoud/Thérèse Luchinger/ Dominic Tschümperlin/Jérémy Stauffacher Pour une journée de sensibilisation politique¹

Réponse du Conseil d'Etat

Rapport du 26 juin 2012 concernant l'éducation à la citoyenneté

Par un postulat déposé et développé le 1^{er} février 2011 par la députée Parisima Vez, le Conseil d'Etat avait été invité à présenter un rapport sur la situation de l'enseignement de l'éducation à la citoyenneté aux niveaux primaire et secondaire des premier et deuxième degrés.

Suite à l'acceptation de ce postulat par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a produit un rapport (Rapport N° 21 du 26 juin 2012) ayant pour objectif de présenter un état des lieux de l'éducation à la citoyenneté dans les écoles fribourgeoises. Ce rapport visait également à mettre en évidence les forces et les faiblesses constatées ainsi qu'à émettre des propositions pour que cet enseignement soit d'une part renforcé et d'autre part dispensé à toutes et tous de manière uniforme.

L'école, un apprentissage de la vie démocratique

L'école est en soi un champ d'apprentissages et d'expérimentations de la vie en société et l'éducation à la citoyenneté est intégrée de plusieurs manières à la formation dispensée dans les écoles. Les jeunes, futurs acteurs et actrices de la vie politique, sont sensibilisés aux responsabilités qui sont les leurs en matière de démocratie. Les élèves développent leur capacité à se situer à la fois comme individus, mais aussi comme membres d'une collectivité. Ils développent ainsi une attitude positive face à la diversité sociale et à la diversité des opinions, qui doivent pouvoir s'exprimer librement dans une démocratie. Ces facultés sont cultivées par l'art du débat et de la réflexion critique qui s'invitent de plus en plus fréquemment dans les classes ou dans le cadre des activités mises en place au niveau des établissements.

Le conseil d'école est un exemple concret d'expérience politique. Les élèves sont suffisamment mûrs pour concevoir et mettre en œuvre leurs revendications et projets. En outre, cette expérience de la démocratie représentative enseigne aux

¹ Déposée et développée le 13 janvier 2014, BGC p. 371.

jeunes qu'ils sont responsables, à travers leurs votes, des personnes qu'ils élisent, et qu'ils jouent à ce titre un rôle important dans l'évolution que prend la société.

Préparation à la vie démocratique dans les écoles du secondaire du deuxième degré

Dans les gymnases

Les cours d'histoire abordent des thématiques en lien avec l'éducation à la citoyenneté. Bien que les objectifs de l'éducation à la citoyenneté soient peu évoqués dans le plan d'études de cette discipline, la plupart des événements historiques au programme permettent de réfléchir aux fondements de la démocratie et de se familiariser à l'analyse des structures politiques et leurs changements. Signalons que l'histoire suisse connaît un regain d'intérêt.

Des éléments de citoyenneté apparaissent également dans le cadre du cours d'économie et droit dispensé à tous les élèves de première année. Ces derniers suivent, entre autres, une introduction au droit constitutionnel. Les personnes en formation ayant choisi l'option spécifique économie et droit acquièrent des connaissances poussées dans les domaines juridiques, économiques et financiers, fort utiles pour comprendre les enjeux de société actuels.

Dans les écoles de culture générale (ECG)

L'éducation à la citoyenneté est étudiée durant un mois dans le cadre des cours de sociologie dispensés à tous les élèves de 3^e année. Ces derniers acquièrent des notions sur l'Etat de droit au travers de l'analyse des Constitutions cantonale et fédérale, revoient le système de séparation des pouvoirs ainsi que les différentes institutions politiques aux niveaux communal, cantonal et fédéral. Ils apprennent le rôle et la mission d'un préfet dans le canton de Fribourg et connaissent le nom des sept conseillères et conseillers fédéraux, ainsi que leur département respectif, leurs charges et leurs missions. Ils doivent pouvoir expliquer la notion de bicamérisme en Suisse et aux Etats-Unis. Enfin les élèves doivent être capables d'identifier les caractéristiques des principaux partis politiques. Les cours de sociologie, de manière générale, ouvrent les jeunes à la compréhension des problèmes de société au travers des dimensions socio-économique, politique, religieuse, humaine et culturelle. Il est à noter que les cours d'histoire donnés à l'ECG diffèrent sensiblement des cours dispensés dans les deux autres filières de l'enseignement secondaire du deuxième degré. En 2^e année, les élèves ont un module entièrement consacré à l'histoire suisse, de l'ancienne Confédération à la création de la Suisse moderne. Cette dernière partie traite des aspects touchant à l'organisation politique de l'Etat fédéral.

Dans les écoles professionnelles et les écoles de commerce

La présentation des différents enjeux politiques fait partie intégrante du programme de culture générale (eCG). Outre l'enseignement des structures politiques suisses et des droits politiques spécifiques à notre pays, quelques thèmes obligatoires abordent sa diversité politique, à savoir:

- > le thème 6 (2^e année): partis politiques et groupes de pression
- > le thème 5 (3^e année): organisations non gouvernementales (ONG) et organisations intergouvernementales (OIG)

De plus, de nombreuses périodes de cours (environ 20% du programme) sont prévues pour l'approfondissement de certaines thématiques et le traitement de l'actualité. Les votations sont abordées systématiquement par les enseignants, avec une présentation des différentes positions des acteurs concernés (comité d'initiative/de référendum, Conseil fédéral, partis politiques, etc.) ou le visionnement éventuel d'extraits de débats par exemple.

Pour les professions commerciales qui ne sont pas soumises à l'eCG (apprenti-e-s des domaines du commerce et de la vente), ces thèmes sont également largement traités au niveau des branches «économie et société», «économie politique» et «économie d'entreprise».

Action du Conseil des jeunes

Le Conseil des jeunes (CJ) est une commission extraparlamentaire, instituée en 1999, qui représente la jeunesse friburgeoise auprès du public et des autorités cantonales sur les questions de jeunesse et d'éducation. Il est ouvert à tous les jeunes, âgés de 16 à 25 ans, du canton de Fribourg. Sa gestion administrative est assurée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) du canton de Fribourg. La DIAF s'assure du bon fonctionnement du CJ et veille à une juste représentation des sexes, des deux communautés linguistiques, des régions, des courants d'idées et des milieux au sein du conseil. Ses jeunes membres sont en cours de formation dans une école de l'enseignement secondaire du deuxième degré, à l'Université ou dans une école de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale Fribourg. Un correspondant ou une correspondante, de préférence un enseignant ou une enseignante, désigné-e par chacun des établissements de formation mentionnés ci-dessus (voir aussi l'article 5 al. 1 de l'ordonnance du 13 mai 2009 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des jeunes) assure le lien entre le CJ et les personnes en formation. Cet organe est en principe politiquement neutre, ce qui garantit aux jeunes un engagement politique et social, sans devoir adhérer de manière précoce au programme et décisions d'un parti (promotion d'une politique participative au lieu d'une politique partisane).

Le programme d'activités du CJ couvre notamment des thèmes d'actualité en lien avec la politique de la jeunesse. L'une de ses missions est de favoriser, par l'intermédiaire de l'école et des autres collectivités publiques, l'intégration sociale et politique des jeunes.

Par exemple, dans le cadre de son programme «Info-votations», le CJ distribue des flyers dans toutes les écoles du canton où les jeunes sont en âge de voter. Ces documents portent sur les futures votations fédérales. Ainsi, un court résumé des sujets des votations et des arguments proposés par les parlementaires soutenant le «pour» ainsi que le «contre», permettent aux jeunes de se forger leur propre opinion.

Les élèves intéressés peuvent prendre part aux activités de cet organe, voire devenir membres.

Une journée de sensibilisation difficile à insérer au programme de formation

L'organisation d'une journée de sensibilisation politique, telle qu'envisagée dans la motion, ne convient pas à l'enseignement dual dispensé aux jeunes en apprentissage. Le nombre de jours de cours étant limité, chaque journée consacrée à un thème hors programme engendrerait une lourde perte temporelle pour l'enseignement, particulièrement dans les branches techniques indirectement concernées par ce sujet. Il faut également prendre en compte le fait que les personnes en formation ne sont pas toutes présentes le même jour et que cette journée devrait donc être multipliée en très grand nombre.

Au niveau des gymnases, des écoles de culture générale et des écoles de commerce, il n'est pas possible, malgré l'importance du sujet, d'ajouter une journée entièrement dédiée à la sensibilisation politique à un programme déjà bien fourni, sans empiéter sur les autres matières enseignées.

Conclusion

Le Conseil d'Etat félicite les jeunes gens, dépositaires de cette motion, qui s'engagent politiquement et qui empoignent avec responsabilité et motivation le thème de la citoyenneté.

Toutefois, pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de rejeter la présente motion. Tous les élèves fribourgeois disposent à l'issue de la scolarité obligatoire et non obligatoire d'un enseignement civique que l'on peut juger comme complet. L'école mène sa mission citoyenne avec compétence et engagement et la place de l'éducation à la citoyenneté dans l'enseignement est reconnue.

Le 30 juin 2014.

- > Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1531ss.

Volksmotion 2014-GC-5 Blaise Fasel/ Andy Genoud/Thérèse Luchinger/Dominic Tschümperlin/Jérémy Stauffacher Für einen Tag der politischen Sensibilisierung¹

Antwort des Staatsrats

Bericht vom 26. Juni 2012 über die politische Bildung an den Schulen

Mit ihrem am 1. Februar 2011 eingereichten und begründeten Postulat ersuchte Grossrätin Parisima Vez den Staatsrat, einen Bericht über die Situation der politischen Bildung an den Primar- und Orientierungsschulen sowie den Schulen der Sekundarstufe 2 zu erstellen und vorzulegen.

Nach der Annahme dieses Postulats durch den Grossen Rat präsentierte der Staatsrat einen Bericht (Bericht Nr. 21 vom 26. Juni 2012), in dem der heutige Stand des Staatskundeunterrichts in den Freiburger Schulen dargelegt wird. Das Ziel war insbesondere, Schwachstellen und Stärken zu beleuchten und Vorschläge zu formulieren, wie dieser Unterricht einerseits gestärkt und wie andererseits seine Einheitlichkeit gewährleistet werden kann.

Die Schule, ein Lernort des demokratischen Lebens

Die Schule an sich ist bereits ein Lern- und Experimentierfeld für das gesellschaftliche Leben und der Staatskundeunterricht ist in mehrerer Form in die Schulbildung integriert. Die Jugendlichen als künftige Akteure des politischen Lebens werden auf ihre demokratische Verantwortung aufmerksam gemacht. Die Schülerinnen und Schüler lernen, sich sowohl als Individuen, als auch als Mitglieder der Gemeinschaft zu sehen. Sie entwickeln so eine positive Einstellung gegenüber der sozialen Vielfalt und der Meinungspluralität, die eine Demokratie entscheidend prägen. Diese Fähigkeiten werden durch Debattieren und kritisches Nachdenken aufgebaut, die beide an den Schulen mehr und mehr Einlass finden.

Der Schülerrat ist ein konkretes Beispiel, um politische Erfahrung zu sammeln. Die Schülerinnen und Schüler sind reif genug, ihre Anliegen einzubringen und Projekte umzusetzen. Ausserdem lernen die Schülerinnen und Schüler durch die erlebte repräsentative Demokratie, dass sie mit ihrer Stimmabgabe auch Verantwortung dafür übernehmen, wer gewählt wird, und dass sie entscheidend mitbestimmen, in welche Richtung sich die Gesellschaft entwickelt.

¹ Eingereicht und begründet am 13. Januar 2014, TGR S. 371.

Vorbereiten auf das demokratische Leben an den Schulen der Sekundarstufe 2

An den Gymnasien

Mit der politischen Bildung zusammenhängende Themen werden im Geschichtsunterricht aufgegriffen. Obwohl die Ziele der politischen Bildung nur selten explizit im Lehrplan Geschichte erwähnt werden, können die meisten auf dem Programm stehenden historischen Ereignisse als Anlass dienen, über die Grundlagen der Demokratie nachzudenken und sich mit den politischen Strukturen und deren Wandel vertraut zu machen. Im Übrigen sei erwähnt, dass das Interesse an der Schweizer Geschichte in letzter Zeit neu erwacht ist.

Teilaspekte der politischen Bildung werden zudem im Fach Wirtschaft und Recht behandelt, das von allen Schülerinnen und Schülern des ersten Gymnasialschuljahres besucht wird. Sie erhalten dabei auch eine Einführung in das Verfassungsrecht. Schülerinnen und Schüler, die sich für den Schwerpunkt Wirtschaft und Recht entschieden haben, erwerben vertiefte Kenntnisse in finanziellen, juristischen und wirtschaftlichen Belangen. Diese sind sehr hilfreich, um die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen zu verstehen.

An den Fachmittelschulen

Die Absolventinnen und Absolventen des dritten Schuljahres erhalten einen Monat lang im Fach Soziologie Unterricht in politischer Bildung. In dieser Zeit eignen sich die Schülerinnen und Schüler Wissen über unseren Rechtsstaat an, wobei die Kantons- und die Bundesverfassung verglichen und das System der Gewaltentrennung sowie die verschiedenen politischen Institutionen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene studiert werden. Sie erhalten Informationen über die Rolle und Aufgabe eines Freiburger Oberamtmanns, lernen die Namen der sieben Bundesrätinnen und Bundesräte und deren Departemente und Aufgaben kennen. Daneben sollen sie in der Lage sein, das Konzept des Zweikammersystems in den Vereinigten Staaten und der Schweiz zu erklären sowie die Besonderheiten der grossen politischen Parteien zu identifizieren. Im Allgemeinen dient der Soziologieunterricht dazu, eine Grundlage für das Verständnis der gesellschaftlichen Probleme in den sozioökonomischen, politischen, religiösen, zwischenmenschlichen und kulturellen Bereichen zu schaffen. Der Geschichtsunterricht an den Fachmittelschulen unterscheidet sich wesentlich von demjenigen anderer Schulen der Sekundarstufe 2. Im zweiten Schuljahr besuchen die Schülerinnen und Schüler ein Modul, das einzig der Vermittlung der Schweizer Geschichte von der Alten Eidgenossenschaft bis hin zur modernen Schweiz dient. Der letzte Teil ist der Gründung der modernen Schweiz gewidmet und behandelt auch Aspekte der politischen Organisation des Bundesstaates.

An den Berufsfachschulen und Handelsmittelschulen

Die Auseinandersetzung mit verschiedenen politischen Themen ist fester Bestandteil des Lehrplans des allgemeinbildenden Unterrichts (ABU). Behandelt werden die politischen Strukturen der Schweiz und die für unser Land bezeichnenden politischen Rechte, und einige obligatorische Themen setzen sich mit seiner politischen Vielfalt auseinander, nämlich:

- > das Thema 6 (2. Jahr): Politische Parteien und Lobbyismus
- > das Thema 5 (3. Jahr): Nichtregierungsorganisationen (NGO) und zwischenstaatliche Organisationen (IGO)

Ausserdem sind zahlreiche Unterrichtseinheiten (etwa 20% des Unterrichts) zur Vertiefung bestimmter Themen und zur Behandlung aktueller Themen vorgesehen. Die Lehrpersonen thematisieren jeweils die Abstimmungen und präsentieren die verschiedenen Standpunkte der betreffenden Akteure (Initiativ-/Referendumskomitee, Bundesrat, politische Parteien usw.) oder zeigen zum Beispiel Ausschnitte aus Debatten.

Bei den kaufmännischen Berufen, für die der Lehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht (ABU) nicht gilt (Lernende der Bereiche Handel und Verkauf), werden diese Themen in den Fächern «Wirtschaft und Gesellschaft», «Volkswirtschaft» und «Betriebswirtschaft» ebenfalls eingehend behandelt.

Der Jugendrat

Der Jugendrat (JR) ist eine ausserparlamentarische Kommission, die 1999 gegründet wurde und welche die Freiburger Jugend bei Fragen zu Jugend und Ausbildung in der Öffentlichkeit und bei den Kantonsbehörden vertritt. Er steht allen im Kanton wohnhaften jungen Menschen zwischen 16 und 25 Jahren offen. Seine administrative Leitung wird von der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft des Kantons Freiburg (ILFD) wahrgenommen. Die ILFD sorgt für einen guten Ratsbetrieb und für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter, der beiden Sprachgemeinschaften, der Regionen, der politischen Strömungen und der sozioprofessionellen Gruppen im Rat. Die Ratsmitglieder absolvieren eine Ausbildung in einer Schule der Sekundarstufe 2, an der Universität oder in einer Schule der Fachhochschule Westschweiz Freiburg. Jede der oben erwähnten Ausbildungsstätten (siehe auch Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 13. Mai 2009 über die Organisation und die Arbeitsweise des Jugendrates) bezeichnet eine Kontaktperson, bevorzugterweise eine Lehrperson, die die Verbindung zwischen dem Rat und den Personen in Ausbildung gewährleistet. Der JR ist grundsätzlich politisch neutral, damit sich die jungen Menschen politisch und sozial engagieren können,

ohne sich frühzeitig zum Programm und zu den Beschlüssen einer Partei bekennen zu müssen (Sach- statt Parteipolitik).

Das Tätigkeitsprogramm des JR umfasst namentlich aktuelle Themen im Zusammenhang mit der Jugendpolitik. Zu seinen Aufgaben gehört es, über die Schule und die übrigen Gemeinwesen die soziale und politische Integration Jugendlicher zu fördern.

Zum Beispiel verteilt der JR im Rahmen seines Programms «Abstimmungsinformationen» Flyers an allen Schulen des Kantons, wo die Personen in Ausbildung das Stimmalter erreicht haben. Diese Broschüren befassen sich mit den jeweils aktuellen Bundesabstimmungen. Eine kurze Zusammenfassung der Abstimmungsthemen und der von den Abgeordneten vorgeschlagenen Argumente «dafür» und «dagegen» ermöglicht den jungen Menschen, sich ihre eigene Meinung zu bilden.

Die interessierten Personen in Ausbildung können sich an der Tätigkeit dieses Gremiums beteiligen oder sogar Mitglieder werden.

Ein Tag der Sensibilisierung lässt sich nur schwer in den Lehrplan integrieren

Die Organisation eines Tages der politischen Sensibilisierung, wie er in der Motion vorgesehen ist, ist für den dualen Unterricht der Jugendlichen, die sich in der Lehre befinden, nicht geeignet. Da die Anzahl der Unterrichtstage begrenzt ist, führt jeder Tag, der einem lehrplanfremden Thema gewidmet ist, zu erheblichen Zeiteinbussen für den Unterricht, und dies vor allem in den technischen Fächern, die von diesem Thema nur indirekt betroffen sind. Es gilt auch zu beachten, dass nicht alle Personen in Ausbildung am selben Tag anwesend sind und dieser Sensibilisierungstag daher um ein Vielfaches multipliziert werden müsste.

Auf Stufe Gymnasium, Fachmittelschule und Handelsmittelschule ist es trotz der Wichtigkeit des Themas nicht möglich, einem bereits prall gefüllten Lehrplan einen Tag hinzuzufügen, der ausschliesslich der politischen Sensibilisierung gewidmet ist, ohne die anderen Unterrichtsfächer in Mitleidenschaft zu ziehen.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat beglückwünscht die jungen Leute, die diese Motion eingereicht haben, zu ihrem politischen Engagement. Er schätzt es, dass sie das Thema der politischen Bildung verantwortungsvoll und motiviert anpacken wollen.

Aus den dargelegten Gründen schlägt der Staatsrat jedoch die Ablehnung dieser Volksmotion vor. Denn alle Freiburger Schülerinnen und Schüler verfügen nach der obligatorischen und nicht obligatorischen Schule über eine politische Bil-

dung, die als vollständig bezeichnet werden kann. Die Schule erfüllt ihren Auftrag der politischen Bildung mit Kompetenz und Engagement und die Rolle dieses Faches im Unterricht ist anerkannt.

Den 30. Juni 2014.

> Debatte und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1531ff.

Motion 2014-GC-16 Pierre Mauron/Ursula Krattinger-Jutzet Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC) – un centre cantonal fort pour un canton fort¹

Réponse du Conseil d'Etat

La question des fusions de communes, et particulièrement celle des communes du centre cantonal, a fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires récentes. Dans son programme gouvernemental 2012–2016, le Conseil d'Etat en a d'ailleurs fait une de ses priorités (voir le chantier 6 du défi 6: «Renforcer la place des communes comme premier niveau des institutions cantonales»).

Le Gouvernement rappelle en outre que le maintien de l'attrait national du centre cantonal est l'un des buts du Plan directeur cantonal². Cet attrait passe notamment par la mise à disposition d'équipements et de services qui ne sauraient être multipliés dans l'ensemble du canton, pour des raisons financières, ou divisés pour des raisons d'efficacité et de fonctionnement. Cette mise à disposition de services et d'équipements nécessite des structures territoriales fortes, à même de remplir ces objectifs.

Par arrêté du 28 mai 2013, le Conseil d'Etat a approuvé les plans de fusions et déterminé les périmètres pour les fusions de communes. S'agissant du Grand-Fribourg, le Conseil d'Etat a retenu un périmètre comprenant les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha et Villars-sur-Glâne; il a en outre considéré comme envisageable l'inclusion dans ce périmètre des communes de Corminbœuf et Chésopelloz, à titre subsidiaire.

Depuis, le Conseil d'Etat constate que plusieurs décisions communales ont influencé l'avancée de ce dossier, notamment:

¹ Déposée et développée le 21 janvier 2014, BGC p. 375.

² Voir le Plan directeur cantonal, «Structure urbaine», pp. 1 et 2

1. Le rapport défavorable à la fusion présenté par le Conseil communal de Villars-sur-Glâne à son Conseil général, et soutenu par ce dernier le 7 novembre 2013.
2. Le renoncement à un vote consultatif sur la fusion entre Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne par le Conseil communal de Fribourg annoncé le 11 décembre 2013.
3. Les renoncements consécutifs des communes de Villars-sur-Glâne (le 14 janvier 2014) et de Marly (le 21 janvier 2014) d'organiser un vote consultatif sur le même sujet.
4. Le refus du projet de fusion des communes de Chéso-pelloz, Corminboeuf, Givisiez et Granges-Paccot par le corps électoral de cette dernière commune le 30 mars 2014.

Si ces échecs relèvent de circonstances locales particulières, le Conseil d'Etat constate que la fusion de communes centres et suburbaines présente des caractères spécifiques, qui ne sont pas nécessairement partagés par les fusions de communes périurbaines ou rurales. Ainsi, la problématique des effets de débordement et d'encombrement, par exemple, se pose en termes différents, et appelle donc des réponses spécifiques, tout comme l'évaluation des économies d'échelle potentielles. La question des taux d'imposition des personnes physiques et des personnes morales revêt entre autre d'une grande importance. Il s'agit notamment de trouver un taux d'imposition permettant de convaincre les citoyens des communes concernées, tout en améliorant la capacité d'investissement de la future commune.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; RSF 141.1.1) n'a pas été conçue pour encourager spécifiquement la fusion du centre cantonal. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs, dans le cadre de son message, répondu au postulat P2035.08 des députés André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen «Aide financière à la fusion dans les agglomérations»¹ en relevant les échecs successifs de plusieurs cantons à mettre en place des aides financières ciblées sur les fusions des communes dans les agglomérations (ainsi à Lucerne et en Argovie notamment). Par ailleurs, l'avant-projet de loi mis en consultation par le Gouvernement prévoyait initialement un plafond pour l'aide financière aux fusions, plafond fixé à 5000 habitants dans le projet du Conseil d'Etat. Suite aux résultats de la consultation, le Gouvernement a proposé d'élever ce plafond à 10 000 habitants. La commission parlementaire chargée de cet objet a, elle, proposé de supprimer le plafond, et a été suivie en cela par le Grand Conseil. Durant les débats au Parlement, les députés ont insisté sur l'égalité de traitement à accorder aux communes en matière financière, quelle que soit leur population.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que la question de l'égalité de traitement entre communes a essentiellement été abor-

dée sous l'angle financier. Sur ce point, avec la disparition du plafond initialement proposé, l'égalité est respectée par la LEFC. Le Gouvernement relève en revanche que la motion 2014-GC-16 propose de soutenir spécifiquement une fusion de centre cantonal en introduisant une nouvelle procédure, propre à relever les difficultés particulières d'une fusion de communes urbaines.

Le Conseil d'Etat remarque en outre que les dispositions de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) relatives à la constitution de l'agglomération, dispositions dont s'inspirent largement les motionnaires dans le projet de loi annexé à leur motion, ont montré leur efficacité avec la création de l'Agglomération de Fribourg.

Le Conseil d'Etat remarque toutefois qu'une loi spéciale, instituant une assemblée pour une durée limitée, présente un risque de confusion. Il apparaît en effet que les partenaires impliqués dans un renforcement du centre cantonal se réunissent d'ores et déjà dans plusieurs cadres, formels ou non. Aussi, le Gouvernement estime qu'il sera nécessaire, dans le cadre de la suite donnée à la présente motion, d'examiner si la forme proposée par les motionnaires (loi spéciale) est la mieux à même d'aboutir au résultat escompté, ou s'il convient d'introduire les principales dispositions du projet annexé par les motionnaires dans la législation existante. A ce sujet, une éventuelle modification de la LCo ou de la LAgg devrait être examinée. En ce sens, et conformément à l'art. 73 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1), le Conseil d'Etat annonce un projet complémentaire visant, sans s'écarter du fond, à «assurer la présentation d'un acte complet, conforme aux exigences en la matière et qui s'insère harmonieusement dans la législation existante» (art. 66 al. 1 LGC). Il est par ailleurs souligné qu'un tel acte devra obligatoirement, au vu notamment de sa portée politique, être soumis à une large consultation externe. Les adaptations législatives à effectuer seront en outre conséquentes et, quand bien même le projet des motionnaires consiste-t-il en une excellente base de travail, l'entier du processus risque fort de dépasser la durée d'une année dont disposerait le Conseil d'Etat pour donner à la motion la suite qu'elle comporte.

Le Conseil d'Etat relève enfin la nécessité de coordonner les efforts en vue d'une fusion des communes du Grand-Fribourg avec un renforcement de l'Agglomération de Fribourg, et son extension. L'élaboration du rapport suite au postulat 2013-GC-69 des députés André Schnewly et Markus Bapst «Point sur la situation de l'agglomération – avantages et coûts»², en cours, devrait permettre d'examiner en parallèle l'élaboration des dispositions légales en vue de la fusion du centre cantonal et les éventuelles adaptations de la LAgg.

¹ Déposé le 20 juin 2008, BGC p. 1119, développé le 5 septembre 2008, BGC p. 1656, réponse du Conseil d'Etat le 24 août 2010, BGC pp. 1845ss, pris en considération le 8 octobre 2010, BGC pp. 1490ss.

² Déposé et développé le 18 septembre 2013, BGC p. 2060, réponse du Conseil d'Etat du 21 janvier 2014, BGC pp. 365ss, pris en considération le 20 février 2014, BGC pp. 71ss.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter la présente motion. Il annonce à ce sujet, en application de l'article 73 al. 1 LGC, que si la motion est acceptée, sa mise en œuvre se fera sous la forme d'un projet complémentaire au sens de l'art. 66 al. 1 LGC. Au vu de la portée politique du projet à venir et de la nécessité d'une large consultation externe, le Conseil d'Etat sollicite par ailleurs un délai plus long qu'une année pour donner à la motion concernée la suite qu'elle comporte, en application de l'art. 75 al. 2 LGC.

Le 19 août 2014.

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument auront lieu ultérieurement.

—

Motion 2014-GC-16 Pierre Mauron/Ursula Krattinger-Jutzet Gesetz über den Zusammenschluss des Kantonszentrums (ZKZG) – ein starkes Kantonszentrum für einen starken Kanton¹

Antwort des Staatsrats

Die Frage der Gemeindezusammenschlüsse und insbesondere jener der Gemeinden des Kantonszentrums war Gegenstand zahlreicher, in letzter Zeit eingereichter parlamentarischer Vorstösse. Der Staatsrat hat dies im Übrigen in seinem Regierungsprogramm 2012–2016 zu einer seiner Prioritäten erklärt (siehe Baustelle 6 der Herausforderung 6: «Stärkung der Stellung der Gemeinden als erste Ebene der kantonalen Einrichtungen»).

Die Regierung erinnert zudem daran, dass eines der Ziele des kantonalen Richtplans in der Aufrechterhaltung der nationalen Rolle des Kantonszentrums besteht². Diese Rolle besteht unter anderem in der Bereitstellung von Dienstleistungen und Ausstattungen, die im Kantonsgebiet aus finanziellen Gründen nicht vermehrt oder aus Gründen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit nicht aufgeteilt werden können. Diese Bereitstellung von Dienstleistungen und Ausstattungen macht eine starke territoriale Gliederung erforderlich, die geeignet ist, diese Ziele zu erfüllen.

Mit Beschluss vom 28. Mai 2013 hat der Staatsrat die Fusionspläne genehmigt und die Perimeter für die Gemeindezusammenschlüsse festgelegt. Was Grossfreiburg betrifft, so hat sich der Staatsrat für einen Perimeter entschieden, der die Gemeinden Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha und Villars-sur-Glâne umfasst; er erachtete es

ausserdem für denkbar, subsidiär die Gemeinden Corminbœuf und Chésopelloz in diesem Perimeter einzuschliessen.

Der Staatsrat stellt fest, dass seither mehrere Entscheide auf Gemeindeebene das Vorankommen dieses Dossiers beeinflusst haben, namentlich:

1. Der Bericht des Gemeinderats von Villars-sur-Glâne an seinen Generalrat, in der sich der Gemeinderat gegen eine Fusion aussprach und der vom Generalrat am 7. November 2013 unterstützt wurde.
2. Der am 11. Dezember 2013 vom Gemeinderat von Freiburg angekündigte Verzicht auf eine Konsultativabstimmung über einen Zusammenschluss von Freiburg, Marly und Villars-sur-Glâne.
3. In der Folge der Verzicht der Gemeinden Villars-sur-Glâne (am 14. Januar 2014) und von Marly (am 21. Januar 2014) eine Konsultativabstimmung zum gleichen Thema durchzuführen.
4. Die Ablehnung eines Fusionsprojekts der Gemeinden Chésopelloz, Corminbœuf, Givisiez und Granges-Paccot durch die Stimmberechtigten von Granges-Paccot am 30. März 2014.

Auch wenn all diese Misserfolge auf örtliche Besonderheiten zurückzuführen sind, so stellt der Staatsrat doch fest, dass der Zusammenschluss von Zentrumsgemeinden und suburbanen Gemeinden Besonderheiten aufweist, die von Fusionen von periurbanen oder ländlichen Gemeinden nicht notwendigerweise geteilt werden. So stellt sich z.B. die Problematik von Spillovers und Überlastung auf unterschiedliche Art und macht spezifische Lösungen erforderlich, wie auch die Auswertung von allfälligen Skalenerträgen. Unter anderem kommt der Frage der Steuersätze für natürliche und juristische Personen grosse Bedeutung zu. Es geht insbesondere darum, einen Steuersatz zu finden, der die Bürgerinnen und Bürger der betroffenen Gemeinden überzeugt und gleichzeitig die Investitionskapazität der zukünftigen Gemeinde verbessert.

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; SGF 141.1.1) nicht dafür konzipiert wurde, um insbesondere die Fusion des Kantonszentrums zu fördern. Der Staatsrat hatte im Übrigen, im Rahmen seiner Botschaft, auf das Postulat P2035.08 der Grossräte André Schoenenweid und Jean-Pierre Siggen «Finanzhilfe für die Fusion in den Agglomerationen»³ geantwortet und darauf hingewiesen, dass mehrere Kantone nacheinander, die gezielte Finanzhilfen zur Verfügung stellen wollten für Gemeindezusammenschlüsse in der Agglomeration, scheiderten (namentlich Luzern und Aargau). Der von der Regierung in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesvorentwurf

¹ Eingereicht und begründet am 21. Januar 2014, TGR S. 375.

² Kantonaler Richtplan, «Siedlungsstruktur», S. 1 und 2

³ Eingereicht am 20. Juni 2008, TGR S. 1119, und begründet am 5. September 2008, TGR S. 1656, Antwort des Staatsrats vom 24. August 2010, TGR S. 1846 ff., Erheblichkeitsklärung am 8. Oktober 2010, TGR S. 1490ff.

sah ursprünglich eine Obergrenze für die Finanzhilfe an Gemeindezusammenschlüsse vor, die im Entwurf des Staatsrats auf 5000 Einwohner festgelegt worden war. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse schlug die Regierung vor, diese Obergrenze auf 10 000 Einwohner festzulegen. Die parlamentarische Kommission, die sich mit diesem Gegenstand befasste, schlug ihrerseits vor, die Obergrenze aufzuheben und der Grosse Rat gab diesem Vorschlag Folge. Während den Sessionsdebatten bestanden die Grossrätinnen und Grossräte darauf, dass für die Gemeinden im finanziellen Bereich Gleichbehandlung gelten sollte, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl.

Der Staatsrat stellt jedoch fest, dass die Frage der Gleichbehandlung zwischen Gemeinden im Wesentlichen aus finanzieller Sicht behandelt wurde. Mit der Aufhebung der ursprünglich vorgesehenen Obergrenze wurde dieser Punkt im GZG respektiert. Die Regierung macht hingegen darauf aufmerksam, dass die Motion 2014-GC-16 vorschlägt, eine Fusion des Kantonszentrums speziell zu unterstützen mit der Einführung eines neuen Verfahrens, das die besonderen Schwierigkeiten bei einem Zusammenschluss von städtischen Gemeinden hervorhebt.

Der Staatsrat fügt ausserdem an, dass sich die Bestimmungen des Gesetzes vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG; SGF 140.2) zur Gründung der Agglomeration, an denen sich die Motionäre für den Gesetzesentwurf im Anhang ihrer Motion weitgehend orientieren, mit der Gründung der Agglomeration Freiburg bewährt haben.

Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass ein Spezialgesetz zur Einsetzung einer Versammlung von beschränkter Dauer, Verwirrung stiften könnte. Wie es scheint, treten die an einer Stärkung des Kantonszentrums mitwirkenden Partner bereits in mehreren formellen oder informellen Rahmen zusammen. Die Regierung ist daher der Ansicht, dass im Rahmen der dieser Motion gegebenen Folge geprüft werden sollte, ob sich die von den Motionären vorgeschlagene Form (Spezialgesetz) am besten eignet, um das gewünschte Ergebnis zu erhalten, oder ob die wichtigsten Bestimmungen des von den Motionären beigelegten Entwurfs in die bestehende Gesetzgebung eingefügt werden sollten. Dazu müsste eine allfällige Änderung des GG oder des AggG geprüft werden. In diesem Sinne und gemäss Art. 73 Abs. 1 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) kündigt der Staatsrat einen ergänzenden Entwurf an, der materiell dem Vorstoss entspricht und dazu dient «einen vollständigen Erlass zu unterbreiten, der den einschlägigen Anforderungen entspricht und sich harmonisch in die bestehende Gesetzgebung einfügt» (Art. 66 Abs. 1 GRG). Ein solcher Erlass wird angesichts seiner politischen Tragweite im Übrigen in eine breite externe Vernehmlassung gegeben werden müssen. Es werden im Übrigen beachtliche gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden müssen und das gesamte Verfah-

ren wir die einjährige Frist, über die der Staatsrat verfügen würde, um der Motion die entsprechende Folge zu geben, höchstwahrscheinlich überschreiten, auch wenn der Entwurf der Motionäre eine hervorragende Arbeitsgrundlage darstellt.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Anstrengungen im Hinblick auf einen Gemeindezusammenschluss in Grossfreiburg mit der Stärkung und Erweiterung der Agglomeration Freiburg koordiniert werden müssen. Der Bericht auf das Postulat 2013-GC-69 der Grossräte André Schnewly und Markus Bapst «Standortbestimmung Agglomeration – Nutzen und Kosten»¹, der derzeit ausgearbeitet wird, dürfte es ermöglichen, gleichzeitig die Ausarbeitung der Gesetzesbestimmungen zum Zusammenschluss des Kantonszentrums und allfällige Anpassungen des AggG zu prüfen.

Daher beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die vorliegende Motion erheblich zu erklären. Er kündigt an, dass die Motion gemäss Artikel 73 Abs. 1 GRG im Falle einer Erheblicherklärung in Form eines ergänzenden Entwurfs im Sinne von Art. 66 Abs. 1 GRG umgesetzt würde. Angesichts der politischen Tragweite des künftigen Entwurfs und in Anbetracht dessen, dass eine breite externe Vernehmlassung notwendig sein wird, ersucht der Staatsrat in Anwendung von Art. 75 Abs. 2 GRG um eine längere Frist als ein Jahr, um der Motion die entsprechende Folge zugeben.

Den 19. August 2014.

- > Debatte und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Postulat 2014-GC-42 Marie-Christine Baechler/Ursula Krattinger-Jutzet Coordination médico-sociale dans la prise en charge des personnes âgées²

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'avis des députées Marie-Christine Baechler et Ursula Krattinger-Jutzet selon lequel il est indispensable de mieux coordonner les prestations de soins offertes par les divers fournisseurs de notre canton. Il faut en outre veiller que chaque personne dispose des prestations correspondant à ses besoins et que les infrastructures mises à leur disposition soient utilisées de manière optimale.

¹ Eingereicht und begründet am 18. September 2013, TGR S. 2060, Antwort des Staatsrats vom 21. Januar 2014, TGR S. 365 ff., Erheblicherklärung am 20. Februar 2014, TGR S. 71 ff.

² Déposé et développé le 18 février 2014, BGC p. 714.

Dans ce but, le projet Senior+ mis en consultation à la fin du mois de mars dernier prévoit diverses mesures, notamment:

1. La création de réseaux par district réunissant l'ensemble des fournisseurs de prestations mandatés

Ces réseaux médico-sociaux, placés sous la responsabilité d'une association de communes, auront notamment pour tâche de coordonner les prestations médico-sociales dans le district et avec les autres fournisseurs hors district et d'informer la population des prestations disponibles et des modalités pour y accéder. Une commission nommée par le Conseil d'Etat, réunissant les représentants des divers réseaux de district, des réseaux hospitaliers et des services de l'Etat, veillera au bon fonctionnement du dispositif. L'Etat continuera à fixer des exigences en termes de dotation en soins et à surveiller la qualité des soins dans l'ensemble des institutions de santé actives sur le territoire du canton.

2. La création d'un instrument d'évaluation des besoins et d'orientation de la personne commune à l'ensemble des fournisseurs de prestations médico-sociales mandatés

Cet outil, qui combinera à la fois une évaluation des besoins en soins et en accompagnement social, sera utilisé par les réseaux hospitaliers ainsi que par les EMS et services d'aide et de soins à domicile mandatés. Il permettra d'améliorer la collaboration entre ces fournisseurs de prestations et augmentera l'efficacité de la prise en charge des personnes âgées nécessitant des soins. Cet outil sera aussi mis à disposition des professionnels de la santé tels que médecins ou infirmières et infirmiers indépendants.

3. La création d'une plate-forme informatique

Cet outil sera développé par modules et permettra la mise en commun et la transmission d'informations entre fournisseurs de prestations mandatés et associations de communes, ainsi qu'avec l'Etat. Ces informations seront d'ordre financier et statistique et seront complétées par des données relatives à l'offre de prestations, notamment concernant la disponibilité des places en EMS.

Concernant le projet pilote UATO, lancé le 1^{er} avril 2012, un premier rapport intermédiaire a été établi en mars 2013. Il fait état d'une collaboration étroite et constructive avec le service de liaison du HFR, d'un très bon partenariat avec les résidents ainsi que les familles dans le cadre du projet de soins et des bénéficiaires de la pluridisciplinarité (soins, ergothérapie, physiothérapie, infirmière de liaison, médecin). Selon ce rapport, l'âge moyen des résidents présents à l'UATO était de 84 ans et la durée moyenne d'hospitalisation avant l'entrée à l'UATO de 27 jours. L'UATO a enregistré pour les 9 premiers mois de

son fonctionnement (avril à décembre 2012) 3202 journées de séjour en vue d'un placement en EMS (64 personnes) et 774 en vue d'un retour à domicile (21 personnes).

Une liste d'attente pour l'entrée à l'UATO existe à l'HFR. Cette liste fluctue très rapidement en fonction des places disponibles en EMS et des entrées à l'HFR. En moyenne, 4 à 5 patients se trouvent sur cette liste. Concernant le type de résidents, on observe la présence à l'UATO de cas globalement plus lourds que dans les EMS classiques. La moyenne des évaluations RAI à l'UATO s'élevait en 2012 à 6.09 (36.91 points selon la grille fribourgeoise) contre une moyenne de 5.72 dans les EMS du canton.

Le rapport intermédiaire présente également les difficultés rencontrées dans le cadre du projet dues principalement à des problèmes de coordination entre les différents prestataires ainsi qu'à un manque de précision concernant les critères d'entrée à l'UATO (délimitation de la typologie des résidents). Des discussions sont actuellement en cours avec le HFR afin de préciser le type de patients destinés à bénéficier des prestations de l'UATO et définir au sein du HFR les processus permettant de trier rapidement ces patients. La phase pilote du projet UATO sera prolongée jusqu'à la fin 2014.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que les mesures intégrées dans le projet Senior+ répondent aux préoccupations des députées Marie-Christine Baechler et Ursula Krattinger-Jutzet. Il propose dès lors au Grand Conseil d'accepter le postulat et de considérer que le message relatif aux projets de lois qui sera soumis au Grand Conseil à la fin du premier semestre 2015 en lien avec le projet Senior+ fera office de rapport. Concernant la suite du projet pilote UATO, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'intégrer dans le rapport annuel de la DSAS pour l'année 2014 les dernières statistiques et informations qui seront disponibles.

Le 30 juin 2014.

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1607ss.

—

Postulat 2014-GC-42 Marie-Christine Baechler/Ursula Krattinger-Jutze Medizinisch-soziale Koordination in der Betagtenbetreuung¹

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Meinung der beiden Grossrätinnen: Eine bessere Koordination der von den verschiedenen Leistungserbringern unseres Kantons angebotenen Pflegeleistungen ist unerlässlich. Darüber hinaus soll jede Person auf

¹ Eingereicht und begründet am 18. Februar 2014, TGR S. 714.

die für sie beste Betreuung zurückgreifen und die angebotenen Dienstleistungen optimal nutzen können.

In diesem Sinne sieht das Projekt Senior+, das Ende März 2014 in die Vernehmlassung gegangen ist, diverse Massnahmen vor, namentlich:

1. Schaffung von Netzwerken in den Bezirken, denen alle beauftragten Leistungserbringer angehören

Diese sozialmedizinischen Netzwerke unterliegen der Verantwortung eines Gemeindeverbandes und kümmern sich insbesondere um die Koordination der sozialmedizinischen Leistungen im Bezirk und die Koordination mit den anderen, ausserbezirklichen Leistungserbringern, sowie um die Information der Bevölkerung in Sachen verfügbare Leistungen und Modalitäten, um auf diese zuzugreifen. Eine vom Staatsrat ernannte Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Bezirksnetzwerke, der Spitalnetze und der staatlichen Dienststellen sorgt für den einwandfreien Betrieb des Dispositivs. Der Staat wird auch weiterhin die Anforderungen für die Pflegedotation festlegen und die Qualität der Pflege in allen auf dem Kantonsgebiet tätigen Institutionen des Gesundheitswesens überwachen.

2. Schaffung eines gemeinsamen Instrumentes zur Abklärung des Pflegebedarfs und zur Weiterleitung der betroffenen Personen (für alle beauftragten Erbringer von sozialmedizinischen Leistungen)

Dieses Instrument, das gleichzeitig der Beurteilung des Pflege- und Betreuungsbedarfs dient, wird sowohl von den Spitalnetzen als auch von den Pflegeheimen und den Diensten für Hilfe und Pflege mit Leistungsauftrag benutzt. Es wird die Zusammenarbeit zwischen diesen Leistungserbringern verbessern und die Effizienz in der Betreuung von pflegebedürftigen Betagten steigern. Ausserdem wird das Instrument auch von Gesundheitsfachpersonen wie Ärztinnen und Ärzten oder selbstständigen Pflegefachpersonen benutzt werden können.

3. Schaffung einer Informatik-Plattform

Die Informatik-Plattform wird aus verschiedenen Modulen bestehen und die Vernetzung und Übermittlung von Informationen zwischen Leistungserbringern und Gemeindeverbänden sowie dem Staat ermöglichen. Bei den Informationen wird es sich um finanzielle und statistische Daten handeln, die durch Angaben zu den Leistungen (namentlich freie Pflegeheimplätze) ergänzt werden.

Im März 2013 wurde bereits ein Zwischenbericht zum im April 2012 lancierten AVAO-Projekt erstellt. Dieser schildert

die enge und konstruktive Zusammenarbeit mit der Patientenberatung des HFR, die gute Kooperation mit den Bewohnerinnen und den Bewohnern sowie mit den Familien im Rahmen des Pflegeprojektes und die Nutzen der Interdisziplinarität (Pflege, Ergotherapie, Physiotherapie, Mitarbeiterin Patientenberatung, Ärzteschaft). Laut Bericht ist die Durchschnittsnutzerin bzw. der Durchschnittsnutzer der AVAO 84 Jahre alt. Die dem Aufenthalt in der AVAO vorangehenden Spitalaufenthalte dauern ihrerseits 27 Tage. In den ersten neun Monaten ihres Betriebes (April bis Dezember 2012) verzeichnete die AVAO 3202 Aufenthaltstage im Hinblick auf eine Pflegeheimunterbringung (64 Personen) und 774 Tage im Hinblick auf eine Rückkehr nach Hause (21 Personen).

Das HFR führt eine Warteliste für die AVAO. Je nachdem, wie viele Plätze in den Pflegeheimen verfügbar sind und wie viele Personen ins HFR eintreten, kann sich diese sehr schnell ändern. Durchschnittlich sind 4 bis 5 Personen auf dieser Warteliste aufgeführt. Was die Bewohnerinnen und Bewohner der AVAO anbelangt, so wurde festgestellt, dass sich in der AVAO insgesamt schwerere Fälle aufhalten als in den klassischen Pflegeheimen: Im 2012 betrug die dortige Durchschnittsbewertung nach RAI 6,09 Punkte (36,91 Punkte gemäss Freiburger Raster), wohingegen sie in den Pflegeheimen des Kantons 5,72 Punkte betrug.

Im Zwischenbericht werden auch die Schwierigkeiten aufgegriffen, die im Rahmen des Projektes angetroffen wurden; diese sind im Wesentlichen auf eine mangelnde Koordination unter den einzelnen Partnerinnen und Partnern sowie auf die fehlenden Kriterien in Bezug auf den Eintritt in die AVAO zurückzuführen (Begrenzung der Bewohner-Typologie). Derzeit laufen Gespräche mit dem HFR, bei denen festgelegt werden soll, für welche Art von Patientinnen und Patienten die Leistungen der AVAO bestimmt sein sollen. Ausserdem soll definiert werden, mit welchen Verfahren diese Patientinnen und Patienten im HFR möglichst rasch identifiziert werden können. Die Pilotphase des AVAO-Projektes wurde bis Ende 2014 verlängert.

In Anbetracht dieser Erläuterungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Massnahmen aus Senior+ den Besorgnissen der Grossrätinnen Baechler und Krattinger-Jutzet Rechnung tragen. Aus diesem Grund schlägt er dem Grossen Rat die Annahme des Postulates vor, wobei die Botschaft zu den einschlägigen Gesetzesentwürfen, die dem Grossen Rat Ende des ersten Halbjahrs 2015 unterbreitet werden, als Bericht fungieren soll. In Bezug auf die weitere Entwicklung des AVAO-Pilotprojektes schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, dass die GSD die neusten diesbezüglichen statistischen Daten und Informationen in ihren Tätigkeitsbericht 2014 integrieren soll.

Den 30. Juni 2014.

- > Debatte und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1607ff.

Postulat 2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey Politique active et concertée du soutien aux proches aidants¹

Réponse du Conseil d'Etat

Les députés Andrea Burgener Woeffray et Benoît Rey définissent le rôle des proches aidants en lien avec la prise en charge d'une personne dépendante en raison de son âge et de problèmes de santé ou en raison d'une déficience mentale, physique ou psychique. Cette notion de proche aidant pourrait être étendue à d'autres catégories de personnes qui soutiennent des personnes fragilisées, par exemple en raison de difficultés sociales (problèmes économiques, d'intégration, ...), de difficultés d'apprentissage ou des troubles du comportement.

En termes de politique cantonale en faveur des proches aidants, le canton de Fribourg a fait œuvre de pionnier en introduisant, il y a une vingtaine d'année déjà, l'indemnité forfaitaire au bénéfice des proches aidants qui apportent une aide régulière, importante et durable à une personne impotente pour lui permettre de vivre à domicile. Cette indemnité ne constitue certes pas une rémunération des proches aidants, mais elle n'en demeure pas moins une marque de reconnaissance pour l'important travail effectué. En 2012, le montant des indemnités forfaitaires versées par les communes s'est élevé à 7,82 millions de francs et ces indemnités ont concerné 1315 bénéficiaires. Depuis 2013, les bénéficiaires d'indemnités forfaitaires peuvent déduire un montant de 3600 francs dans leur déclaration fiscale au titre de remboursement de frais.

Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance du travail effectué par les proches aidants et souhaite améliorer le soutien qui leur est apporté, notamment dans sa politique de la personne âgée. C'est pour cette raison qu'il a prévu dans l'avant-projet de loi relatif aux seniors, mis en consultation à la fin du mois de mars dernier, un article qui donne au Conseil d'Etat la compétence de soutenir les proches aidants et les bénévoles dans la prise en charge des seniors fragilisés. Se fondant sur cet article, le projet de plan de mesures Senior+ 2016 à 2020 propose diverses mesures qui répondent aux préoccupations exprimées par les députés, en particulier:

1. Rédaction de brochures et de dépliants contenant des informations relatives à l'offre de prestations en faveur des seniors fragilisés, aux bonnes pratiques en matière de logements et d'infrastructures pour seniors ainsi qu'aux bonnes pratiques en matière de prise en charge des seniors fragilisés à domicile

Ces brochures seront mises à disposition des communes ainsi que des services et principaux partenaires de l'Etat actifs dans le domaine de la santé et des personnes âgées en vue d'informer les personnes intéressées. Elles feront partie intégrante du Guide Senior+ et seront téléchargeables sur le site internet de l'Etat. Des dépliants distribués à large échelle synthétiseront aussi les informations essentielles contenues dans ces brochures.

2. Organisation de séances d'information auprès des communautés migrantes

Il est prévu d'organiser 2 à 3 séances par année auprès de diverses communautés migrantes de notre canton qui sont souvent moins au fait que la moyenne de la population fribourgeoise de l'offre de prestations médico-sociales relatives aux seniors et de leurs conditions et procédures d'accès.

3. Attribution d'une aide financière pour le lancement de projets d'organisation de veille

Cette aide financière doit permettre de développer des systèmes de veille qui consistent à organiser, à l'attention des personnes fragilisées qui ne disposent pas d'un réseau social ou familial immédiat, une surveillance par des personnes de contact, par exemple des pharmaciens ou des commerçants. Ce système permettra de signaler tout problème pouvant faire craindre qu'une personne se trouve dans une situation de détresse et permettra de soulager les familles et proches aidants dans leur travail auprès des personnes âgées.

4. Attribution de mandats de prestations à des organismes pour l'organisation de cours et pour la mise à disposition de conseils destinés aux proches aidants et aux bénévoles

Par le biais de ces mandats, l'Etat soutiendra diverses prestations (ex. helpline, groupe d'accompagnement) ainsi que l'organisation de cours permettant aux proches aidants et aux bénévoles d'améliorer leurs compétences et leurs connaissances afin de les soutenir dans leur activité auprès des personnes âgées fragilisées. Le financement de ces prestations pourra concerner des organismes tels que Pro Senectute, la Croix-Rouge, l'Association Alzheimer ou l'Association Parkinson. Sans couvrir la totalité des coûts, les subventions accordées permettront de développer l'offre de prestations de

¹ Déposé et développé le 19 février 2014, BGC p. 715.

manière concertée et de diminuer sensiblement le coût de la prestation facturée à la personne.

Parallèlement à ces mesures, il est prévu de continuer à développer l'accueil dans les foyers de jour, les places de court séjour en EMS ainsi que la mise en place de prestations d'accueil de nuit dans le but de soutenir les proches aidants et de favoriser le maintien à domicile des personnes fragilisées.

Concernant le domaine du handicap, diverses mesures telles que le financement de prestations de relève sont en cours d'élaboration dans le cadre du projet de future législation sur la personne en situation de handicap et de son plan de mesures 2016–2020 qui seront mis en consultation en automne 2014.

En outre, les proches aidants sont aussi pris en considération dans le concept de soins palliatifs qui sera mis en consultation d'ici à la fin de l'année 2014. Le projet de plan cantonal de promotion de la santé mentale, en cours d'élaboration, prend également en compte cette problématique.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que les mesures intégrées dans le projet Senior+ ainsi que dans les autres projets mentionnés ci-dessus répondent aux préoccupations des députés Andrea Burgener Woeffray et Benoît Rey. Il propose dès lors au Grand Conseil d'accepter le postulat et de considérer que le message relatif aux projets de lois en lien avec le projet Senior+, qui sera soumis au Grand Conseil à la fin du premier semestre 2015, fera office de rapport, de même que le message relatif à la future législation sur la personne en situation de handicap.

Le 30 juin 2014.

> Le débat et le vote relatifs à la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1609ss.

—

Postulat 2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey Aktive und koordinierte Unterstützung für betreuende Angehörige¹

Antwort des Staatsrats

Grossrätin Andrea Burgener Woeffray und Grossrat Benoît Rey definieren die Rolle der betreuenden Angehörigen im Zusammenhang mit der Betreuung von Personen, die aufgrund ihres Alters und gesundheitlicher Probleme oder geistiger, körperlicher oder psychischer Beeinträchtigungen abhängig sind. Diese Definition könnte auf andere Personenkategorien ausgedehnt werden, wie z. B. auf solche, die sich um aufgrund von sozialen Problemen (Geld-, Integrations-

probleme, ...) geschwächte, lernschwache oder verhaltensauffällige Mitmenschen kümmern.

Was die kantonale Politik zugunsten von betreuenden Angehörigen betrifft, so leistete der Kanton Freiburg Pionierarbeit, als er vor rund 20 Jahren die Pauschalentschädigung zugunsten von Angehörigen und Nahestehenden, die einer hilflosen Person langfristig und regelmässig Hilfe in bedeutendem Umfang leisten, so dass sie zu Hause leben kann, einfuhrte. Zwar kann diese Entschädigung nicht einem Lohn gleichgestellt werden, sie stellt jedoch trotzdem eine Art Anerkennung für die geleistete Arbeit dar. 2012 haben die Gemeinden Pauschalentschädigungen von insgesamt 7,82 Millionen Franken an 1315 betreuende Angehörige entrichtet. Seit 2013 können Letztere ausserdem in der Steuererklärung 3600 Franken als Spesenrückerstattung in Abzug bringen.

Der Staatsrat anerkennt die Arbeit, welche die betreuenden Angehörigen leisten, und möchte sie noch stärker unterstützen, namentlich im Rahmen seiner Alterspolitik. Aus diesem Grund hat er im Vorentwurf des Gesetzes über die Seniorinnen und Senioren, der Ende März 2014 in die Vernehmlassung gegangen ist, einen Artikel vorgesehen, der dem Staatsrat die Kompetenz erteilt, betreuende Angehörige und Freiwillige bei der Betreuung von geschwächten Betagten zu unterstützen. Auf Grundlage dieses Artikels werden im Entwurf des Senior+-Massnahmenplans 2016–2020 verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, die den Besorgnissen der beiden Grossräte Rechnung tragen, insbesondere:

1. Broschüren und Faltblätter über das Leistungsangebot zugunsten von geschwächten Seniorinnen und Senioren, die gute Praxis in Sachen Wohnen und Infrastruktur für Seniorinnen und Senioren sowie in Sachen Betreuung von geschwächten Seniorinnen und Senioren zu Hause

Diese Broschüren werden den Gemeinden sowie den Leistungsanbietern und wichtigsten Partnerinnen und Partnern des Staates, die im Gesundheits- und Betagtenbereich tätig sind, zur Verfügung gestellt und dienen der Information von Betroffenen. Sie werden Teil des Ratgebers Senior+ und auf der Website des Staates abrufbar sein. In Faltblättern, die grossflächig verteilt werden sollen, werden ausserdem die wichtigsten Informationen dieser Broschüren zusammengefasst.

2. Informationssitzungen für Personen mit Migrationshintergrund

Jährlich sollen zwei bis drei Sitzungen für Migrantengemeinschaften unseres Kantons organisiert werden, da diese oftmals weniger gut über das sozialmedizinische Leistungsangebot für Seniorinnen und Senioren und die damit ver-

¹ Eingereicht und begründet am 19 Februar 2014, TGR S. 715.

bundenen Auflagen und Verfahren Bescheid wissen, als die Freiburg Durchschnittsbevölkerung.

1. Finanzhilfe für die Lancierung von Projekten für die Organisation von Bereitschaftsdiensten

Diese Finanzhilfe soll dazu beitragen, Bereitschaftsdienst-Systeme auf die Beine zu stellen, mit denen geschwächte Personen, die nicht unmittelbar auf ein soziales oder familiäres Netzwerk zurückgreifen können, von einer Kontaktpersonen (z. B. Apotheker/innen, Verkäufer/innen) «beaufsichtigt» werden. Damit kann erreicht werden, dass eine Person in einer Notlage schnell Hilfe bekommt. Ausserdem werden dadurch die Familien und die betreuenden Angehörigen entlastet.

2. Leistungsaufträge an Stellen/Einrichtungen für die Organisation von Kursen und die Beratung von betreuenden Angehörigen und Freiwilligen

Über diese Leistungsaufträge wird der Staat verschiedene Leistungen (z. B. Helpline, Begleitgruppe) sowie die Organisation von Kursen, mit denen betreuende Angehörige und Freiwillige ihre Kompetenzen und Kenntnisse bei ihrer Tätigkeit zugunsten von geschwächten Betagten verbessern können, unterstützen. Die Finanzierung dieser Leistungen kann sich an Stellen und Einrichtungen wie z. B. Pro Senectute, das Rote Kreuz, die Alzheimer- oder Parkinsonvereinigung richten. Die Beiträge werden die Kosten nicht vollumfänglich decken, sondern dazu beitragen, das Leistungsangebot koordiniert auszubauen und die der betroffenen Person in Rechnung gestellten Leistungskosten zu mindern.

Parallel zu diesen Massnahmen sollen die Betreuung in den Tagesstätten, die Kurzzeitplätze in den Pflegeheimen sowie die Betreuung nachtsüber ausgebaut werden, dies um die betreuenden Angehörigen zu unterstützen und den Verbleib zu Hause der Betagten zu fördern.

Im Behindertenbereich werden derzeit verschiedene Massnahmen ausgearbeitet, darunter die Finanzierung von Entlastungsdiensten im Rahmen der zukünftigen Gesetzgebung über Menschen mit Behinderungen und des einschlägigen Massnahmenplans 2016–2020, die im Herbst 2014 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Darüber hinaus werden die betreuenden Angehörigen auch im Konzept der Palliativpflege berücksichtigt, das Ende 2014 in Vernehmlassung geht. Auch der kantonale Plan zur Förderung der psychischen Gesundheit, der derzeit ausgearbeitet wird, trägt dieser Problematik Rechnung.

In Anbetracht dessen findet der Staatsrat, dass die Massnahmen aus Senior+ und den anderen erwähnten Projekten den Anliegen der Grossräte Burgener Woeffray und Rey gerecht werden. Aus diesem Grund schlägt er dem Grossen Rat die

Annahme des Postulates vor, wobei die Botschaft zu den Gesetzesentwürfen im Zusammenhang mit Senior+, die dem Grossen Rat Ende des ersten Halbjahrs 2015 unterbreitet werden, sowie die Botschaft zur zukünftigen Gesetzgebung über Menschen mit Behinderungen als Bericht fungieren sollen.

Den 30. Juni 2014.

- > Debatte und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1604ff.

Postulat 2014-GC-43 Gabrielle Bourguet Création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des personnes âgées¹

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'avis de la députée Gabrielle Bourguet selon lequel il est nécessaire de bien informer la population des prestations médico-sociales disponibles dans notre canton afin d'en faciliter l'accès, notamment en cas d'urgence. Il est aussi indispensable d'assurer la coordination entre les divers fournisseurs de prestations afin d'améliorer la prise en charge des personnes âgées nécessitant des soins.

Dans ce but, le projet Senior+ mis en consultation à la fin du mois de mars dernier prévoit diverses mesures, notamment:

1. La création de réseaux par district réunissant l'ensemble des fournisseurs de prestations mandatés

Ces réseaux médico-sociaux, placés sous la responsabilité d'une association de communes, auront notamment pour tâche de coordonner les prestations médico-sociales dans le district et avec les autres fournisseurs hors district et d'informer la population des prestations disponibles et des modalités pour y accéder. D'autres mesures de communication telles des brochures (papier et en ligne) sur les bonnes pratiques de prise en charge viendront compléter le dispositif d'information et d'orientation des réseaux.

2. La création d'un instrument d'évaluation des besoins et d'orientation de la personne commun à l'ensemble des fournisseurs de prestations médico-sociales mandatés

Cet outil, qui combinera à la fois une évaluation des besoins en soins et en accompagnement social, sera utilisé par les réseaux hospitaliers ainsi que par les EMS et services d'aide

¹ Déposé et développé le 19 février 2014, BGC p. 714.

et de soins à domicile mandatés. Il permettra d'améliorer la collaboration entre ces fournisseurs de prestations et augmentera l'efficacité de la prise en charge des personnes âgées nécessitant des soins. Cet outil sera aussi mis à disposition des professionnels de la santé tels que médecins ou infirmières et infirmiers indépendants.

3. La création d'une plateforme informatique

Cet outil sera développé par modules et permettra la mise en commun et la transmission d'informations entre fournisseurs de prestations mandatés et associations de communes, ainsi qu'avec l'Etat. Ces informations seront d'ordre financier et statistique et seront complétées par des données relatives à l'offre de prestations, notamment concernant la disponibilité des places en EMS.

Le Conseil d'Etat estime que les mesures intégrées dans le projet Senior+ répondent aux préoccupations de la députée Gabrielle Bourguet. Il propose dès lors au Grand Conseil d'accepter le postulat et de considérer que le message relatif aux projets de lois qui sera soumis au Grand Conseil à la fin du premier semestre 2015 en lien avec le projet Senior+ fera office de rapport.

Le 30 juin 2014.

- > Le débat et le vote sur la prise en considération de cet instrument se trouvent aux pages 1610ss.

—

Postulat 2014-GC-43 Gabrielle Bourguet Schaffung eines Informations- und Koordinationsbüros für die Notfallunterbringung von Betagten¹

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt Grossrätin Gabrielle Bourguets Meinung: Es ist notwendig, die Bevölkerung angemessen über das sozialmedizinische Leistungsangebot unseres Kantons zu informieren, um ihr so den Zugriff darauf zu erleichtern, namentlich im Notfall. Ebenfalls ist es unerlässlich, die einzelnen Leistungserbringer untereinander zu koordinieren und so die Betreuung von pflegebedürftigen Betagten zu verbessern.

In diesem Sinne sieht das Projekt Senior+, das Ende März 2014 in die Vernehmlassung gegangen ist, diverse Massnahmen vor, namentlich:

1. Schaffung von Netzwerken in den Bezirken, denen alle beauftragten Leistungserbringer angehören

Diese sozialmedizinischen Netzwerke unterliegen der Verantwortung eines Gemeindeverbandes und kümmern sich insbesondere um die Koordination der sozialmedizinischen Leistungen im Bezirk und die Koordination mit den anderen, ausserbezirklichen Leistungserbringern, sowie um die Information der Bevölkerung in Sachen verfügbare Leistungen und Modalitäten, um auf diese zuzugreifen. Weitere Kommunikationsmassnahmen wie Broschüren (gedruckt und online) im Zusammenhang mit der guten Betreuungspraxis sollen das Informations- und Weiterleitungsdispositiv dieser Netzwerke ergänzen.

2. Schaffung eines gemeinsamen Instrumentes zur Abklärung des Pflegebedarfs und zur Weiterleitung der betroffenen Personen (für alle beauftragten Erbringer von sozialmedizinischen Leistungen)

Dieses Instrument, das gleichzeitig der Beurteilung des Pflege- und Betreuungsbedarfs dient, wird sowohl von den Spitalnetzen als auch von den Pflegeheimen und den Diensten für Hilfe und Pflege mit Leistungsauftrag benutzt. Es wird die Zusammenarbeit zwischen diesen Leistungserbringern verbessern und die Effizienz in der Betreuung von pflegebedürftigen Betagten steigern. Ausserdem wird das Instrument auch von Gesundheitsfachpersonen wie Ärztinnen und Ärzten oder selbstständigen Pflegefachpersonen benutzt werden können.

3. Schaffung einer Informatik-Plattform

Die Informatik-Plattform wird aus verschiedenen Modulen bestehen und die Vernetzung und Übermittlung von Informationen zwischen Leistungserbringern und Gemeindeverbänden sowie mit dem Staat ermöglichen. Bei den Informationen wird es sich um finanzielle und statistische Daten handeln, die durch Angaben zu den Leistungen (namentlich freie Pflegeheimplätze) ergänzt werden.

Der Staatsrat findet, dass die Massnahmen aus Senior+ den Besorgnissen von Grossrätin Bourguet Rechnung tragen. Aus diesem Grund schlägt er dem Grossen Rat die Annahme des Postulates vor, wobei die Botschaft zu den einschlägigen Gesetzesentwürfen, die dem Grossen Rat Ende des ersten Halbjahrs 2015 unterbreitet werden, als Bericht fungieren soll.

Den 30. Juni 2014.

- > Beratung und Abstimmung zur Ererblicherklärung dieses Vorstosses finden sich auf den Seiten 1610ff.

¹ Eingereicht und begründet am 19. Februar 2014, TGR S. 714.

Postulat 2013-GC-80 Christian Ducotterd/ Romain Castella

Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat¹

et

Postulat 2013-GC-87 Emanuel Waeber/ Markus Zosso

Examen des tâches et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale²

Les deux postulats portant sur des objets connexes, le Conseil d'Etat fournit une réponse commune à ces deux instruments parlementaires.

Réponse du Conseil d'Etat

Plusieurs interventions parlementaires visant à améliorer les structures et les processus de l'administration centrale ou à faire établir des comparaisons intercantionales ont été déposées au cours des dernières années.

En 2004, le rapport du Conseil d'Etat N° 154 faisant suite au postulat N° 219.02 du député Hans Stocker traitait de la comparaison des charges salariales et des effectifs du personnel de l'Etat avec d'autres cantons. L'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) avait été mandaté et avait proposé une démarche en deux étapes: tout d'abord une comparaison des effectifs globaux des employés publics cantonaux, complétée par une comparaison plus détaillée du rapport effectifs/prestations dans le domaine de l'éducation. Ensuite la deuxième étape devait se baser nécessairement sur de nouvelles données, collectées explicitement pour les besoins de l'analyse.

Le Conseil d'Etat avait dû constater qu'une comparaison des effectifs n'était pas réalisable d'une manière efficace et rationnelle dans le délai imparti. Il avait donc décidé de renoncer à réaliser le rapport dans le cadre initialement défini car beaucoup trop onéreux en ressources financières et humaines.

La réponse au postulat Stocker et le rapport mettaient en évidence que le nombre de postes à lui seul et son évolution ne peuvent pas être considérés comme des critères suffisants pour apprécier l'efficacité de l'activité de l'administration dans le canton de Fribourg par rapport à d'autres cantons.

En 2004, le postulat N° 242.03 Alex Glardon/Denis Boivin, demandait une évaluation globale des tâches de l'Etat et des besoins en personnel y découlant.

Sur le principe, le Conseil d'Etat se disait alors être acquis à l'idée d'une analyse approfondie. Il lançait le projet d'analyse des prestations de l'Etat (APE), afin de déterminer les prestations indispensables et prioritaires que doit assumer l'Etat. Dans le cadre de ce projet, il était par conséquent également analysé les possibilités de renoncer à des prestations afin de libérer les ressources nécessaires à l'accomplissement de nouvelles tâches.

Le rapport remis le 10 juin 2010 au Conseil d'Etat mentionne que 125 unités administratives ont été analysées. Cet examen a fait ressortir 652 propositions dont 520 ont été conservées par les Directions et que, finalement, 335 de ces propositions ont été acceptées par le Conseil d'Etat permettant des économies globales de 10 000 000 francs et 70 équivalents pleintemps (EPT). En juillet 2013, décision a été prise de conserver le solde des propositions APE dans les mesures structurelles d'économie (MSE).

Avec l'APE, chaque unité dispose de son catalogue de prestations. Il s'agit d'un véritable outil de conduite, mis à jour annuellement, qui offrant une vue d'ensemble pour chaque prestation et indiquant notamment les besoins en termes financiers et en ressources humaines, pour son accomplissement. Lors de création, de suppression ou de transfert de postes de travail, le catalogue de prestations est régulièrement consulté afin de justifier le bien-fondé des actions demandées.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, conscient de la nécessité de garantir un équilibre financier, propose, au travers du Plan Gouvernemental 2012–2016, le défi N° 7 «*consistant à assurer l'équilibre des finances cantonales et poursuivre la modernisation de la gouvernance publique. A cet effet, il précise que les efforts vont se poursuivre en vue de faciliter l'accès des citoyens et citoyennes aux prestations avec les moyens modernes notamment ceux qu'offre la cyberadministration. En outre, il affirme que l'optimisation de l'organisation interne continuera de faire l'objet de toutes les attentions et que le fonctionnement de l'administration sera optimisé en tenant compte des possibilités offertes par les nouveaux outils informatiques*».

Dans ce cadre, divers projets visant à une optimisation de l'organisation et du fonctionnement de l'administration sont déjà en cours. Par exemple HarmBat (Harmonisation des bâtiments et des logements – réconciliation des pratiques des Services concernés dans le cadre de la gestion d'une demande de permis de construire), le désenchevêtrement des tâches Etat/communes ou encore la cyberadministration, dont l'élaboration de la stratégie et du plan d'action aboutira à des changements sur les plans légal, organisationnel et technique.

Le Conseil d'Etat relève également que:

¹ Déposé et développé le 10 octobre 2013, BGC p. 2064.

² Déposé et développé le 21 octobre 2013, BGC p. 2300.

- > le message 2013-DFIN-20 concernant les MSE présente notamment les mesures prises afin de contenir le nombre de postes. En effet, le nombre annuel de nouveaux postes prévus pour faire face aux besoins du pouvoir judiciaire, de l'administration centrale, du personnel administratif et technique du secteur de l'enseignement, du personnel civil de la police et des établissements émergeant au budget de l'Etat est limité à 7 unités par année, pour l'ensemble des Directions.
- > Le message précité indique également les mesures décidées afin de limiter la masse salariale, à savoir aucun palier accordé au personnel en 2014, un palier à partir du premier juillet seulement, pour les années 2015 à 2016.
- > Il est également mentionné dans les MSE que, pour faire face à leurs besoins complémentaires en postes de travail, les Directions exploitent les résultats et l'inventaire découlant de l'analyse des prestations et que le Conseil d'Etat peut également décider de donner un mandat interne ou externe d'analyse des prestations d'une unité dans la mesure où aucune mesure compensatoire n'est trouvée au sein de la Direction qui sollicite des postes supplémentaires.
- > les lignes directrices de la politique financière pour années 2015–2018, arrêtées par le Conseil d'Etat le 4 février 2014, prévoient en outre que, hors enseignement, la création de nouveaux postes est restreinte à 10 EPT pour chaque année 2016, 2017 et 2018.

D'une façon générale, la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration a engendré notamment des adaptations structurelles de l'organisation de l'administration, l'élaboration de directives en matière d'organisation et de conduite et la création d'une unité d'organisation et de conseils au sein du Service du personnel et d'organisation (SPO). Entre 2007 et 2012, l'unité d'organisation au SPO a géré une cinquantaine de projets d'organisation (optimisation de processus, gestion du temps, etc.) ainsi qu'une quinzaine de mandats de coaching portant sur les processus, la gestion de projets, etc.

Actuellement (février 2014), 12 projets d'organisation et de coaching sont gérés par le SPO et en cours auprès de divers Directions, Services ou Etablissements.

Conclusion

Soucieux de disposer d'une administration efficiente et de moyens en personnel qui correspondent aux besoins, le Conseil d'Etat mène régulièrement des projets en organisation. Une analyse d'une grande envergure a en outre été menée pendant plus de quatre ans avec le projet analyse des prestations (APE).

En limitant, notamment, les équivalents plein temps dans le cadre des MSE, le Conseil d'Etat oblige les Directions à une utilisation rationnelle et adéquate de leurs moyens. Il ne juge

pas utile de lancer une nouvelle et vaste analyse à l'instar de ce qui a été réalisé avec le projet APE.

De nouvelles études sur les tâches de l'Etat, les structures et les effectifs seraient chronophages et onéreuses, nécessitant en outre des appuis externes conséquents.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose:

- > le rejet du postulat Ducotterd/Castella – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat;
- > le rejet du postulat Waeber/Zosso – Examen des tâches et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale.

Le 11 mars 2014.

- > La discussion et le vote relatifs à la prise en considération de ces instruments se trouvent aux pages 1593ss.

—

Postulat 2013-GC-80 Christian Ducotterd/ Romain Castella Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben¹

et

Postulat 2013-GC-87 Emanuel Waeber/ Markus Zosso Kantonale Aufgaben- und Strukturüberprüfung sowie Analyse des Personalbestandes innerhalb der Zentralverwaltung²

Da sich beide Postulate mit verwandten Themen befassen, beantwortet sie der Staatsrat in einer gemeinsamen Antwort.

Antwort des Staatsrats

In den letzten Jahren wurden bereits verschiedene parlamentarische Vorstösse mit Blick auf die Verbesserung der Strukturen und Abläufe der Zentralverwaltung oder interkantonale Vergleiche eingereicht.

2004 befasste sich der Staatsrat in seinem Bericht Nr. 154, mit dem er dem Postulat Hans Stocker Nr. 219.02 Folge leistete, mit dem Vergleich des Personalaufwands und der Personalbestände des Staates mit anderen Kantonen. Das Institut de hautes études en administration publique (Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung, IDHEAP) war damit beauftragt worden und hatte ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen:

¹ Eingereicht und begründet am 10. Oktober 2013, TGR S. 2064.

² Eingereicht und begründet am 21. Oktober 2013, TGR S. 2300.

In einem ersten Schritt sollte ein Vergleich der Gesamtpersonalbestände der Kantone durchgeführt werden, ergänzt mit einem detaillierteren Vergleich des Verhältnisses Personalbestände/Leistungen im Erziehungswesen. Der zweite Schritt sollte auf eigens für die Untersuchung erhobenen neuen Daten beruhen.

Der Staatsrat musste damals feststellen, dass die vorgegebene Frist für einen effizienten und rationellen Vergleich der Personalbestände nicht ausreichte, und beschloss deshalb, auf den Bericht in der ursprünglich vorgesehenen Form zu verzichten, weil dies sowohl die finanziellen als auch personellen Möglichkeiten überstieg.

Die Antwort auf das Postulat Stocker und der Bericht machten deutlich, dass die Stellenzahl und ihre Entwicklung allein keine ausreichenden Kriterien zur Beurteilung der Effizienz der Verwaltungstätigkeit im Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen sind.

2004 verlangte das Postulat Nr. 242.03 Alex Glardon/Denis Boivin eine eingehende Prüfung der staatlichen Aufgaben und des damit verbundenen Personalbedarfs.

Der Staatsrat erklärte sich damals im Grundsatz mit einer vertieften Analyse einverstanden und lancierte das Projekt «Analyse der staatlichen Leistungen» (ASL) zur Bestimmung der vorrangigen und unverzichtbaren Leistungen, die der Staat zu erbringen hat. Im Rahmen dieses Projekts wurden somit auch die Möglichkeiten geprüft, auf die Erbringung gewisser Leistungen zu verzichten und so Ressourcen für die Erfüllung neuer Aufgaben freizustellen.

Gemäss dem Bericht vom 10. Juni 2010 an den Staatsrat waren 125 Verwaltungseinheiten analysiert worden. Im Rahmen dieser Überprüfung wurden 652 Vorschläge erarbeitet, an deren 520 die Direktionen festhielten; letztlich genehmigte der Staatsrat 335 dieser Vorschläge, mit denen insgesamt 10 000 000 Franken und 70 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingespart werden konnten. Im Juli 2013 wurde beschlossen, an den restlichen ASL-Vorschlägen in den Struktur- und Sparmassnahmen (SSM) festzuhalten.

Mit der ASL verfügt jede Einheit über ihren Leistungskatalog. Der Leistungskatalog ist ein echtes Führungswerkzeug; er wird jährlich nachgeführt und gibt einen Überblick über die einzelnen Leistungen mit Angabe insbesondere des Finanzierungs- und HR-Bedarfs zu ihrer Erbringung. Bei Stellenschaffung, -aufhebung oder -transfer wird zur Rechtfertigung der beantragten Massnahmen immer der Leistungskatalog konsultiert.

Im Bewusstsein darum, dass ein finanzielles Gleichgewicht gewährleistet werden muss, stellt sich der Staatsrat gemäss Regierungsprogramm 2012–2016 überdies der Herausforderung 7: «Sicherstellung des Gleichgewichts der Kantonsfinanzen und weitere Modernisierung der Public Governance. [...]

Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu den staatlichen Leistungen soll weiter verbessert werden. [...] Der Optimierung der internen Organisation wird weiterhin in allen Bereichen grosse Beachtung geschenkt. Der Verwaltungsbetrieb wird durch den Einsatz von neuen Informatikmitteln verbessert».

So sind bereits verschiedene Projekte zur Optimierung der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsbetriebs im Gange. Dazu gehören etwa HarmBat (Harmonisierung der Gebäude & Wohnungen – Abstimmung der Praxis der betreffenden Ämter bei der Verwaltung der Baugesuche), Aufgabentflechtung Staat/Gemeinden oder das Projekt E-Government, bei dem die Ausarbeitung von Strategie und Handlungsplan gesetzliche, organisatorische und technische Änderungen nach sich ziehen wird.

Der Staatsrat hält weiter Folgendes fest:

- > Die Botschaft 2013-DFIN-20 zum Struktur- und Sparmassnahmenprogramm 2013–2016 des Staates Freiburg erläutert namentlich die zur Beschränkung der Stellenzahl getroffenen Massnahmen. So werden die jährlich neu geschaffenen Stellen zur Deckung des Bedarfs der Gerichtsbehörden, der Zentralverwaltung, des administrativen und technischen Personals im Unterrichtswesen, der Zivilangestellten der Polizei und der unter den Staatsvoranschlag fallenden Anstalten auf jährlich insgesamt sieben Vollzeitäquivalente für die Gesamtheit der Direktionen begrenzt.
- > Die Botschaft gibt auch Aufschluss über die Massnahmen zur Eindämmung des Lohnsummenanstiegs, nämlich gar keine Lohnerhöhung 2014 und in den Jahren 2015 und 2016 Auszahlung des Gehaltsstufenbetrags jeweils erst ab 1. Juli.
- > In den SSM wird weiter darauf hingewiesen, dass die Direktionen zur Deckung ihres zusätzlichen Stellenbedarfs die Ergebnisse und das Inventar aus der Leistungsanalyse verwerten und der Staatsrat auch einen internen oder externen Auftrag zur Analyse der Leistungen vergeben kann, wenn sich in einer Direktion, die zusätzliche Stellen beantragt, keine Kompensationsmassnahme finden lässt.
- > Die vom Staatsrat am 4. Februar 2014 verabschiedeten Richtlinien zur Finanzpolitik für die Jahre 2015–2018 sehen ausserdem vor, dass die Schaffung neuer Stellen (ohne Unterrichtswesen) in den Jahren 2016, 2017 und 2018 auf je 10 VZÄ begrenzt ist.

Ganz allgemein kam es mit dem neuen Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung namentlich zu strukturellen Anpassungen der Verwaltungsorganisation, zur Ausarbeitung von Organisations- und Führungsrichtlinien sowie zur Schaffung einer Organisations- und Beratungseinheit beim Amt für Personal und Organisation (POA). Zwischen 2007 und 2011 befasste sich die Organisationseinheit beim POA übrigens mit rund

fünfzig Organisationsprojekten (Prozessoptimierung, Zeitmanagement usw.) sowie mit rund 15 Coachingmandaten für Prozessabläufe, Projektleitung usw.

Gegenwärtig (Februar 2014) sind zwölf vom POA geleitete Organisations- und Coachingprojekte bei verschiedenen Direktionen, Dienststellen und Anstalten im Gang.

Fazit

Der Staatsrat legt Wert auf eine effiziente Verwaltung und bedarfsgerechte Personalressourcen und führt regelmässig Organisationsprojekte durch. Mit dem sich über mehr als vier Jahre erstreckenden Projekt Analyse der staatlichen Leistungen ASL ist ausserdem eine gross angelegte Überprüfung durchgeführt worden.

Mit der Beschränkung namentlich der Vollzeitäquivalente im Rahmen der SSM verpflichtet der Staatsrat die Direktionen dazu, ihre Mittel rationell und zweckmässig einzusetzen. Er hält es nicht für sinnvoll, eine weitere umfassende Analyse wie mit der ASL zu lancieren.

Neue Studien zu den Aufgaben des Staates, den Strukturen und den Personalbeständen wären zeitaufwändig und kostenintensiv und würden ausserdem erhebliche externe Unterstützung erfordern.

Demnach beantragt der Staatsrat:

- > die Ablehnung des Postulats Ducotterd/Castella – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben;
- > die Ablehnung des Postulats Waeber/Zosso – Kantonale Aufgaben- und Strukturüberprüfung sowie Analyse des Personalbestandes innerhalb der Zentralverwaltung

Den 11. März 2014.

- > Diskussion und Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Vorstösse finden sich auf den Seiten 1593ss.
-

Dépôts

Motion 2014-GC-123 Nicolas Kolly/Albert Lambelet **Loi sur le personnel de l'Etat (LPers)**

Dépôt et développement

Par cette motion, nous demandons une modification législative afin d'inscrire dans la loi sur le personnel de l'Etat l'obligation de consulter le casier judiciaire spécial (art. 371 let. a du Code pénal) avant l'engagement de tout employé de l'Etat ayant une activité impliquant des contacts réguliers avec des mineurs.

L'article 371 let. a du Code pénal est une nouvelle norme légale qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et qui a été adoptée suite aux débats contre la pédophilie et la protection des mineurs dans le cadre de l'initiative de la marche blanche. L'extrait spécial du casier judiciaire comprend en particulier les interdictions d'exercer des activités avec les mineurs. Il a l'avantage, contrairement au casier judiciaire standard, que les mesures prises ne s'effacent pas avec le temps.

Cette modification du Code pénal permet une meilleure protection des mineurs contre la violence et surtout contre les dangers de la pédophilie. Le Conseil fédéral précise par ailleurs dans le message accompagnant cette modification législative que «c'est sur une base volontaire que les employeurs demanderont un extrait spécial du casier judiciaire au candidat». De plus, le Conseil fédéral affirme que si un employeur engage une personne en dépit d'une interdiction, et que celle-ci récidive, l'employeur sera tenu comme responsable et devra se justifier.

De ce fait, il est nécessaire d'adapter la législation cantonale afin d'intégrer et d'utiliser ce nouvel outil permettant une meilleure protection des mineurs.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Postulat 2014-GC-130 Xavier Ganioz **Remboursement des frais dentaires de base pour toutes et tous – création d'une assurance publique obligatoire**

Dépôt et développement

Le canton de Fribourg connaît l'importance de pouvoir disposer d'instruments légaux qui permettent d'assurer un niveau de soins dentaires suffisant pour sa population; l'avant-projet de loi relatif à la médecine dentaire scolaire mis en consultation le 29 janvier dernier en est la preuve.

Cependant, l'accent mis sur cette préoccupation reste pour l'heure exclusivement réservé aux enfants et adolescent-e-s en âge de scolarité obligatoire.

Or, en raison des frais élevés relatifs au prix des soins bucco-dentaires, on sait que nombre de nos concitoyen-ne-s adultes renoncent à ces soins, au risque de mettre en péril leur état général de santé. D'autres se dirigent vers des spécialistes moins onéreux à l'étranger, mais aux pratiques parfois hasardeuses et sans réelle perspective de suivi dans le traitement. Ces risques peuvent induire des coûts médicaux consécutifs très importants.

Les personnes les plus exposées à ces risques vivent au sein de ménages à bas revenus. La problématique touche également toutes les catégories d'âges; les personnes âgées ne bénéficiant que de faibles moyens sont aussi directement concernées.

Renoncer à se soigner représente un danger sanitaire en soi, mais il implique aussi que certaines personnes ne parviennent plus à manger certains types de nourriture, ce qui révèle un problème qui touche la dignité-même de ces personnes.

C'est pourquoi, je demande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité pour notre canton d'établir une assurance publique obligatoire, couvrant les soins dentaires de base pour l'ensemble de la population.

Cette assurance ne couvrirait pas les soins de confort, tels que le blanchiment des dents. L'orthodontie ferait en revanche partie du catalogue de prestations remboursées.

Le financement de cette assurance pourrait être conçu sur la base d'un prélèvement paritaire sur les salaires soumis à l'AVS, à part égale entre employeurs et employé-e-s.

Le présent postulat s'inscrit dans une série de projets, visant les mêmes buts, au sein d'autres cantons de la Confédéra-

tion. Ainsi, dans le canton de Vaud, une initiative populaire vient d'être déposée, munie de plus de 15 000 signatures. Une proposition identique a été émise au niveau parlementaire à Genève. Des réflexions sont également en cours à Neuchâtel et à Zurich.

Le canton de Fribourg ne pouvant demeurer en marge des projets en cours, je demande au Conseil d'Etat de faire un accueil favorable à la présente proposition de postulat.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

**Motion 2014-GC-140 Nadia Savary-Moser/
Yves Menoud**
**Modification de la loi relative à
l'encouragement aux fusions de
communes (art. 17 et 18)**

Dépôt

Nous demandons de modifier la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (RSF 141.1.1), en prolongeant le délai de remise de la convention au 30 juin 2018 (art. 17 LEFC), pour une entrée en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2021 (art. 18 LEFC), permettant des élections anticipées.

Développement

La loi sur l'encouragement aux fusions de communes (LEFC), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, prévoit une aide financière pour les fusions entrées en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2017. Pour cela, les communes auront manifesté leur intention dans une convention signée, déposée au Conseil d'Etat jusqu'au 30 juin 2015.

La loi s'articule sur des plans de fusions déposés par les préfets et arrêtés par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013.

Leur lecture atteste leur adéquation à l'esprit du législateur, soit d'encourager des fusions réunissant plusieurs communes. Malheureusement, les délais fixés dans la loi ne sont pas réalistes et applicables sur le terrain. La seule élaboration des plans a nécessité un an et demi, tandis que la législature communale était déjà entamée lors de l'entrée en vigueur de la loi.

La dynamique des fusions de communes est en marche, puisque 15 projets de fusions, concernant 75 communes, suivent la procédure proposée par l'ACF. Ceci, sans compter les autres projets en cours. Les périmètres d'étude sont intéressants et en adéquation avec l'esprit du législateur. Or, étudier de grands périmètres, qui peuvent réunir jusqu'à dix communes, nécessite du temps. Du temps pour se projeter, du temps pour faire adhérer, du temps pour informer. Avec

un délai moyen de deux à trois ans, des projets aussi ambitieux sont exécutés bien en-deçà des durées moyennes sous le décret du 11.11.1999, selon l'évaluation réalisée à ce sujet.

Dans cette motivation, même si l'argument financier n'est pas l'argument prioritaire dans un processus de fusion, il est réputé être nécessaire pour donner l'impulsion relative. Ainsi, il serait dommage et dommageable de manquer le but visé par la loi et débattu entre les murs du Grand Conseil à cause de la question formelle des délais. D'autant plus que le fonds prévu de 50 millions de francs ne semblera pas être épuisé.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

**Résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener
Woeffray/Albert Lambelet**
Pour une cohésion nationale

Dépôt et développement

La diversité culturelle et linguistique est une caractéristique essentielle de la Suisse. Cela suppose une bonne dose de solidarité, d'intérêt pour autrui et la compréhension que le respect mutuel est ce qui tient ensemble ce pays. Il est alarmant dès lors que certains cantons alémaniques mettent en péril cette solidarité en rétrogradant la langue française. Comme exemples actuels, l'on peut citer les décisions et les initiatives dans les cantons de Thurgovie, Nidwald et Lucerne de bannir de l'école primaire l'apprentissage du français.

Le canton de Fribourg, à cheval entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, a toujours beaucoup investi dans l'apprentissage de la deuxième langue nationale. En approuvant l'article sur la formation dans la Constitution fédérale et en adhérant à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS), il a confirmé explicitement qu'il juge important et judicieux que le domaine de l'éducation s'inscrive dans un cadre uniforme défini à l'échelle du pays entier. Cet acquis institutionnel dans le domaine de la scolarité obligatoire ne doit pas être mis en péril.

Désireux de porter haut les valeurs de la Suisse, spécialement la cohésion nationale, le Grand Conseil du canton de Fribourg invite:

- > le Conseil d'Etat à s'adresser au Conseil fédéral et à la CDIP pour:
 - inviter le Conseil fédéral à engager davantage de moyens dans la promotion de la connaissance et de la compréhension mutuelles entre cultures nationales, à promouvoir les échanges et à veiller,

- dans l'intérêt national, au bon apprentissage d'une deuxième langue nationale à l'école primaire;
 - demander à la CDIP de combler les lacunes dans l'apprentissage de la deuxième langue nationale, tant dans la formation des enseignant-e-s qu'au niveau des manuels, tout en formulant des propositions à l'attention des cantons dans le but de résoudre le problème des différences entre individus dans l'apprentissage des langues;
- > son bureau à s'adresser en son nom aux parlements cantonaux et à se proposer en tant que partenaire au dialogue.

- fördern sowie das Erlernen der zweiten Landessprache in der Primarschule im Interesse des Landes zu verfolgen;
 - bei der EDK, um diese eindringlich zu bitten, die Lücken des Erlernens der zweiten Landessprache in der Lehrerbildung sowie bei den Lehrmitteln zu schliessen als auch den Kantonen Vorschläge zu machen, wie interindividuelle Unterschiede im Sprachenlernen gelöst werden könnten.
- > sein Büro auf, sich in seinem Namen an die Kantonsparlamente zu wenden und sich als Partner des Dialogs anzubieten.

Résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet Für einen nationalen Zusammenhalt

Begehren und Begründung

Eines der wesentlichen Merkmale der Schweiz ist die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen. Sie bedingt ein gutes Mass an gegenseitiger Solidarität, Interesse am anderen und das Verständnis dafür, dass die gegenseitige Beachtung der eigentliche Kitt des Landes ist. Entsprechend alarmierend ist, dass einige Kantone der deutschen Schweiz diese Solidarität aufs Spiel setzen und dabei sind, die französische Sprache herabzustufen. Aktuelle Beispiele sind die Entscheide resp. Initiativen in den Kantonen Thurgau, Nidwalden und Luzern, das Frühfranzösisch aus dem Lehrplan der Primarstufe zu streichen.

Der Kanton Freiburg, an der Schwelle zur deutschen Schweiz und zur Romandie, hat seit jeher viel in das Lernen der zweiten Landessprache investiert. Er hat mit der Zustimmung zum Bildungsartikel in der Bundesverfassung und seinem Beitritt zur «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) ausdrücklich bekräftigt, dass er es als wichtig und sinnvoll erachtet, dass die Eckwerte im Bildungsbereich national einheitlich zu regeln sind. Diese institutionelle Errungenschaft im Bereich der obligatorischen Schulbildung darf nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Im Interesse die Werte der Schweiz, insbesondere den nationalen Zusammenhalt, hochzuhalten, fordert der Grosse Rat des Kantons Freiburg,

- > den Staatsrat auf, sowohl beim Bundesrat als auch bei der EDK vorstellig zu werden:
 - beim Bundesrat, um diesen aufzufordern, vermehrt in das gegenseitige Kennenlernen und Verstehen der Landeskulturen zu investieren, den Austausch zu

Motion 2014-GC-143 Olivier Suter/Susanne Aebischer Bureau du bilinguisme

Dépôt

Notre motion vise à créer un Bureau du bilinguisme dans notre canton.

Le Bureau du bilinguisme serait amené à développer, à promouvoir et à accompagner des initiatives qui auraient pour missions principales,

- > au niveau cantonal: de favoriser l'apprentissage de la langue partenaire ainsi que les échanges et la compréhension entre les cultures francophones et alémaniques, ceci dans les domaines sociaux, éducatifs, politiques et économiques
- > au niveau national et international: de renforcer, de faire connaître et d'exploiter la position particulière du canton de Fribourg au point de rencontre des deux cultures et des deux langues principales de notre pays d'une part, au point de rencontre de deux des plus importantes cultures européennes – germanique et latine – d'autre part.

Le bureau du bilinguisme serait doté de personnel et d'un budget; tout en étant rattaché à l'une des sept Directions qui gèrent les affaires de l'Etat, le Bureau du bilinguisme devrait posséder un lien transversal avec l'ensemble de l'administration cantonale et développer son action en collaboration avec elle. A l'extérieur du canton, le Bureau du bilinguisme devrait faire rayonner ce dernier en Suisse et à l'étranger.

Nous laissons au Conseil d'Etat le soin de proposer au Parlement cantonal la forme et l'organisation du bureau que nous appelons de nos vœux et dont les objectifs fondamentaux sont décrits ci-dessus.

Développement

Le canton de Fribourg possède une situation culturelle et géographique exceptionnelle. Faisant pont entre les deux plus importantes cultures de Suisse et d'Europe occidentale, il est placé au centre de cette partie du continent et au croisement des routes qui le traversent du nord au sud et de l'est à l'ouest. Deux communautés linguistiques se côtoient dans sa capitale depuis sa fondation en 1157. Son université est l'une des seules bilingues d'Europe. La Haute école pédagogique et d'autres institutions de formation pratiquent le bilinguisme intégré et l'enseignement bilingue.

Le bilinguisme, la rencontre de deux cultures sur son territoire constituent une des particularités de notre canton. Bien gérée, cette spécificité trop longtemps ignorée constitue une force pour Fribourg. Sans développer trop avant notre propos, nous mentionnons que la pratique du bilinguisme, sur le plan économique, permet aux travailleurs fribourgeois d'augmenter leurs chances de trouver un emploi, ici ou ailleurs; elle augmente aussi les chances des entreprises de notre canton de trouver des mandats à l'extérieur du canton: elle augmente encore les chances du canton de voir des entreprises venir s'installer sur son territoire. Sur le plan culturel, la situation particulière du canton doit l'amener, à l'intérieur de ses frontières, à veiller à la cohésion de populations issues de deux terreaux différents, à l'extérieur de ses frontières, à se positionner comme un liant au cœur de la Confédération et de l'Europe.

Pour développer, coordonner et exploiter au mieux la spécificité cantonale, la richesse, l'atout que nous décrivons plus haut, il nous apparaît opportun de créer un organe tel que celui proposé à travers notre motion. Nous avons conscience que des initiatives diverses, mais dispersées, existent déjà dans notre canton. Le Bureau du bilinguisme viserait à les regrouper, à les coordonner et à les développer.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Postulat 2014-GC-144 Fritz Glauser Analyse des potentialités actuelles des zones à bâtir en matière de logement et d'activité

Dépôt et développement

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) a été révisée partiellement dans une première étape. Cette révision, confirmée par le refus du référendum par le peuple suisse en mars 2013, et ses ordonnances respectives sont désormais entrées en vigueur. Les objectifs majeurs de cette révision sont une optimisation de l'utilisation du sol par une

meilleure utilisation de nos surfaces actuelles et la diminution du gaspillage de nos terres agricoles. Les pistes proposées sont, parmi d'autres, le développement des agglomérations et des centres, la densification des zones à bâtir sous-utilisées dans la zone à bâtir et la réutilisation ou la réaffectation des friches industrielles. Le soussigné demande au Conseil d'Etat, par voie de postulat, une analyse approfondie des potentialités communales et cantonales de la zone à bâtir actuelle en matière de logement et d'activité.

Je remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat et ses services pour tout l'effort déjà effectué et prévu pour l'application complète de la nouvelle législature au niveau de l'aménagement du territoire et je suis persuadé que la demande ci-dessus va amener une aide fondamentale dans ce travail.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Mandat 2014-GC-145 André Schoenenweid/Jean-Daniel Wicht/Markus Ith/Nadine Gobet/Elian Collaud/Solange Berset/Erika Schnyder/Michel Losey/Eric Collomb/Bruno Fasel-Roggo Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblieux-Bertigny

Dépôt

Nous demandons par ce mandat au Conseil d'Etat:

1. de relancer ce projet de couverture et d'intervenir avec détermination auprès de la Confédération afin de poursuivre les études de la tranchée couverte Chamblieux-Bertigny;
2. de créer un comité de pilotage avec les partenaires concernés et des représentants du Grand Conseil;
3. de mettre en œuvre, dans un délai de deux ans, la planification technique et financière de ce projet de couverture avec ou sans partenaires privés.

Développement

Il y a déjà plusieurs années que la couverture de cette portion d'autoroute A12, située entre les communes de Givisiez, de Granges-Paccot et de Fribourg, est envisagée. Ce secteur concerné par trois communes est d'une grande importance pour l'agglomération et idéalement situé sur deux lignes de transports publics, également situé à 5 minutes à pied de la future halte ferroviaire de Givisiez. Ces dix dernières années, ce projet de couverture a aussi fait l'objet de plusieurs interventions et questions de députés.

En 15 ans, ce secteur s'est fortement densifié en zones d'habitation et artisanales. Les nuisances sonores de cette portion de l'autoroute A12 sont très élevées pour le voisinage.

Les études préliminaires du plan d'aménagement fédéral de l'agglomération fribourgeoise prévoient une urbanisation importante dans ce secteur vital pour le développement des communes déjà mentionnées et pour la mise en valeur de terrains propriétés de l'Etat de Fribourg.

Avec les perspectives futures des plans d'aménagement régionaux, le développement urbanistique et économique de ce secteur ouest de l'agglomération fribourgeoise doit inciter le Conseil d'Etat à s'engager avec détermination en collaboration avec les divers partenaires communaux et fédéraux.

Suite à diverses études établies entre 2012 et 2013 et faisant suite à de multiples séances entre les partenaires en vue de la réalisation d'une couverture de cette portion d'autoroute, le montant initial du devis est passé de 45 à 75 millions de francs. Ce dernier devis, établi par l'OFROU, a signé l'arrêt du projet de couverture car les communes et le canton ne peuvent assumer, à eux seuls, la différence, l'OFROU n'augmentant pas sa participation. Ce blocage incite maintenant l'OFROU à ériger des murs anti-bruit, en lieu et place de la couverture autoroutière depuis longtemps envisagée, pour répondre aux exigences et aux délais pour les mesures d'assainissement du bruit.

Il est à relever qu'après la votation fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire, les nouvelles zones à construire sont gelées. La Confédération, par son Office fédéral du développement territorial (ARE), veut stopper le gaspillage du terrain.

L'arrêt du projet de couverture de cette portion d'autoroute est préjudiciable au développement indispensable de l'agglomération. Il faut aussi savoir que les terrains bordant l'autoroute sont déjà en zones à bâtir et qu'avec cette couverture, il est possible de créer au minimum 50 000 m² de surfaces brutes de plancher supplémentaires !

La couverture des autoroutes en zone urbaine est parfaitement d'actualité avec comme exemple la traversée de Bâle, qui va coûter plus de 900 millions par kilomètre, et celle de Zurich (plus de 700 millions).

Il est temps que nos autorités cantonales avec nos parlementaires fédéraux s'engagent fortement auprès de la Confédération pour que ce projet de couverture se réalise et qu'ils empêchent une aberration urbanistique, de poser des murs anti-bruit au milieu d'une ville en lieu et place d'une couverture étudiée de longue date.

Il est nécessaire de planifier rapidement cet investissement entre les partenaires que sont l'Etat, les communes, la Confédération et des investisseurs privés prêts à s'engager dans ce genre de projets.

C'est la raison pour laquelle nous demandons par ce mandat que le Conseil d'Etat relance ce projet de couverture et intervienne avec détermination auprès de la Confédération afin de poursuivre les études de la tranchée couverte Chamblieux-Bertigny; qu'il crée un comité de pilotage avec les partenaires concernés et des représentants du Grand Conseil; enfin qu'il mette en œuvre, dans un délai de deux ans, la planification technique et financière de ce projet de couverture avec ou sans partenaires privés.

Nous déposons ce mandat, convaincus que la convergence des intérêts du Conseil d'Etat et des communes concernées permettra de concrétiser la couverture de l'autoroute dans ce secteur.

Nous constatons finalement que ce mandat s'inscrit parfaitement dans le cadre des exigences de l'ARE permettant d'éviter un gaspillage du terrain dans cette zone à forte densité urbaine.

> Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Postulat 2014-GC-146 Giovanna Garghentini Python/Rose-Marie Rodriguez Prise en charge des enfants de familles socialement défavorisées ou en situation de précarité

Dépôt et développement

Plusieurs études de l'OCDE¹ démontrent que les enfants qui ont fréquenté une structure d'accueil préscolaire développent des compétences cognitives et sociales ainsi que des qualités favorables à l'apprentissage telles que la persévérance, la concentration, la motivation ou encore la confiance en soi. Ces effets sont plus particulièrement significatifs pour les enfants allophones.

La possibilité de dépistage précoce d'éventuelles difficultés à s'adapter est aussi un avantage qui plaide pour une socialisation précoce dans un environnement différent de celui de la famille.

Nous sommes persuadées qu'une socialisation précoce des enfants favorise l'apprentissage ainsi que le respect des règles de vie et des normes sociales. Elle sensibilise les enfants aux différences culturelles, leur permet de s'intégrer dans un nouveau cadre de vie et d'investir un nouveau rôle tout en consolidant leur confiance en eux et leur autonomie.

¹ OCDE, Petite enfance, grands défis, I, II, III (2001, 2006, 2012); Fritschi, T. & Oesch, T. (2008) Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern; Lanfranchi, A. & Sempert, W. (2009) Langfristige Effekte familienergänzender Betreuung im Vorkindergartenalter auf die Schulleistungen

Il est donc primordial pour l'égalité des chances que les enfants de milieux socialement défavorisés ou issus de familles en situation de précarité puissent fréquenter des lieux où leurs compétences seront développées de manière adéquate.

Par le présent postulat, nous demandons au Conseil d'Etat un rapport sur:

- > le nombre, la localisation et le type de structures qui existent pour l'accueil de ces enfants;
- > le pourcentage d'enfants d'origine socialement défavorisée ou issus de familles en situation de précarité qui fréquentent les crèches ou toute autre structure d'accueil de la petite enfance;
- > les différentes mesures mises en place par ces mêmes crèches ou structures pour accueillir ces enfants;
- > les moyens existants ou à mettre en place qui inciteront les parents de ces enfants à utiliser les structures d'accueil de la petite enfance.
- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.

Postulat 2014-GC-147 André Schneuwly/ Bernadette Mäder-Brühlhart Erhöhung des Freibetrages für Heimbewohner/innen

Begehren und Begründung

Das Bundesgesetz (831.30) über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Okt. 2006 (Stand 2013) beauftragt die Kantone (Art. 10, 2 b), für Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, einen zu bestimmenden Betrag für persönliche Auslagen festzulegen.

Im Kanton Freiburg ist dieser Betrag in der Ausführungsverordnung vom 19.3.1971 zum Gesetz vom 1965 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung festgelegt.

Seit dem Jahr 1971 (Art. 5^{ter}) wurde dieser Betrag von 320 Franken nicht mehr angepasst.

Die Lebenssituation, der Lebensstandard und die Ansprüche haben sich auch bei den alternden Personen in den Pflegeheimen geändert. Folgende Ausgaben ohne abschliessende Aufzählung werden mit diesem Betrag bezahlt: Kleider, Schuhe, persönliche Pflegeprodukte, Fusspflege, Coiffeur, TV-Anschluss, Fahrdienste (nicht medizinisch), Brille, Zigaretten, Konsum in der Cafeteria, Geschenke für Angehörige, Zeitungsabos, Zeitschriften etc. Der Betrag von 320 Franken reicht für diese Kosten nicht aus.

Fragen:

- > Warum wurde dieser Betrag seit dem Jahr 1971 nicht mehr angepasst?
- > Könnte dieser Betrag nicht gemäss Indexierung regelmässig angepasst werden?
- > Wie sieht der Vergleich mit anderen Kantonen aus?
- > Wird die Ausführungsverordnung in nächster Zeit global überarbeitet?
- > Der Staatsrat wird dieses Postulat in der gesetzlichen Frist beantworten.

Motion 2014-GC-149 Christian Ducotterd Gestion du principe de compensation des terrains mis ou sortis de la zone à bâtir

Dépôt

Par cette motion, il est demandé au Conseil d'Etat de mettre en place des dispositions transitoires (décret, ordonnance, etc.) sur la gestion des surfaces devant ou pouvant être dézonées en créant un pot commun composé de la surface libérée et en fixant un principe de compensation, ceci durant la période fixée par le moratoire. Un tel principe pourrait servir de transition jusqu'à l'entrée en vigueur des modifications apportées à la LATeC, qui iront dans la même direction et ceci pour la période allant au-delà du moratoire.

Développement

Le peuple a accepté le 3 mars 2013 la modification partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Un moratoire a été mis en place jusqu'au moment où le canton aura révisé son plan directeur cantonal. Une approbation fédérale est planifiée au plus tôt pour 2019. La LATeC sera modifiée afin de se conformer au droit fédéral.

Actuellement, les communes ne peuvent mettre en zone à bâtir de nouvelles surfaces sans compenser cette emprise sur la zone agricole par un dézonage d'une même surface. Ce principe peut être réalisé sur le territoire communal, mais aussi par du terrain dézonné dans une autre commune. La volonté populaire est donc respectée et ceci ne peut-être que salué. Toutefois, les dispositions mises en place par la Confédération doivent être accompagnées de mesures cantonales permettant d'éviter des situations préjudiciables et irréversibles pour le canton de Fribourg.

L'information donnée actuellement aux communes ne prévoit pas un système géré par l'Etat, mais uniquement une entente entre deux communes. Aucun critère et aucune condition ne sont fixés par le Service des constructions et de l'aménagement et la Direction de l'aménagement du ter-

ritoire. Les communes peuvent prévoir une compensation financière pour les communes et pour les propriétaires sans cadre légal ni limite.

L'Etat doit permettre de construire sur des zones qui sont définies par des critères tels que l'équipement nécessaire, la proximité des infrastructures cantonales, la densification, etc.

Le manque de gestion du principe de compensation entraînera des situations incohérentes. Les terrains qui seront mis en zone à bâtir seront prioritairement choisis en fonction des moyens financiers engagés par les communes et les propriétaires et non par des conditions répondant à des critères fixés par l'Etat.

- > Le Conseil d'Etat répondra à cet instrument dans le délai légal.
-

Questions

Question 2013-CE-33 [3164.13] Xavier Ganioz

Politique en faveur des aîné-e-s: appartements protégés et prestations complémentaires

Question

On compte aujourd'hui près de 45 000 personnes âgées de plus de 65 ans vivant dans notre canton. Les estimations projetées à quinze ans en prévoient plus de 60 000.

Depuis la disparition des homes simples et, récemment, du dernier établissement de ce type, la Villa Saint-François, il n'existe plus de structure assurant des prestations socio-hôtelières. Si pendant des décennies la principale réponse donnée aux problèmes liés à la gérontologie a été la création d'EMS, force est de constater que l'on ne sera pas en mesure de doubler le nombre d'établissements dans notre canton d'ici à une vingtaine d'années.

Le concept «Senior+», élaboré par le Conseil d'Etat, va d'ailleurs clairement dans le sens de ce constat en préconisant le maintien à domicile des personnes âgées et le développement de structures intermédiaires efficaces. Par ce dernier terme, on évoque une appellation vague qui peut désigner beaucoup de choses: on entend par exemple les appartements protégés, réclamés avec insistance depuis plus de dix ans par la Fédération fribourgeoise des retraité-e-s; on comprend également, dans ce terme, les logements à prix abordable pour les personnes âgées, les appartements ouverts avec local communautaire, les habitations à proximité d'EMS, les quartiers intergénérationnels, les appartements EMS disséminés en milieu urbain, les foyers de jour ou de nuit, les unités de courts séjours, etc.

En ce qui concerne les appartements protégés (dont la définition appelle, elle aussi, une précision – cf. le postulat 2092.11 Thomet/Krattinger), leur développement est sans cesse souligné. Or, à l'heure actuelle, on est en la matière dans un domaine largement libéral qui échappe à la planification à l'échelle cantonale. Leur multiplication répondrait pourtant efficacement tant au défi du vieillissement de la population qu'aux problèmes budgétaires de l'Etat et des communes. En effet, sans réalisation d'appartements protégés, il faudra investir de manière très coûteuse dans les EMS; sans compter qu'il est plus avantageux d'agir en amont, dès aujourd'hui.

Pour rendre possible une réalisation coordonnée de ce type de structures intermédiaires – comme l'appelle de ses vœux le concept «Senior+» – et permettre aux pouvoirs publics de reprendre la main sur ce sujet, il convient d'en donner les moyens aux communes.

En effet, le revenu des aîné-e-s est parfois assez maigre. Pour les plus âgé-e-s, il faut souvent avoir recours aux prestations complémentaires qui admettent un loyer maximal de 1200 francs. Le développement des appartements protégés est freiné par ce montant limité. Or, comme le soulignent les responsables de l'AFIPA (voir l'article de *L'Objectif* du 25 novembre 2011, pp. 6 et 7), ce dont ont besoin nos aîné-e-s, ce sont des prestations de service, à savoir un concierge social, par exemple, qui rend visite, change les ampoules, offre sa collaboration, un service de nettoyage du linge, un système d'alarme en cas de chute, des locaux communautaires. Avec 1200 francs par mois, tout cela n'est pas possible.

En revanche, en élevant ce montant à 3000 francs (ce chiffre est simplement indicatif), les communes seraient en mesure de financer plus facilement la construction de véritables appartements protégés qui seraient à la disposition d'une population sensible et fragilisée.

Il semblerait d'ailleurs que le canton de Fribourg ne soit pas en avance sur le sujet; des solutions existent ailleurs, notamment des expériences menées dans les villes de Bienne, Sierre, Berne et Zurich.

(Voir également:

- > Memento vaudois indiquant que le loyer dans un appartement protégé est plus élevé: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dsas/sash/fichiers_pdf/Mementos/Memento_No_13.pdf
- > Brochure vaudoise sur le logement protégé: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/logmements_proteges/fichiers_pdf/Documentation/SSP_brochure_bd.pdf
- > Liste des logements protégés conventionnés: http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/logmements_proteges/fichiers_pdf/Documentation/liste_logements_prot%C3%A9g%C3%A9s_conventionn%C3%A9s.pdf
- > Brochure appartements protégés Oron (prix des appartements vers la fin de la brochure): http://www.logement-protege.ch/media/Plaquette_logements_proteges_de_lucens.pdf
- > Brochure appartements protégés La Longeraie à La Paix du soir: http://www.paixdu soir.ch/uploads/assets/files/Pr%C3%A9sentation%2023_02_2012.pdf
- > Brochure de l'Association bernoise des établissements médico-sociaux – Manifestation du 12.12.2012 – «Financement des logements avec prestations».)

Sur la base de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Le Conseil d'Etat compte-t-il élever le seuil des prestations complémentaires relatives au loyer pour permettre le développement des appartements protégés dans les communes?
2. Si oui, par quel biais (modification de loi, d'ordonnance...), selon quels montants et dans quels délais?
3. Sinon, selon quel calendrier le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en place les mesures adéquates pour garantir le développement des appartements protégés dans notre canton? («Senior+»?)
4. Le Conseil d'Etat peut-il faire le bilan des expériences menées en la matière dans les autres cantons?
5. Une définition exacte du terme «appartement protégé» peut-elle être avancée selon l'interprétation du Conseil d'Etat?

Le 31 juillet 2013.

Réponse du Conseil d'Etat

A titre de préambule, il importe de resituer le contexte fribourgeois de la prise en charge médico-sociale des seniors, ainsi que de celui des homes simples et des appartements protégés.

Contrairement aux dires du député Ganiot, les homes simples n'ont pas totalement disparu du paysage médico-social fribourgeois. Il existe aujourd'hui encore quatre homes simples, à savoir l'Altersheim Hospiz St. Peter à Gurmels (42 places), le foyer St-Joseph à Morlon (21 places), le foyer Ste-Elisabeth à Fribourg (18 places) et le foyer Les Peupliers à Oberried, à (17 places). De plus, 33 lits non médicalisés sont aussi à disposition dans des EMS.

Selon une enquête réalisée en 2010, le canton de Fribourg comptait environ 850 appartements protégés, dont 20% environ bénéficiaient de prestations hôtelières et/ou de soins de la part d'un EMS situé à proximité immédiate de ces habitations collectives. Comme cela vaut pour les établissements médico-sociaux (EMS) qui accueillent des personnes âgées et leur prodiguent des soins, les questions immobilières et socio-hôtelières en lien avec les appartements protégés ne relèvent pas, selon la législation fédérale actuelle, de la compétence de l'Etat. Seules les exigences relatives aux soins prodigués dans ces infrastructures ainsi que leur surveillance font partie des tâches dévolues à l'Etat. En raison de ce partage des responsabilités entre Etat et communes, le système fribourgeois de prise en charge médico-sociale ainsi que la situation du financement des appartements protégés n'est dès lors pas directement comparable avec d'autres cantons dans lesquels l'Etat participe financièrement tant aux prestations de soins qu'aux prestations socio-hôtelières, en particulier via des subventions pour la construction (p. ex. le canton de Vaud).

1. *Le Conseil d'Etat compte-t-il élever le seuil des prestations complémentaires relatives au loyer pour permettre le développement des appartements protégés dans les communes?*

Lorsque les personnes vivant à domicile, dans un appartement protégé ou non, ne disposent pas des ressources financières leur permettant de financer leurs besoins vitaux, elles peuvent solliciter des prestations complémentaires. Le montant du loyer pris en compte afin de définir si une personne a droit à des prestations complémentaires relève de la compétence de la Confédération et non du canton. Le montant maximal du loyer actuellement pris en considération s'élève à 1100 francs par mois pour une personne seule et à 1250 francs par mois pour un couple, montant auquel peut s'ajouter un forfait annuel jusqu'à 3600 francs pour des infrastructures accessibles en chaise roulante. Des discussions sont actuellement en cours au niveau fédéral visant à augmenter le montant du loyer et à l'adapter à l'évolution du marché.

En principe, le montant de ce loyer devrait correspondre aux charges immobilières de bon nombre d'appartements protégés, mais il ne couvre en revanche pas le coût des prestations de service qui d'appartements protégés, mais il ne couvre en revanche pas le coût des prestations de services qui sont offertes aux personnes vivant dans des appartements protégés, telles que les systèmes d'appel d'urgence, une conciergerie sociale, des prestations de buanderie et de repas, l'animation, etc. Or, aujourd'hui déjà, ces prestations peuvent être facturées en sus du loyer et sont remboursables par les prestations complémentaires (remboursement des frais de maladie) jusqu'à concurrence de 25 000 francs par année pour une personne seule ou de 50 000 francs pour un couple. Ces montants sont encore plus élevés si la personne est au bénéfice d'une allocation pour impotence moyenne ou grave. Cela signifie qu'en plus du loyer mensuel de 1100 pour une personne seule (1250 francs pour un couple), un montant annuel de 25 000 francs (50 000 francs pour un couple) est à disposition pour financer les prestations offertes aux seniors vivants dans un appartement protégé, soit un montant journalier arrondi à 104 francs.

Il est important de signaler que, dans le cadre du projet Senior+ actuellement en consultation, il est prévu de développer les offres de prestations de services à domicile pour répondre aux besoins des seniors. Il apparaît en effet important de ne pas réserver toutes ces prestations de services nécessaires pour favoriser le maintien à domicile aux seuls appartements protégés, au risque de créer des ghettos, mais bien de tendre à la généralisation de certaines de ces prestations à l'ensemble des habitations où vivent et où vivront de plus en plus de seniors (ex. conciergerie sociale).

2. *Si oui, par quel biais (modification de loi, d'ordonnance...), selon quels montants et dans quels délais?*

Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, aucune modification du montant du loyer pris en compte dans le calcul des prestations complémentaires n'est envisageable sur le plan cantonal, mais résultera d'une modification de la législation fédérale.

3. *Sinon, selon quel calendrier le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en place les mesures adéquates pour garantir le développement des appartements protégés dans notre canton? («Senior+»?)*

La création d'appartements protégés en tant que tels est certes souhaitable dans certaines situations, mais ce n'est de loin pas la seule mesure envisageable pour offrir aux seniors des appartements sécurisés avec des prestations de services. En effet, est-il normal de réserver aux seniors vivants dans des appartements protégés le droit de vivre dans un environnement sécurisé? Au vu de l'ampleur de l'évolution démographique qui nous attend et pour éviter un cloisonnement de notre société, il faut agir à d'autres niveaux: l'aménagement de l'habitat visant à sécuriser le lieu de vie de la personne âgée, comme celui de la personne en situation de handicap, ainsi que le développement d'une offre de prestations de services à domicile visant à garantir la sécurité de la personne qui y vit (ex. conciergerie sociale), de lui faciliter certaines tâches (ex. buanderie, achats) et de lui permettre ainsi de garder son autonomie et de rester intégrée dans son environnement social. Diverses mesures prévues dans le plan de mesures Senior+ 2016–2020 vont dans ce sens. Il est prévu que ces mesures entrent en vigueur de manière échelonnée à partir de 2016.

4. *Le Conseil d'Etat peut-il faire le bilan des expériences menées en la matière dans les autres cantons?*

Si certains cantons voisins de celui de Fribourg, tel que le canton de Vaud, soutiennent activement la création d'appartements protégés, notamment par le financement des infrastructures (cf. remarque initiale sous point 1), nous ne disposons pas d'informations relatives aux différentes démarches entreprises dans d'autres cantons en vue de sécuriser l'habitat dans son ensemble et pour développer des prestations visant à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées, ces prestations étant pour la plupart mises en œuvre en dehors d'un concept global, tel que développé dans le canton de Fribourg. C'est en cela que la démarche du canton de Fribourg est unique en Suisse et suscite beaucoup d'intérêt en dehors du canton.

5. *Une définition exacte du terme «appartement protégé» peut-elle être avancée selon l'interprétation du Conseil d'Etat?*

Par «appartement protégé», on entend tout d'abord un lieu de vie intégré dans un bâtiment qui respecte les normes de construction fixées par la législation fédérale et cantonale édictée pour tenir compte des besoins des personnes à mobilité réduite. La personne qui y vit y a son domicile et elle paie un loyer fixé sur la base d'un contrat de location.

Ce qui différencie l'appartement protégé des autres logements collectifs construits selon les normes «sans barrière», c'est que la personne qui y vit bénéficie de prestations de soins et/ou de prestations socio-hôtelières, telles que les repas communs, un service de conciergerie ou de buanderie, proposées par le propriétaire ou par l'organisme qui gère le bâtiment.

L'avant-projet de loi sur les prestations médico-sociales, actuellement en consultation, prévoit que les dispositions sur les EMS seront applicables par analogie aux habitations communautaires composées de plusieurs logements adaptés et sécurisés s'ils sont gérés par le même support juridique que

celui de l'EMS, s'ils offrent des prestations socio-hôtelières et assurent la prise en charge des soins grâce à du personnel engagé par ce même support juridique. Cette mesure permet, d'une part, d'assurer le financement des assureurs-maladie pour des prestations de soins qui seraient prodiguées 24 heures sur 24 et évite, d'autre part, de devoir entamer la dotation en soins auxquels les résidents de l'EMS ont droit pour assurer ces soins aux personnes vivant dans les appartements protégés. Concernant les autres appartements protégés, gérés de manière indépendante, ils continueront comme aujourd'hui à être desservis en cas de besoin par les services d'aide et de soins à domicile.

Le 30 juin 2014.

—

Anfrage 2013-CE-33 [3164.13] Xavier Ganoz Politik zugunsten älterer Menschen: geschützte Wohnungen und Ergänzungsleistungen

Anfrage

Heute leben rund 45 000 Betagte über 65 Jahren in unserem Kanton. Schätzungen zufolge werden es in 15 Jahren über 60 000 sein.

Seit dem Verschwinden der Altersheime und der kürzlichen Schliessung des Letzten seiner Art, der Villa Saint-François, gibt es keine Strukturen mehr, die Beherbergungsleistungen anbieten. Während Jahrzehnten lautete die Hauptantwort auf alle Probleme im Zusammenhang mit der Gerontologie stets: Schaffung von Pflegeheimen. Nun muss man aber feststellen, dass die Anzahl der Einrichtungen in unserem Kanton innert rund zwanzig Jahren unmöglich verdoppelt werden kann.

Das vom Staatsrat erarbeitete Projekt «Senior+» geht klar in die Richtung dieser Bemerkung, denn es befürwortet den Verbleib zu Hause der Betagten und die Entwicklung von effizienten Zwischenstrukturen. Zwischenstruktur ist ein sehr vager Begriff, der vielerlei Dinge bezeichnen kann: zum Beispiel die geschützten Wohnungen, welche die Freiburgerische Rentnervereinigung bereits seit über zehn Jahren mit Nachdruck verlangt; oder Wohnungen zu erschwinglichen Preisen für Betagte, offene Wohnungen mit Gemeinschaftsräumen, Wohnräume in der Nähe von Pflegeheimen, generationsübergreifende Quartiere, Pflegeheim-Wohnungen im städtischen Milieu, Tagesstätten und Nachtheime, Einheiten für Kurzaufenthalte etc.

Die Förderung von geschützten Wohnungen (deren Definition ebenfalls eine Präzisierung verlangt – vgl. Postulat 2092.11 Thomet/Krattinger) wird dabei immer wieder betont. Momentan bewegt man sich bei diesem Thema in einem eher liberalen Bereich, welcher der Planung auf kantonaler Ebene entgleitet. Die Steigerung der Anzahl geschützter

Wohnungen würde jedoch der Herausforderung der Bevölkerungsalterung sowie den Budgetproblemen des Staats und der Gemeinden effizient Rechnung tragen. Denn ohne Ausbau der geschützten Wohnungen müsste sehr kostenaufwendig in Pflegeheime investiert werden; zumal es vorteilhafter ist, schon heute aktiv zu werden.

Um diese Art Zwischenstrukturen koordiniert – wie es das Konzept «Senior+» herbeiwünscht – umzusetzen und der öffentlichen Hand die Zügel zurückzugeben, müssen die Gemeinden die entsprechenden Mittel erhalten.

Das Einkommen der betagten Personen ist manchmal sehr mager. Die Älteren unter ihnen müssen oft auf Ergänzungsleistungen zurückgreifen, die eine Miete von höchstens 1200 Franken zulassen. Der Ausbau von geschützten Wohnungen wird durch diesen beschränkten Betrag gebremst. Wie die Verantwortlichen der VFA betonen (siehe Artikel der Zeitschrift *L'Objectif* vom 25. November 2011, S. 6 und 7), brauchen unsere Betagten Dienstleistungen, eine soziale Hauswartung zum Beispiel, welche die Betagten besucht, Glühbirnen wechselt oder ihre Mitarbeit anbietet; ein Wäscheservice, ein Alarmsystem bei einem Sturz, Gemeinschaftsräume. Mit 1200 Franken im Monat ist das alles jedoch nicht möglich.

Würde man diesen Betrag auf 3000 Franken (Beispiel) erhöhen, könnten die Gemeinden den Bau von echten geschützten Wohnungen für eine sensible und anfällige Bevölkerungsgruppe leichter finanzieren.

Es scheint übrigens, dass der Kanton Freiburg bei diesem Thema die Nase nicht gerade vorn hat: Die Städte Biel, Siders, Bern und Zürich haben auf diesem Gebiet bereits Erfahrungen gesammelt und Lösungen umgesetzt.

(siehe auch:

- > Waadtländer Leitfaden zu den höheren Mieten in geschützten Wohnungen (nur auf Französisch): http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dsas/sash/fichiers_pdf/Mementos/Memento_No_13.pdf
- > Waadtländer Broschüre zu geschützten Wohnungen (nur auf Französisch): http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/logmements_proteges/fichiers_pdf/Documentation/SSP_brochure_bd.pdf
- > Liste der geschützten Wohnungen mit Vereinbarung (nur auf Französisch): http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/logmements_proteges/fichiers_pdf/Documentation/liste_logements_prot%C3%A9g%C3%A9s_conventionn%C3%A9s.pdf
- > Broschüre geschützte Wohnungen Oron (Preis der Wohnungen gegen Ende der Broschüre), nur auf Französisch: http://www.logementprotege.ch/media/Plaquette_logements_proteges_de_lucens.pdf
- > Broschüre geschützte Wohnungen La Longeraie in der Einrichtung La Paix du soir (nur auf Französisch): http://www.paixdu soir.ch/uploads/assets/files/Pr%C3%A9sentation%2023_02_2012.pdf
- > Broschüre des Verbands Berner Pflege- & Betreuungseinrichtungen – Informationsveranstaltung vom 7.12.2012 – «Finanzierung des Wohnens mit Dienstleistungen»

Basierend auf diesen Elementen stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Beabsichtigt der Staatsrat, die Schwelle der Ergänzungsleistungen für Mieten zu erhöhen, damit geschützte Wohnungen in den Gemeinden gefördert werden können?
2. Wenn ja, auf welchem Weg (Gesetzesänderung, Verordnung,...), mit welchen Beträgen und innert welcher Frist?
3. Wenn nein, nach welchem Zeitplan sieht der Staatsrat vor, entsprechende Massnahmen für den garantierten Ausbau von geschützten Wohnungen in unserem Kanton umzusetzen («Senior+»)?
4. Kann der Staatsrat eine Bilanz der Erfahrungen anderer Kantone in diesem Bereich ziehen?
5. Kann die genaue Definition des Begriffs «geschützte Wohnungen» gemäss Staatsrat beschleunigt werden?

Den 31. Juli 2013.

Antwort des Staatsrats

Zur Beantwortung dieser Fragen muss einleitend der Freiburger Kontext der sozialmedizinischen Betreuung der Seniorinnen und Senioren, der Altersheime und der geschützten Wohnungen genauer betrachtet werden.

Entgegen der Aussage von Grossrat Ganioz sind Altersheime noch immer Elemente der sozialmedizinischen Betreuung im Kanton Freiburg. Es gibt heute noch vier Altersheime: das Altersheim Hospiz St. Peter in Gurmels (42 Plätze), das Foyer St-Joseph in Morlon (21 Plätze), das Foyer Ste-Elisabeth in Freiburg (18 Plätze) sowie das Foyer Les Peupliers in Oberried (17 Plätze). Ausserdem stehen 33 Nicht-Pflegebetten in Pflegeheimen zur Verfügung.

Gemäss einer Umfrage im Jahr 2010 gab es im Kanton Freiburg rund 850 geschützte Wohnungen, davon gut 20% mit Pflege- und/oder Beherbergungsleistungen eines Pflegeheims in der unmittelbaren Nähe dieser gemeinschaftlichen Wohneinrichtungen. Wie auch bei den Pflegeheimen, die betagte Personen aufnehmen und Pflegeleistungen erbringen, fallen Fragen zu den Immobilien und Beherbergungsleistungen im Zusammenhang mit den geschützten Wohnungen gemäss geltender Bundesgesetzgebung nicht in den Zuständigkeitsbereich des Staats. Nur die Anforderungen an die in diesen Einrichtungen erbrachten Pflegeleistungen sowie ihre Aufsicht gehören zum Aufgabenbereich des Staats. Aufgrund dieser Verantwortungsteilung ist das Freiburger System der sozialmedizinischen Betreuung sowie die Finanzierung der geschützten Wohnungen nicht direkt mit der Situation in anderen Kantonen vergleichbar, in denen sich der Kanton sowohl an den Pflegeleistungen als auch an den Beherbergungsleistungen finanziell beteiligt, insbesondere durch Baubeiträge (Beispiel: Kanton Waadt).

1. *Beabsichtigt der Staatsrat, die Schwelle der Ergänzungsleistungen für Mieten zu erhöhen, damit geschützte Wohnungen in den Gemeinden gefördert werden können?*

Personen, die bei sich zu Hause oder in einer geschützten Wohnung leben und nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um ihren Lebensbedarf zu decken, können Ergänzungsleistungen beantragen. Der Betrag der Miete, der für die Bestimmung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen berücksichtigt wird, wird vom Bund und nicht von den Kantonen bestimmt. Der aktuell berücksichtigte Höchstbetrag für Mietzinsausgaben beträgt 1100 Franken pro Monat für eine alleinlebende Person und 1250 Franken pro Paar; wer auf eine rollstuhlgängige Wohnung angewiesen ist, erhält zusätzlich zu diesem Betrag pro Jahr 3600 Franken. Momentan sind auf Bundesebene Diskussionen im Gang, den Mietbetrag zu erhöhen und der Marktentwicklung anzupassen.

Grundsätzlich müsste dieser Betrag die Immobilienkosten der Grosszahl der geschützten Wohnungen decken, doch deckt er nicht die Dienstleistungen, die Personen in geschützten Wohnungen angeboten werden, wie Notrufsystem, soziale Hauswartung, Wäsche- und Mahlzeitenservice, Betreuung u. Ä. Bereits heute können diese Leistungen zusätzlich zur Miete in Rechnung gestellt werden; sie werden durch die Ergänzungsleistungen (Vergütung von Krankheitskosten) bis 25 000 Franken pro Jahr für Alleinlebende und 50 000 Franken für Paare rückerstattet. Diese Beträge sind noch höher, wenn die betroffene Person eine Entschädigung für leichte oder mittelschwere Hilflosigkeit erhält. Dies bedeutet: Zusätzlich zur Monatsmiete von 1100 Franken für eine alleinlebende Person (1250 Franken für ein Paar) steht ein jährlicher Betrag von 25 000 Franken (50 000 Franken für ein Paar) für die Finanzierung der im Rahmen der geschützten Wohnungen angebotenen Leistungen zur Verfügung, also aufgerundet 104 Franken pro Tag.

Wir möchten betonen, dass das Angebot der Leistungen zu Hause im Rahmen des Projekts Senior+, das sich momentan in der Vernehmlassung befindet, ausgebaut werden soll, damit es den Bedürfnissen der Seniorinnen und Senioren optimal entspricht. Es ist jedoch wichtig, all diese notwendigen Dienstleistungen nicht nur der Förderung des Verbleibs zu Hause in geschützten Wohnungen vorzubehalten, denn dadurch könnte eine Art Ghettos entstehen. Gewisse Leistungen müssen für alle Wohnstätten, in denen Betagte wohnen und in Zukunft vermehrt wohnen werden, angeboten werden (z. B. soziale Hauswartung).

2. *Wenn ja, auf welchem Weg (Gesetzesänderung, Verordnung,...), mit welchen Beträgen und innert welcher Frist?*

In Anbetracht des bereits Gesagten ist auf kantonaler Ebene keine Änderung des für die Berechnung der Ergänzungsleistungen berücksichtigten Mietbetrags denkbar, Grundlage dafür ist eine Änderung der Bundesgesetzgebung.

3. *Wenn nein, nach welchem Zeitplan sieht der Staatsrat vor, entsprechende Massnahmen für den garantierten Ausbau von geschützten Wohnungen in unserem Kanton umzusetzen («Senior+»)?*

Die Schaffung von geschützten Wohnungen an und für sich ist in bestimmten Situationen sicher wünschenswert, doch ist dies bei Weitem nicht die einzig denkbare Massnahme, um

Betagten sichere Wohnungen mit Dienstleistungen anzubieten. Ist es normal, dass ein Leben in einem sicheren Umfeld Seniorinnen und Senioren in geschützten Wohnungen vorbehalten bleibt? Angesichts des Ausmasses der demographischen Entwicklung, die uns erwartet, und um eine Trennung unserer Gesellschaft zu verhindern, müssen wir auf anderen Ebenen aktiv werden: Die Umgestaltung des Wohnraums zur verstärkten Sicherheit des Lebensorts der betagten Personen wie auch der Personen mit Behinderungen sowie der Ausbau des Angebots für Dienstleistungen zu Hause zielen darauf ab, die Sicherheit der dort lebenden Personen zu gewährleisten (z. B. sozialer Hauswartdienst), ihr bestimmte Aufgaben zu vereinfachen (z. B. Wäscheservice, Einkauf) und ihr so zu ermöglichen, selbständig und Teil ihres sozialen Umfelds zu bleiben. Verschiedene Massnahmen des Massnahmenplans Senior+ 2016–2020 gehen in diese Richtung. Es ist geplant, diese Massnahmen ab 2016 gestaffelt umzusetzen.

4. *Kann der Staatsrat eine Bilanz der Erfahrungen anderer Kantone in diesem Bereich ziehen?*

Einige Nachbarkantone von Freiburg, wie der Kanton Waadt, unterstützen die Schaffung von geschützten Wohnungen aktiv, insbesondere durch die Finanzierung von Infrastrukturen (vgl. einführende Bemerkung unter Punkt 1). Jedoch haben wir keine Informationen zu den in den Kantonen unternommenen Schritten für die gesteigerte Sicherheit des Wohnraums als Ganzes und zur Entwicklung von Leistungen zur Förderung des Verbleibs zu Hause von betagten Personen. Diese Leistungen wurden grösstenteils ausserhalb eines umfassenden Konzepts, wie es im Kanton Freiburg entwickelt wurde, umgesetzt. Deshalb ist die Vorgehensweise des Kantons Freiburg in der Schweiz einzigartig und ausserhalb der Kantonsgrenzen auf grosses Interesse gestossen.

5. *Kann die genaue Definition des Begriffs «geschützte Wohnungen» gemäss Staatsrat beschleunigt werden?*

Eine geschützte Wohnung ist ein Lebensort, der sich in einem Gebäude befindet, das den baulichen Anforderungen nach Bundes- und Kantonsgesetzgebung entspricht. Letztere tragen den Bedürfnissen von mobilitätseingeschränkten Personen Rechnung. Wer in einer geschützten Wohnung lebt, hat dort seinen Wohnsitz und zahlt eine Miete gemäss Mietvertrag.

Der Unterschied zwischen geschützten Wohnungen und anderen «hindernisfreien» Bauten liegt darin, dass Personen, die darin leben, Pflege- und/oder Beherbergungsleistungen beziehen können werden (z. B. gemeinsame Mahlzeiten, Hauswartdienst, Wäscheservice u. Ä.). Diese werden vom Besitzer oder von der Organisation, die das Gebäude verwaltet, angeboten.

Der Gesetzesvorentwurf über die sozialmedizinischen Leistungen, momentan in der Vernehmlassung, sieht vor, dass die Bestimmungen über die Pflegeheime sinngemäss für Gemeinschaftshäuser gelten, die aus mehreren bedarfsgerechten und gesicherten Wohnungen bestehen, wenn sie vom gleichen Rechtsträger wie demjenigen des Pflegeheims verwaltet werden, wenn sie Beherbergungsleistungen anbieten

und die Übernahme der Pflege durch Personal sicherstellen, das vom Rechtsträger angestellt wird. Dadurch kann einerseits die Finanzierung der Krankenversicherer für die Pflegeleistungen, die rund um die Uhr erbracht werden, garantiert werden; andererseits wird so nicht die Pflegedotation beeinträchtigt, auf die eigentlich die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime Anrecht hätten. Die anderen, unabhängig verwalteten geschützten Wohnungen werden wie heute im Bedarfsfall von den Diensten für die Hilfe und Pflege zu Hause betreut.

Den 30. Juni 2014.

Question 2014-CE-52 Nadine Gobet/ Stéphane Peiry Qu'envisage de faire le Conseil d'Etat pour assainir les finances de l'HFR?

Question

Lors de la session de février 2014, le Grand Conseil a accepté des crédits supplémentaires compensés du budget 2013 de l'ordre de 28 171 000 francs, dont 15 600 000 francs uniquement pour les contributions pour les hospitalisations hors canton, soit les 55% du total des crédits supplémentaires.

D'autre part, après un premier exercice sous l'égide du nouveau financement hospitalier, les comptes 2012 de l'HFR se sont soldés par un déficit de 5 402 362 francs. Il convient d'y ajouter le financement transitoire à charge également du canton qui s'élevait à 42 933 747 francs. Pour 2012, l'Etat apporte ainsi une contribution totale de 48 336 109 francs au financement de l'HFR et ce, sans compter les prestations d'intérêt général.

Face à la situation financière délicate que connaît l'HFR, en lien notamment avec les difficultés rencontrées dans le cadre des négociations tarifaires, il est indispensable de poursuivre les efforts entrepris dans la recherche d'efficacité, afin notamment de diminuer le déficit et de réduire le financement transitoire à charge de l'Etat.

L'équilibre financier doit demeurer l'objectif, même si l'éventualité de difficultés avait été prise en considération lors de l'élaboration de la nouvelle loi concernant le financement des hôpitaux et les maisons de naissance en automne 2011. Il est en effet prévu à l'article 8 que les comptes de l'HFR doivent en principe être équilibrés. Si une éventuelle perte cumulée au bilan provenant des exercices 2012 et suivants excède 3% des charges annuelles d'exploitation du dernier exercice, l'établissement doit, dès l'exercice suivant, prendre des mesures pour couvrir le dépassement sur une période de trois exercices comptables.

Concrètement, cela signifie par exemple que la perte cumulée calculée sur les charges annuelles d'exploitation ne peut

dépasser 13 000 000 francs en prenant comme base de référence l'exercice 2012 qui totalise des charges d'exploitation pour 434 551 243 francs.

Si l'on prend en considération la perte réalisée sur l'exercice 2012, il suffirait que les deux prochains exercices soient du même ordre pour que des mesures doivent légalement être prises par l'HFR, au sens de l'art. 8 de la loi précitée.

Même si nous n'en sommes pas encore là, il convient d'anticiper les problèmes et de chercher des solutions en amont. Pour atteindre cet objectif, outre les réflexions sur la planification hospitalière, l'une des autres sources réside inévitablement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, sachant que le 65% du coût d'une prestation hospitalière est induit par des dépenses liées au personnel.

Cette situation n'a d'ailleurs pas échappé au Conseil d'Etat qui, au point 2.3 de sa réponse au postulat Jean-Pierre Siggen/Yvonne Stempfel-Horner de mai 2012, fait un rapport détaillé des conditions de travail à l'HFR.

On y apprend notamment «qu'avec l'introduction d'une structure tarifaire unique (DRG), une comparaison (benchmarking) au niveau suisse est désormais possible et que sur la base de ces résultats, les assureurs ont revendiqué une baisse importante des tarifs fribourgeois.

Selon les analyses de tarifsuisse SA, le HFR serait, avec un tarif de base (baserate) de 10 770 francs, l'un des hôpitaux les plus chers parmi les 74 analysés.»

Au niveau des salaires, des études comparatives ont été réalisées d'une part, entre les hôpitaux publics de Suisse romande et d'autre part, sur l'ensemble du territoire par l'Association des hôpitaux de Suisse. Leurs conclusions sont identiques, à savoir que les salaires du personnel hospitalier du canton de Fribourg sont plus élevés que la moyenne suisse, mais résultent de l'outil d'évaluation multicritères EVALFRI adopté par le canton.

Dès lors, force est d'admettre que la marge d'autonomie du Conseil d'administration est relativement faible. Néanmoins, des réflexions doivent pouvoir être menées dans l'allocation des ressources, sans remettre en cause d'une part, la protection des droits acquis pour les collaborateurs de l'HFR et d'autre part, la qualité des prestations et des soins.

Par conséquent, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Qu'envisage de faire le Conseil d'Etat pour endiguer la dégradation des finances du HFR qui ont un impact important sur nos finances cantonales?
2. Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat considère-t-il que l'HFR dispose d'une autonomie suffisante pour pouvoir gérer ses ressources humaines tout en respectant les exigences légales (loi sur l'hôpital fribourgeois et loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance)?
3. Le Conseil d'Etat serait-il prêt à réévaluer les processus de gestion du personnel, y compris le rôle du Service

du Personnel et d'Organisation (SPO) ou à adopter un règlement du personnel propre à l'HFR? Ne devrait-il pas envisager des réflexions interdépartementales à ce sujet?

4. Est-ce que l'art. 37 de la loi sur l'hôpital fribourgeois qui traite du statut du personnel ne devrait pas être adapté en conséquence?

Le 25 février 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

1. *Qu'envisage de faire le Conseil d'Etat pour endiguer la dégradation des finances du HFR qui ont un impact important sur nos finances cantonales?*

L'analyse de l'évolution du montant à charge de l'Etat dément l'affirmation qu'il y aurait une dégradation des finances du HFR (cf. également la réponse du Conseil d'Etat à la question 2014-CE-33 Didier Castella – Stratégie HFR et conséquences financières pour la collectivité publique). En 2011, l'Etat a pris en charge le déficit de l'HFR pour un montant de Fr. 189 mio alors que, pour 2012 et 2013, l'Etat a payé un montant total de respectivement Fr. 166 mio et Fr. 172 mio (à relever que les comptes de l'Etat présentent des montants de Fr. 161.6 mio pour 2012 et Fr. 181.6 mio pour 2013, en raison d'un décalage temporel des paiements).

Les coûts du HFR semblent élevés selon le benchmarking effectué dans le cadre des négociations tarifaires. Les coûts des hôpitaux retenus rendent toutefois difficile une comparaison, car ils ne prennent pas en compte les mêmes éléments. En effet, les montants pris en charge à titre de prestations d'intérêt général et autres prestations répondant à un besoin de santé publique varient fortement d'un canton à l'autre. Pour ce qui concerne le canton de Fribourg, le travail d'identification des prestations d'intérêt général et des autres prestations, actuellement encore contenues dans le financement transitoire, est toujours en cours à ce jour. Ce n'est qu'une fois cette démarche terminée que sera connue la structure exacte des prestations du HFR et de leur coût et que des comparaisons avec d'autres hôpitaux seront possibles.

Par ailleurs, le HFR analyse toutes les possibilités pour améliorer son efficience. Des mesures à court terme ont déjà été prises. Et, surtout, la stratégie adoptée en 2013 pose les jalons de l'amélioration à moyen et à long terme de l'efficience de l'établissement.

Enfin, avec le plan financier révisé 2015–2018, le montant total à charge de l'Etat pour le HFR diminuera encore de 16 millions de francs à l'horizon 2016 par rapport à la planification 2012–2016, cela même si, en parallèle, la part de l'Etat au financement des prestations stationnaires passera à 55%. Il augmentera toutefois sur la période 2015–2018 de 14.7 millions de francs, dont 7.3 millions dus uniquement à l'obligation légale d'augmenter la part de l'Etat de 51% en 2015 à 55% en 2018.

2. *Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat considère-t-il que l'HFR dispose d'une autonomie suffisante*

pour pouvoir gérer ses ressources humaines tout en respectant les exigences légales (loi sur l'hôpital fribourgeois et loi concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance)?

Afin de tenir compte des particularités liées à la gestion et à l'exploitation du HFR, la loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR) concède au conseil d'administration un certain nombre de compétences normalement réservées, par la législation sur le personnel de l'Etat, au Conseil d'Etat; pour faire usage de ces compétences, le conseil d'administration doit adopter des règlements y relatifs et les soumettre au Conseil d'Etat pour approbation (art. 37 LHFR). Ainsi par exemple, un règlement sur la formation continue propre au HFR a été élaboré par le conseil d'administration et approuvé dernièrement par le Conseil d'Etat. Ce règlement tient compte des particularités de la formation continue du personnel soignant notamment.

Au surplus, des conditions particulières peuvent être fixées par des règlements adoptés par le conseil d'administration et approuvés par le Conseil d'Etat pour le directeur ou la directrice générale et le directeur ou la directrice médical-e, les médecins-chef-fe-s et leurs adjoints ainsi que les autres médecins (art. 38 LHFR).

En revanche, il est vrai que le HFR ne bénéficie pas d'autonomie dans un domaine important, à savoir celui de la fixation de la classification des fonctions dans l'échelle normale des traitements. En effet, l'article 12 al. 2 let. h LHFR réserve au Conseil d'Etat la compétence d'arrêter la classification des emplois et les conditions salariales.

Pour mémoire, lors du traitement du projet de LHFR au Grand Conseil, le principe de la soumission du personnel du HFR à la loi sur le personnel de l'Etat (LPers) n'a fait l'objet d'aucune discussion au sein de la commission parlementaire, ni en plénum; avec le projet de loi, il a été accepté au vote final, le 27 juin 2006, par 95 voix sans opposition ni abstention.

Il est vrai que l'application du système EVALFRI produit des résultats en matière de classification des fonctions, notamment dans le domaine des soins, qui paraissent plus attractifs que dans d'autres hôpitaux suisses. Cette situation est due au fait qu'EVALFRI mesure les charges et inconvénients d'une fonction en faisant abstraction du marché du travail et des niveaux des salaires payés sur ce marché pour chaque fonction. L'élément marché du travail est en effet pris en compte par d'autres paramètres et mécanismes contenus dans la LPers. La formation de base minimale exigée joue un rôle important (58%) dans l'évaluation et la classification finale par EVALFRI. L'exigence minimale de formation pour la fonction d'infirmière est un bachelors d'une haute école spécialisée (HES). Les professions ayant le même profil d'exigences ont été toutes classées, dans l'administration centrale et dans les autres établissements de l'Etat soumis à la LPers, au moins en classe 18 (p.ex. ingénieur HES, assistant social HES, collaborateur administratif supérieur HEG, etc.) et la classe 20 est accessible pour certaines fonctions de conduite et/ou selon la spécialisation. Dans ces fonctions, les comparaisons salariales démontrent que le canton de Fribourg se situe dans la moyenne Suisse ou légèrement en dessous et que,

dans certaines professions, il est même difficile de pouvoir engager des personnes par rapport au niveau salarial offert. Or, les infirmières HES sont toutes classées en classe 17, donc une classe de moins pour une formation équivalente du type HES. Le constat que le niveau salarial des infirmières au HFR est plus élevé qu'en moyenne suisse s'explique en grande partie par le fait que, dans beaucoup de cantons alémaniques, les exigences de formation ne se situent pas au niveau d'une HES mais à un niveau plus bas. Or, cette situation est aussi en train de changer dans ces cantons. Les statistiques montrent que, du point de vue salarial, le canton de Fribourg est environ de 6% à 10% supérieur à la moyenne du marché, en tenant compte des salaires minimum et maximum. Cette situation crée certes des dépenses supplémentaires; en revanche, elle améliore sensiblement le positionnement du HFR sur un marché de l'emploi tendu et lui permet de bénéficier de personnel compétent. Le Conseil d'Etat va toutefois demander au Conseil d'administration d'assouplir le cadre actuel.

Une piste supplémentaire de réflexion pourrait se situer au niveau de la structure organisationnelle, par exemple en ce qui concerne le ratio entre le nombre d'infirmières HES par rapport aux assistantes en soins communautaires (ASSC) ou d'autres fonctions soignantes et médico-techniques pour fournir les prestations à des coûts comparables à d'autres hôpitaux suisses. Il appartient à la Direction du HFR d'analyser cette question et, cas échéant, de prendre les mesures utiles.

3. *Le Conseil d'Etat serait-il prêt à réévaluer les processus de gestion du personnel, y compris le rôle du Service du personnel et d'organisation (SPO) ou à adopter un règlement du personnel propre à l'HFR? Ne devrait-il pas envisager des réflexions interdépartementales à ce sujet?*

Préalablement, le Conseil d'Etat souligne qu'à défaut de base légale, il ne lui est pas possible d'adopter un règlement du personnel propre au HFR. Il rappelle que la LPers s'applique aux personnes qui exercent une activité au service de l'Etat et qui sont rémunérées pour cette activité (art. 2 LPers), à savoir les collaborateurs et collaboratrices de l'administration cantonale – y compris des établissements personnalisés de l'Etat (ci-après: établissements) –, du Secrétariat du Grand Conseil et de l'ordre judiciaire. A l'instar du HFR, les établissements suivants sont également des établissements personnalisés au sens de la LPers:

- > l'Université;
- > l'Office cantonal du matériel scolaire;
- > les Etablissements de Bellechasse;
- > l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments;
- > l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg;
- > l'Etablissement d'assurance des animaux de rente;
- > l'hôpital fribourgeois;
- > le Réseau fribourgeois de santé mentale;
- > l'Etablissement cantonal des assurances sociales;
- > la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

En ce qui concerne le rôle du Service du personnel et d'organisation (ci –après: le SPO) il convient de rappeler ses attributions légales (art. 12 LPers). Ainsi, le SPO:

- > veille à l'application uniforme de la présente loi et des lois spéciales concernant le personnel de l'Etat et de ses établissements; à cet effet, il donne des préavis ou établit des directives;
- > développe les instruments de gestion centralisés;
- > gère le logiciel relatif à la gestion et aux salaires du personnel;
- > assure la gestion des salaires du personnel de l'Etat, à moins que des motifs de rationalisation ne commandent une décentralisation, notamment au profit des établissements;
- > est organe de conseil, de contrôle, de rapport et de préavis au Conseil d'Etat, aux Directions et aux établissements dans tous les domaines relatifs au personnel;
- > exerce toutes les autres attributions qui lui sont expressément dévolues par la présente loi et ses dispositions d'exécution ou par les lois spéciales.

Le SPO n'a pas de compétences décisionnelles envers un établissement ou un service de l'Etat, mais émet des préavis obligatoires dans les divers processus de gestion du personnel. Lorsqu'une autorité d'engagement (Direction ou établissement) n'entend pas suivre le préavis du SPO et que les parties ne trouvent pas une solution au problème, c'est le Conseil d'Etat qui tranche. Il en va de même pour le HFR. Pour coordonner les activités entre le SPO et les établissements, la LPers prévoit la possibilité de créer des entités de gestion du personnel (art. 13 LPers) qui sont les répondants fonctionnels du SPO. La délégation de compétences du SPO à l'entité de gestion concernée est régie par des conventions soumises à approbation du Conseil d'Etat. Une telle convention est actuellement en discussion. Elle permettra notamment de simplifier les processus et de définir le degré d'autonomie du HFR en matière de gestion du personnel.

4. *Est-ce que l'art. 37 de la loi sur l'hôpital fribourgeois qui traite du statut du personnel ne devrait pas être adapté en conséquence?*

L'article 37 LHFR pose le principe de la soumission du personnel du HFR à la législation sur le personnel de l'Etat (al. 1) et énumère certaines compétences déléguées au conseil d'administration (al. 2). Le Conseil d'Etat va toutefois demander au Conseil d'administration d'assouplir le cadre actuel.

En revanche, les aspects relevant des processus de gestion de personnel peuvent être simplifiés dans le cadre de la convention entre le SPO et le HFR.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'épuiser la marge de manœuvre donnée par le cadre légal actuel.

Le 30 juin 2014.

—

Anfrage 2014-CE-52 Nadine Gobet/ Stéphane Peiry

Was beabsichtigt der Staatsrat zu tun, um die Finanzen des HFR zu sanieren?

Anfrage

In der Februarsession 2014 hat der Grosse Rat kompen- sierte Nachtragskredite zum Voranschlag 2013 in Höhe von 28 171 000 Franken genehmigt, davon 15 600 000 Franken allein für die Beiträge an die ausserkantonalen Spitalaufent- halte, was 55% der Kredite entspricht.

Ferner hat das HFR seine Jahresrechnung am Ende des ers- ten Jahres der neuen Spitalfinanzierung mit einem Defizit von 5 402 362 Franken abgeschlossen. Hinzu kommt die Übergangsfian- zierung zulasten des Kantons in Höhe von 42 933 747 Franken. 2012 beteiligte sich der Staat somit mit (einem Beitrag von) insgesamt 48 336 109 Franken an der Finanzierung des HFR, gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgenommen.

Angesichts der heiklen finanziellen Lage, in der sich das HFR befindet, namentlich im Zusammenhang mit den Schwierig- keiten bei den Tarifverhandlungen, ist es wichtig, dass weiterhin mehr Effizienz angestrebt wird, damit schliesslich insbesondere das Defizit und die Übergangsfian- zierung zulasten des Staates reduziert werden können.

Ziel muss weiterhin das finanzielle Gleichgewicht bleiben, auch wenn bei der Ausarbeitung des neuen Gesetzes über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser im Herbst 2011 mögliche Schwierigkeiten in Erwägung gezogen wurden. In dessen Artikel 8 steht nämlich, dass die Jahresrechnungen grundsätzlich ausgeglichen sein müssen. Überschreiten all- fällige Verluste in der Bilanz aus dem Geschäftsjahr 2012 und folgende 3% der jährlichen Betriebskosten des letzten Geschäftsjahres, muss diese Überschreitung ab dem kom- menden Geschäftsjahr innert dreier Rechnungsjahre gedeckt werden.

Nimmt man beispielsweise das Geschäftsjahr 2012, in dem Betriebskosten in Höhe von 434 551 243 Franken verzeichnet wurden, bedeutet dies konkret, dass die Verluste, berechnet auf die jährlichen Betriebskosten, nicht höher sein dürfen als 13 000 000 Franken.

Berücksichtigt man den Verlust aus dem Geschäftsjahr 2012, würde es genügen, wenn die nächsten beiden Geschäftsjahre ähnlich ausfallen würden, damit das HFR gesetzliche Mass- nahmen im Sinne des zuvor erwähnten Artikels 8 treffen müsste.

Auch wenn es noch nicht soweit ist: Es ist unerlässlich, die Probleme proaktiv anzugehen und rechtzeitig nach Lösun- gen zu suchen. Im Wissen, dass 65% der Kosten einer Spi- talleistung auf Personalausgaben zurückzuführen sind, muss neben den Überlegungen im Zusammenhang mit der Spital- finanzierung unweigerlich auch das Personalwesen unter die Lupe genommen werden.

Dies ist auch dem Staatsrat bewusst, der unter 2.3 seiner Ant- wort auf das Postulat Jean-Pierre Siggen/Yvonne Stempf- el-Horner vom Mai 2012 die Arbeitsbedingungen im HFR aus- führlich beschreibt.

Dort steht namentlich, dass mit der Einführung einer in der ganzen Schweiz einheitlichen Tarifstruktur (SwissDRG) ein schweizweiter Vergleich (Benchmarking) möglich wurde, auf Grundlage dessen die Versicherer eine wesentliche Senkung der Freiburger Tarife forderten.

Den Analysen von tarifsuisse ag zufolge sei das HFR mit einer Baserate von 10 770 Franken eines der teuersten der 74 analysierten Spitäler.

Der Verband Spitäler der Schweiz hat Lohnvergleichsstudien durchgeführt: zum einen zwischen den öffentlichen Spitäl- ern der Westschweiz, zum anderen zwischen den öffentli- chen Spitalern der ganzen Schweiz. Die Schlussfolgerungen sind die gleichen: Die Löhne des Spitalpersonals des Kantons Freiburg liegen über dem Schweizer Durchschnitt, sind aller- dings auf EVALFRI, ein multikriterielles Evaluationstool des Kantons Freiburg, zurückzuführen.

Folglich muss festgestellt werden, dass das Mass an Selbst- ständigkeit des Verwaltungsrats relativ gering ist. Trotzdem muss es möglich sein, die Mittelzuteilung neu zu überden- ken, ohne dabei den Schutz der wohlerworbenen Rechte der HFR-Mitarbeitenden oder die Qualität der Leistungen und der Pflege zu beeinträchtigen.

Deshalb stellen wir dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Was beabsichtigt der Staatsrat zu tun, um die Ver- schlechterung der Finanzen des HFR, die einen wesent- lichen Einfluss auf die kantonalen Finanzen haben, aufzuhalten?
2. Ist der Staatsrat in Anbetracht dieser Erwägungen der Ansicht, das HFR verfüge über genügend Autonomie, um sein Personalwesen unter Wahrung der gesetzlichen Anforderungen zu führen (Gesetz über das freiburger spital und Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser)?
3. Wäre der Staatsrat bereit, die Abläufe in der Personal- führung, inklusive der Rolle des Amtes für Personal und Organisation (POA), zu überprüfen oder ein eigenes Per- sonalreglement für das HFR zu erlassen? Sollte er nicht departementsübergreifende Überlegungen zu diesem Thema in Erwägung ziehen?
4. Müsste Artikel 37 des Gesetzes über das freiburger spital, der das Personalstatut regelt, nicht entsprechend angepasst werden?

Den 25. Februar 2014.

Antwort des Staatsrats

1. Was beabsichtigt der Staatsrat zu tun, um die Verschlech- terung der Finanzen des HFR, die einen wesentlichen Ein- fluss auf die kantonalen Finanzen haben, aufzuhalten?

Die Aussage, die Finanzen des HFR hätten sich verschlechtert, wird durch die Analyse der Entwicklung des Betrags zulasten des Staates widerlegt (vgl. Antwort des Staatsrates auf die Anfrage 2014-CE-33 Didier Castella – HFR-Strategie und finanzielle Auswirkungen für das Gemeinwesen). 2011 hat der Staat das Defizit des HFR in Höhe von 189 Millionen Franken übernommen, während er 2012 und 2013 einen Gesamtbetrag von 166 bzw. 172 Millionen Franken bezahlt hat (NB: In der Rechnung des Staates sind 161,6 Millionen Franken für 2012 und 181,6 Millionen Franken für 2013 aufgeführt; dies ist auf eine Verzögerung bei den Zahlungen zurückzuführen).

Gemessen am Benchmarking, das bei den Tarifverhandlungen zur Anwendung kommt, scheinen die Kosten des HFR hoch. Die Kosten der dabei berücksichtigten Spitäler erschweren allerdings einen Vergleich, da sie nicht auf denselben Elementen beruhen. In der Tat unterscheiden sich die Beträge für gemeinwirtschaftliche und andere Leistungen im Interesse der öffentlichen Gesundheit von einem Kanton zum anderen erheblich. Im Kanton Freiburg ist die Identifizierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der anderen Leistungen, die aktuell in der Übergangsfinanzierung enthalten sind, noch immer im Gange. Erst nach Abschluss dieser Arbeiten werden die genaue Struktur der Kosten und Leistungen des HFR bekannt und Vergleiche mit anderen Spitälern möglich sein.

Im Übrigen prüft das HFR alle Möglichkeiten, um seine Effizienz zu verbessern. Kurzfristige Massnahmen wurden bereits ergriffen. Insbesondere die 2013 beschlossene Strategie weist den Weg für eine mittel- und langfristige Effizienzsteigerung des Spitals.

Mit dem revidierten Finanzplan 2015–2018 wird sich schliesslich der Gesamtbetrag für das HFR zu Lasten des Staates im Jahr 2016 im Vergleich zum Finanzplan 2012–2016 um 16 Millionen Franken reduzieren, und dies trotz der gleichzeitigen Erhöhung des Kantonsanteils für die Leistungsfinanzierung auf 55%. Von 2015–2018 wird der Gesamtbetrag trotzdem um 14,7 Millionen Franken steigen, davon 7,3 Millionen nur wegen der gesetzlichen Verpflichtung, den Kantonsanteil von 51% im Jahr 2015 auf 55% im Jahr 2018 zu erhöhen.

2. *Ist der Staatsrat in Anbetracht dieser Erwägungen der Ansicht, das HFR verfüge über genügend Autonomie, um sein Personalwesen unter Wahrung der gesetzlichen Anforderungen zu führen (Gesetz über das freiburger Spital und Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser)?*

Um den Besonderheiten der Führung und des Betriebs des HFR Rechnung zu tragen, gesteht das Gesetz über das freiburger Spital (HFRG) dem Verwaltungsrat eine gewisse Anzahl von Kompetenzen zu, die gemäss Personalgesetzgebung normalerweise dem Staatsrat vorbehalten sind; um von diesen Kompetenzen Gebrauch zu machen, muss der Verwaltungsrat entsprechende Reglemente erlassen und dem Staatsrat zur Genehmigung vorlegen (Art. 37 HFRG). So wurde vom Verwaltungsrat eigens für das HFR ein Reglement über die Weiterbildung erarbeitet und kürzlich vom Staatsrat

genehmigt. Dieses Reglement berücksichtigt insbesondere die Besonderheiten der Weiterbildung des Pflegepersonals.

Darüber hinaus können die Generaldirektorin oder der Generaldirektor, die medizinische Direktorin oder der medizinische Direktor, die Chefärztinnen und die Chefarzte, ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie die anderen Ärztinnen und Ärzte in Reglementen, die vom Verwaltungsrat erlassen und vom Staatsrat genehmigt werden, besonderen Bedingungen unterstellt werden (Art. 38 HFRG).

Hingegen trifft es zu, dass das HFR in einem wesentlichen Bereich nicht autonom ist, nämlich bei der Festlegung der Funktionsklassen in der Gehaltskala. Artikel 12 Abs. 2 Bst. h HFRG behält es ausdrücklich dem Staatsrat vor, die Einreihung der Stellen und die Gehaltsbedingungen zu bestimmen.

Zur Erinnerung: Der Grundsatz der Unterstellung des HFR-Personals unter das Gesetz über das Staatspersonal (StPG) gab bei der Behandlung des HFRG-Entwurfs im Grossen Rat weder in der parlamentarischen Kommission noch im Plenum zu irgendeiner Diskussion Anlass und wurde mit dem Gesetzesentwurf anlässlich der Schlussabstimmung vom 27. Juni 2006 mit 95 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung angenommen.

Es mag zutreffen, dass die Anwendung von EVALFRI zu Ergebnissen bei den Funktionsklassen führt, die insbesondere im Pflegebereich attraktiver sind als in anderen Schweizer Spitälern. Dies ist darauf zurückzuführen, dass EVALFRI die Belastungen und Nachteile einer Funktion unabhängig vom Arbeitsmarkt und den marktüblichen Einkommen für die jeweiligen Funktionen misst. Dem Element Arbeitsmarkt wird durch andere Parameter und Mechanismen des StPG Rechnung getragen. Die Grundausbildung spielt bei der Evaluierung und Schlusseinteilung durch EVALFRI eine wesentliche Rolle (58%). Die Mindestanforderung für die Funktion einer Pflegefachperson ist ein Bachelor auf Stufe Fachhochschule (FH). Berufe mit gleichem Anforderungsprofil wurden sowohl in der Zentralverwaltung als auch in den anderen dem StPG unterstellten Einrichtungen des Staates alle mindestens in der Gehaltsstufe 18 eingereiht (z. B. Ingenieur FH, Sozialarbeiter FH, höherer Verwaltungssachbearbeiter FH etc.); für Führungsfunktionen und/oder Spezialisierungen ist Gehaltsstufe 20 erreichbar. Lohnvergleiche zeigen, dass sich der Kanton Freiburg bei diesen Funktionen im Schweizer Durchschnitt oder leicht darunter bewegt; bei gewissen Berufen ist es im Hinblick auf den Lohn sogar schwierig, Personal anstellen zu können. Die Pflegefachpersonen FH befinden sich auf Gehaltsstufe 17, also eine Stufe tiefer als vergleichbare Ausbildungen auf Stufe FH. Dass das Lohnniveau der Pflegefachpersonen im HFR höher ist als der Schweizer Durchschnitt, lässt sich im Wesentlichen damit erklären, dass in vielen Deutschschweizer Kantonen die Ausbildungsanforderungen nicht auf Stufe FH, sondern tiefer angesetzt sind. Diese Situation ändert sich jedoch momentan auch in diesen Kantonen. Statistiken zeigen, dass der Kanton Freiburg beim Lohnniveau etwa 6 bis 10% über dem Marktdurchschnitt liegt, berücksichtigt man das Mindest- und Höchstgehalt. Diese Situation bringt in der Tat zusätzliche Ausgaben mit sich, doch auf einem angespannten Stellenmarkt verbessert

dies die Position des HFR markant und gewährleistet ihm kompetentes Personal. Trotzdem wird der Staatsrat den Verwaltungsrat ersuchen, die aktuellen Rahmenbedingungen zu flexibilisieren.

Ein zusätzlicher Ansatz wäre, die Organisationsstruktur zu überdenken, etwa was das Verhältnis zwischen Anzahl Pflegefachpersonen FH und Fachangestellten Gesundheit oder anderen Pflegefunktionen und medizinisch-technischen Funktionen betrifft. So könnten Pflegeleistungen zu Kosten erbracht werden, die mit anderen Schweizer Spitälern vergleichbar sind. Es ist an der Direktion des HFR, diese Frage zu vertiefen und gegebenenfalls die zweckdienlichen Massnahmen zu ergreifen.

3. *Wäre der Staatsrat bereit, die Abläufe in der Personalführung, inklusive der Rolle des Amtes für Personal und Organisation (POA), zu überprüfen oder ein eigenes Personalreglement für das HFR zu erlassen? Sollte er nicht departementsübergreifende Überlegungen zu diesem Thema in Erwägung ziehen?*

Vorab betont der Staatsrat, dass es ihm mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich ist, für das HFR ein eigenes Personalreglement zu erlassen. Er erinnert daran, dass das StPG für alle Personen gilt, die im Dienste des Staates tätig sind und dafür ein Gehalt beziehen, also für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, einschliesslich der Anstalten des Staates mit eigener Rechtspersönlichkeit, des Sekretariats des Grossen Rates und der Gerichtsbehörden (Art. 2 StPG). So wie das HFR gelten folgende Einrichtungen als Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit im Sinne des StPG:

- > die Universität;
- > die kantonale Lehrmittelverwaltung;
- > die Anstalten von Bellechasse;
- > die Kantonale Gebäudeversicherung;
- > das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg;
- > die Nutztierversicherungsanstalt;
- > das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit;
- > die Kantonale Sozialversicherungsanstalt;
- > die Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg.

Das Amt für Personal und Organisation (POA) seinerseits hat gemäss Artikel 12 StPG folgende Aufgaben:

- > Es sorgt für die einheitliche Anwendung dieses Gesetzes und der Spezialgesetze über das Personal des Staates und seiner Anstalten und gibt zu diesem Zweck Stellungnahmen ab oder stellt Richtlinien auf.
- > Es entwickelt die zentral bewirtschafteten Führungsinstrumente.
- > Es verwaltet die Software für die Personalbewirtschaftung und die Gehaltszahlungen.
- > Es verwaltet die Gehälter des Staatspersonals, sofern diese Verwaltung nicht aus Gründen der Rationalisierung, insbesondere zu Gunsten der Anstalten, dezentralisiert werden muss.
- > Gegenüber dem Staatsrat, den Direktionen und Anstalten übt es in allen Bereichen, die das Personal betreffen,

die Funktion eines Beratungs- und Kontrollorgans aus und verfasst Berichte und Stellungnahmen.

- > Es nimmt alle übrigen Aufgaben wahr, die ihm dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen oder Spezialgesetze ausdrücklich zuweisen.

Das POA hat keine Weisungsbefugnisse gegenüber einer Anstalt oder einem Amt des Staates, gibt aber seine Stellungnahme ab in verschiedenen Abläufen der Personalführung. Will sich eine Anstellungsbehörde (Direktion oder Anstalt) über die Stellungnahme des POA hinwegsetzen und kann keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, entscheidet der Staatsrat. Das gilt auch für das HFR. Zur Koordination der Aktivitäten zwischen POA und den Anstalten sieht das StPG die Möglichkeit vor, Fachstellen für die Personalbewirtschaftung zu schaffen, die als fachliche Ansprechpartnerinnen für das POA fungieren (Art. 13 StPG). Die Übertragung von Aufgaben des POA an die betreffende Fachstelle wird in Vereinbarungen geregelt, die dem Staatsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Eine solche Vereinbarung zwischen dem POA und dem HFR ist aktuell in Diskussion; sie soll die Abläufe vereinfachen und den Autonomiegrad des HFR im Bereich der Personalbewirtschaftung definieren.

4. *Müsste Artikel 37 des Gesetzes über das Freiburger Spital, der das Personalstatut regelt, nicht entsprechend angepasst werden?*

Artikel 37 HFRG verankert den Grundsatz der Unterstellung des HFR-Personals unter die Gesetzgebung für das Staatspersonal (Abs. 1) und zählt gewisse Zuständigkeiten auf, die an den Verwaltungsrat delegiert werden können (Abs. 2). Trotzdem wird der Staatsrat den Verwaltungsrat ersuchen, die aktuellen Rahmenbedingungen zu flexibilisieren.

Gewisse Aspekte im Ablauf der Personalführung hingegen können im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem POA und dem HFR vereinfacht werden.

Abschliessend hält der Staatsrat dafür, dass der Spielraum auszuschöpfen ist, der vom aktuellen gesetzlichen Rahmen vorgegeben ist.

Den 30. Juni 2014.

Question 2014-CE-61 Eric Collomb Projet de Jeux Olympiques en Romandie pour 2026: et pourquoi sans Fribourg?

Question

En marge des derniers Jeux Olympiques d'hiver de Sotchi, certains membres du CIO ont reconnu qu'il était temps de revenir à des Jeux plus «écologiques» que ceux de Sotchi. La démesure Russe a choqué et le redimensionnement des Jeux Olympiques d'hiver, avec des joutes sportives

se tenant sur des sites existants, est programmé. Dans ce contexte, la Suisse a une belle carte à jouer.

Dans «Le Matin dimanche» du 9 mars dernier, j'ai pu lire qu'un projet romand était à l'étude depuis une année. Malheureusement le canton de Fribourg ne figure pas sur la liste des partenaires de ce projet olympique, puisque c'est une coalition des cantons de Genève, Vaud et du Valais qui détient les clés de ce rêve olympique. Je suis surpris que notre canton ne soit pas intégré à ce projet Romand, car le Sud du canton et ses Préalpes, tout comme Fribourg et sa patinoire pourraient à coup sûr accueillir une discipline olympique.

En effet, une carte des sites potentiels a été élaborée par les initiateurs du projet¹. Celle-ci englobe clairement les Préalpes fribourgeoises qui deviennent du coup potentiellement «olympiques». La nouvelle patinoire de Fribourg (qui sera certainement construite d'ici 2026 ...) serait également un site très intéressant pour les joutes de hockey sur glace.

L'article susmentionné nous apprend également que le long chemin débutera ce printemps avec une table ronde à l'invitation de la Ville de Genève. Celle-ci réunira les conseillers d'Etat concernés et le comité d'initiative. A en croire les initiateurs du projet, le canton de Fribourg est purement et simplement absent de ces discussions. Pourtant, dans le cadre du développement économique de la «région Romandienne» au travers du GGBA, il me semble que notre canton dispose des relations nécessaires pour être consulté dans le cadre d'un projet comme celui des Jeux 2026. En effet, au-delà des aspects sportifs, le levier de développement économique découlant d'une manifestation de portée mondiale est extrêmement puissant et il serait très regrettable que nous en soyons écartés.

Je prie donc le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. Le Conseil d'Etat était-il au courant de ce projet?
2. Le canton de Fribourg a-t-il été approché par le comité d'initiative pour l'organisation des Jeux Olympiques 2026 en Suisse romande? Si non, le Conseil d'Etat va-t-il tenter d'intégrer ce comité d'initiative?
3. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il une possible participation du canton de Fribourg dans l'organisation des Jeux 2026 en Suisse?
4. Vu les relations que nous entretenons dans le cadre du GGBA, le Conseil d'Etat ne trouve-t-il pas étonnant de retrouver le canton de Fribourg dans le périmètre des sites olympiques potentiels, mais en dehors du comité d'initiative?

Le 12 mars 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat s'intéresse aux différents projets de Jeux Olympiques en Suisse; il avait notamment répondu à la consultation fédérale en lien avec une candidature suisse aux

Jeux Olympiques d'hiver. Pour mémoire, en janvier 2011, le Comité national olympique (CNO) suisse avait annoncé que cinq zones en Suisse avaient indiqué leur intérêt pour une candidature aux Jeux Olympiques de 2022: Genève, le Valais, les Grisons, Lucerne/Suisse centrale et Berne. Au final, c'est la candidature de Saint-Moritz qui a été retenue par le CNO suisse. Le 3 mars 2013, une votation populaire a eu lieu dans le canton des Grisons et le non l'emportant, la candidature grisonne est devenue caduque. Le Conseil d'Etat note aussi qu'une candidature pour les Jeux Olympiques de la jeunesse 2020 à Lausanne est en cours et qu'il paraît difficile de cumuler les candidatures.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de ce projet de la même manière que Monsieur le député, par la presse. Cependant, il est à noter que même la Ville de Genève, qui d'après l'article serait candidate, était elle aussi surprise de cette information. On constate donc que ce projet en est à ses débuts et peut-être que les choses seront amenées à évoluer durant les prochaines années.

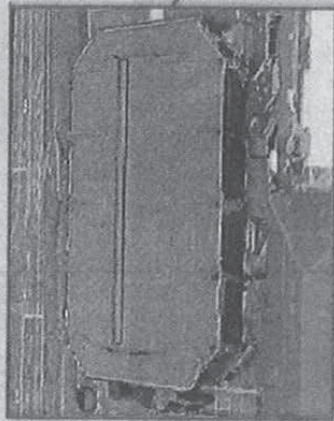
Le canton de Fribourg n'a pas été approché pour ce projet, mais s'y est intéressé à la suite de cette lecture du journal. Le Conseil d'Etat va donc suivre l'évolution de ce dossier et y donnera la suite qui conviendra au moment voulu.

Il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur une éventuelle participation puisqu'il n'y a pas de candidature officielle. Il est vrai que cela serait une opportunité pour notre canton, mais qui nécessite bien sûr beaucoup de travail et d'organisation en amont. Différents éléments devront être analysés avant de se lancer dans un tel projet, comme par exemple les moyens du canton, les frais engendrés mais également les retombées économiques et financières d'une manifestation d'une telle envergure. Tout ceci n'est pour l'instant pas d'actualité car le projet n'en est qu'à ses balbutiements et le Conseil d'Etat évaluera le cas échéant les possibilités de participation à un tel événement.

Le 11 juin 2014.

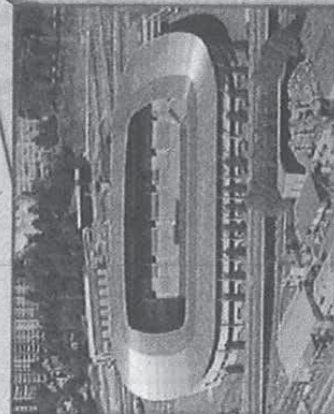
¹ Voir annexe

DES JO 2026 AU CŒUR DES ALPES: LES SITES POTENTIELS À MOINS DE DEUX HEURES DE ROUTE



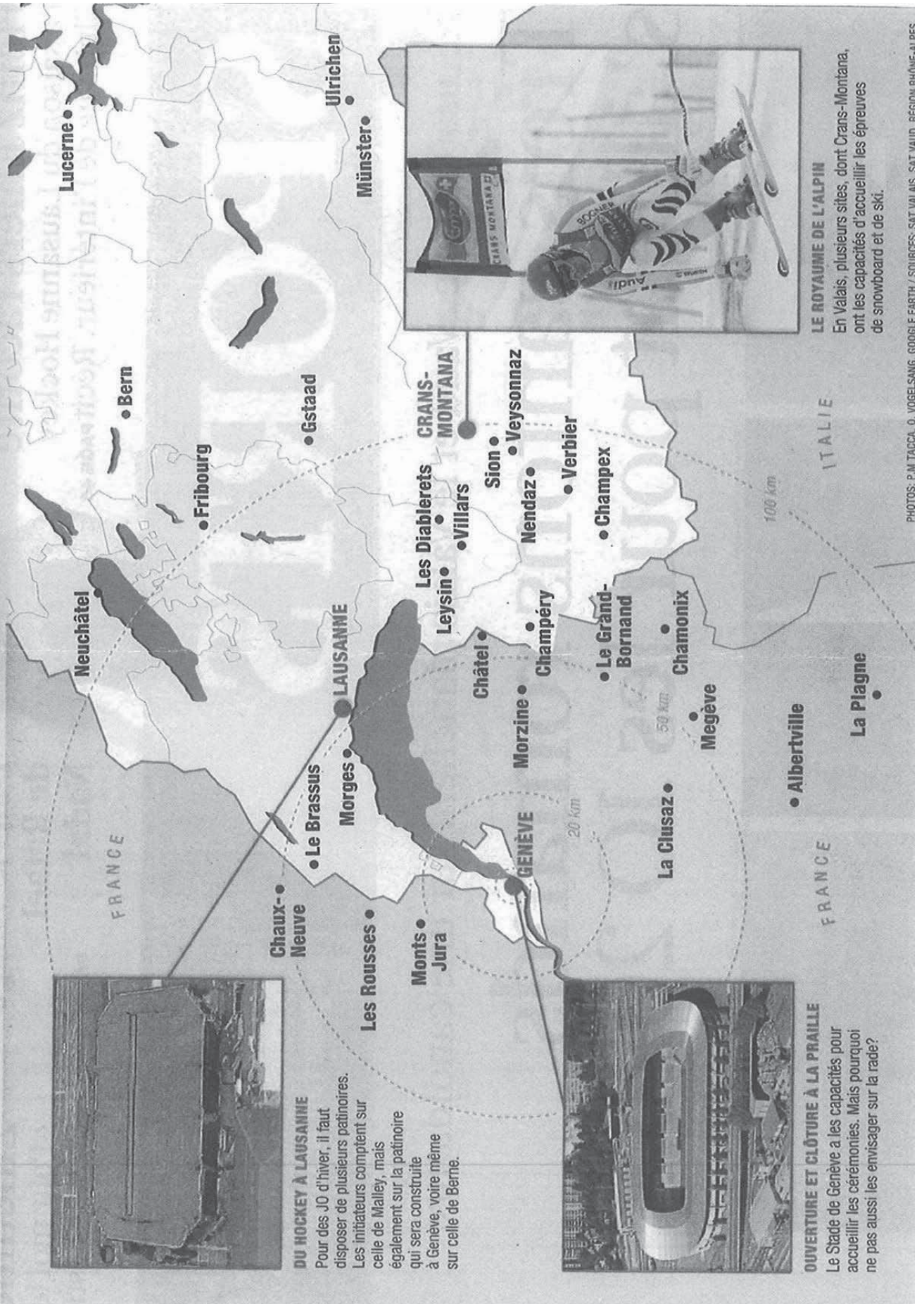
DU HOCKEY À LAUSANNE

Pour des JO d'hiver, il faut disposer de plusieurs patinoires. Les initiateurs comptent sur celle de Malley, mais également sur la patinoire qui sera construite à Genève, voire même sur celle de Berne.



OUVERTURE ET CLÔTURE À LA PRAILLE

Le Stade de Genève a les capacités pour accueillir les cérémonies. Mais pourquoi ne pas aussi les envisager sur la trade?



LE ROYAUME DE L'ALPIN

En Valais, plusieurs sites, dont Crans-Montana, ont les capacités d'accueillir les épreuves de snowboard et de ski.

PHOTOS: P.M. TACCA - O. VOGEL/SANG, GOOGLE EARTH / SOURCES: SAT VAI AIS, SAT VAI UN, DÉCROCHÉ/ALP DEC

Anfrage 2014-CE-61 Eric Collomb Projekt für Olympische Winterspiele in der Westschweiz im Jahr 2026: Warum ohne Freiburg?

Anfrage

Am Rand der letzten Olympischen Winterspiele in Sotchi haben einige Mitglieder des IOK eingestanden, dass es an der Zeit sei, zu ökologischeren und nachhaltigeren Spielen als denen von Sotchi zurückzukehren. Die russische Masslosigkeit schockierte und so ist eine Redimensionierung der Olympischen Winterspiele geplant, wobei die Wettkämpfe auf existierenden Anlagen ausgetragen werden sollen. In diesem Kontext hat die Schweiz gute Karten in der Hand.

Im «Le Matin dimanche» vom vergangenen 9. März konnte ich lesen, dass seit einem Jahr ein Westschweizer Projekt in Planung ist. Leider ist der Kanton Freiburg nicht auf der Liste der Partner dieses olympischen Projekts aufgeführt, denn anscheinend befinden sich die Schlüssel zu diesem olympischen Traum in den Händen einer Koalition der Kantone Genf, Waadt und Wallis. Ich bin überrascht, dass unser Kanton an diesem Westschweizer Projekt nicht teilnimmt, denn der Süden des Kantons und seine Voralpen, ebenso wie Freiburg und sein Eisstadion, könnten mit Sicherheit eine olympische Disziplin beherbergen.

Tatsächlich haben die Initianten des Projekts eine Karte der potentiellen Austragungsstätten ausgearbeitet.¹ Diese umfasst klar auch die Freiburger Voralpen, die damit potenziell «olympisch» sind. Das neue Eisstadion in Freiburg (das bis 2026 bestimmt fertiggestellt sein wird) wäre ebenfalls ein sehr interessanter Standort für die Eishockey-Wettkämpfe.

Im erwähnten Zeitungsartikel erfährt man ausserdem, dass der lange Weg einer Kandidatur in diesem Frühling beginnt – mit einer Podiumsdiskussion auf Einladung der Stadt Genf. An dieser werden die betreffenden Staatsräte und das Initiativkomitee teilnehmen. Laut den Initianten ist der Kanton Freiburg bei diesen Diskussionen schlicht und einfach nicht dabei. Mir scheint, dass unser Kanton im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung der «Region Romandie» durch die GGBA eigentlich über die nötigen Beziehungen verfügen würde, um im Zusammenhang mit einem Projekt wie demjenigen der Winterolympiade 2026 konsultiert zu werden. Denn die wirtschaftliche Hebelwirkung eines solchen Grossereignisses, vom sportlichen Aspekt einmal ganz abgesehen, ist enorm und es wäre sehr schade, wenn wir davon ausgeschlossen blieben.

Ich bitte daher den Staatsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wusste der Staatsrat von diesem Projekt?
2. Wurde der Kanton Freiburg vom Initiativkomitee für die Organisation der Olympischen Winterspiele 2026 in der Westschweiz angesprochen? Wenn nicht, wird der

Staatsrat sich für eine Aufnahme ins Initiativkomitee einsetzen?

3. Wie beurteilt der Staatsrat eine mögliche Teilnahme des Kantons Freiburg an der Organisation der Olympischen Winterspiele 2026 in der Schweiz?
4. Findet es der Staatsrat angesichts der Beziehungen, die wir im Rahmen der GGBA unterhalten, nicht erstaunlich, dass der Kanton Freiburg sich zwar im Perimeter der potenziellen Olympiastandorte, aber nicht im Initiativkomitee befindet?

Den 12. März 2014.

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat interessiert sich für die verschiedenen Projekte für Olympische Spiele in der Schweiz; er hatte namentlich auf die eidgenössische Vernehmlassung im Zusammenhang mit einer schweizerischen Kandidatur für die Olympischen Winterspiele geantwortet. Zur Erinnerung: Das Nationale Olympische Komitee der Schweiz (Swiss Olympic) hatte im Januar 2011 angekündigt, dass fünf Regionen in der Schweiz ihr Interesse für eine Kandidatur für die Olympischen Spiele von 2022 bekundet hatten: Genf, Wallis, Graubünden, Luzern/Zentralschweiz und Bern. Swiss Olympic entschied sich schliesslich für die Kandidatur von St. Moritz. Diese Kandidatur wurde in der Bündner Volksabstimmung vom 3. März 2013 jedoch definitiv abgelehnt. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass auch eine Kandidatur für die Olympischen Jugend-Winterspiele 2020 in Lausanne im Gang ist und es schwierig ist, Kandidaturen zu kumulieren.

Der Staatsrat hat von diesem Projekt auf dieselbe Art erfahren wie der Herr Grossrat, nämlich über die Zeitungen. Es sei allerdings gesagt, dass selbst die Stadt Genf, die laut dem Zeitungsartikel Kandidatin ist, über die darin gemachten Aussagen überrascht war. Offenbar steht dieses Projekt erst in den Anfängen, und vielleicht werden sich in den kommenden Jahren noch einige Entwicklungen ergeben.

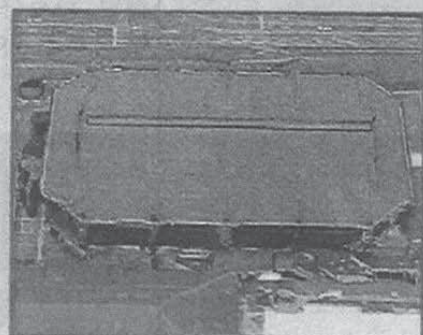
Der Kanton Freiburg wurde im Zusammenhang mit diesem Projekt nicht angesprochen, die Lektüre des Zeitungsartikels hat aber sein Interesse geweckt. Der Staatsrat wird die weitere Entwicklung dieses Projekts mitverfolgen und im passenden Zeitpunkt geeignete Schritte einleiten.

Es ist natürlich noch zu früh, sich dazu zu äussern, weil es keine offizielle Kandidatur gibt. Es stimmt, dass dies für unseren Kanton eine Chance wäre – allerdings eine Chance, die im Vorfeld viel Arbeit und Organisation erfordern würde. Bevor man sich an einem solchen Projekt beteiligt, müssen verschiedene Elemente analysiert werden, wie zum Beispiel die Mittel des Kantons, die entstehenden Kosten, aber auch die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen eines Anlasses solcher Grösse. All dies ist im Moment nicht aktuell, weil das Projekt noch völlig unausgereift ist. Im gegebenen Fall wird der Staatsrat die Möglichkeit der Teilnahme an einem solchen Ereignis prüfen.

Den 11. Juni 2014.

¹ Siehe Beilage

DES JO 2026 AU COEUR DES ALPES: LES SITES POTENTIELS À MOINS DE DEUX HEURES DE ROUTE



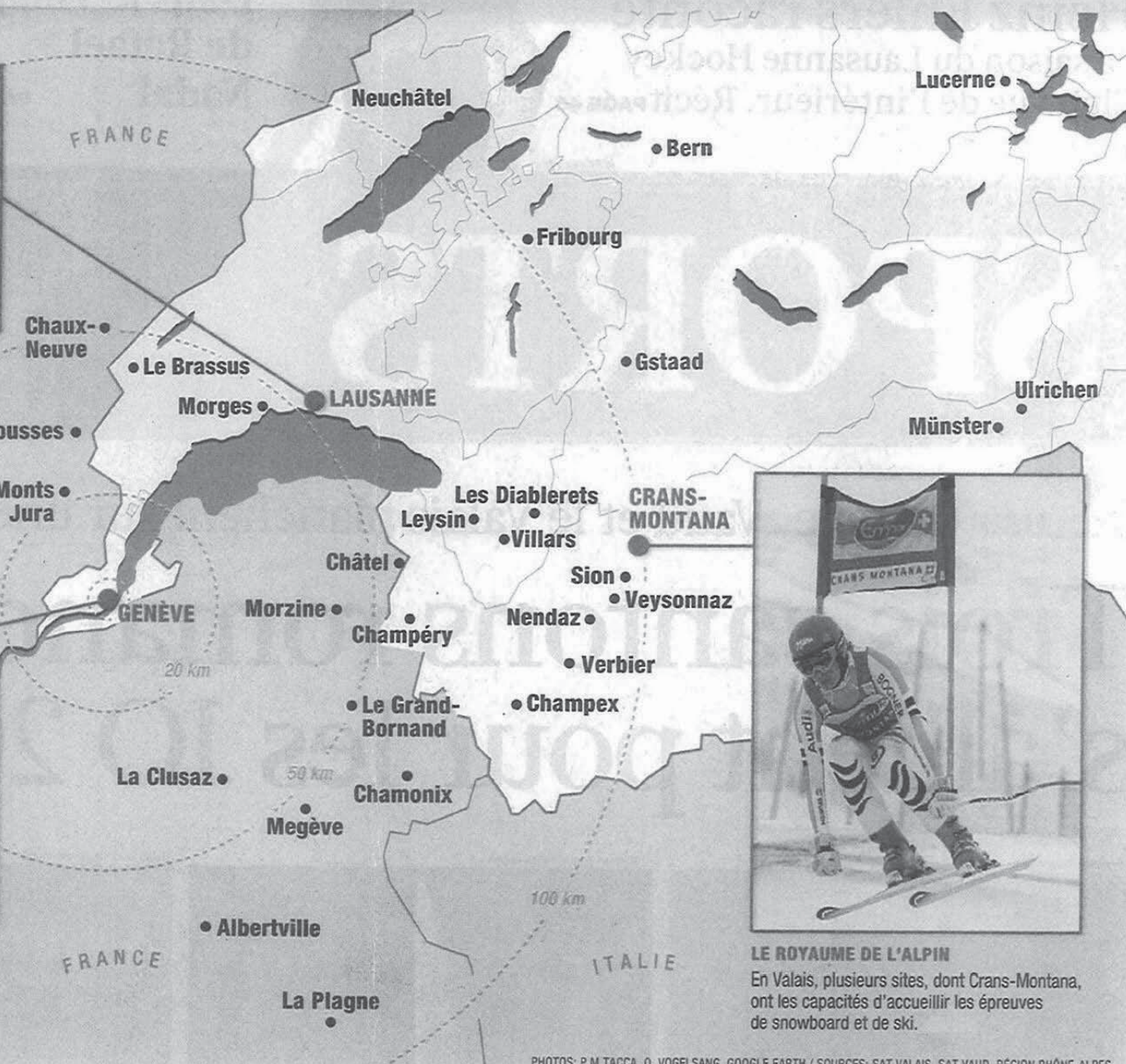
DU HOCKEY À LAUSANNE

Pour des JO d'hiver, il faut disposer de plusieurs patinoires. Les initiateurs comptent sur celle de Malley, mais également sur la patinoire qui sera construite à Genève, voire même sur celle de Berne.



OUVERTURE ET CLÔTURE À LA PRAILLE

Le Stade de Genève a les capacités pour accueillir les cérémonies. Mais pourquoi ne pas aussi les envisager sur la rade?



LE ROYAUME DE L'ALPIN

En Valais, plusieurs sites, dont Crans-Montana, ont les capacités d'accueillir les épreuves de snowboard et de ski.

PHOTOS: P.M TACCA, O. VOGELSANG, GOOGLE EARTH / SOURCES: SAT VALAIS, SAT VALUD, RÉGION RHÔNE-ALPES

Question 2014-CE-75 Daniel Gander/ Emanuel Waeber blueFACTORY

Question

L'Etat et la Ville de Fribourg sont devenus propriétaires du site Cardinal, le 6 juin 2012, en investissant un montant de 12,5 millions pour chacune des parties. Depuis cette date, de nombreuses études ont été menées et une mise au concours organisée pour permettre de légaliser le nouveau plan du quartier.

En parallèle, la Promotion économique (PromFR), de nombreux services de l'Etat et de la Ville ont contribué activement à la mise sur pied de ce projet.

Et, de plus, un Comité de pilotage politique (CPP) a été mis en place pour la gestion des locaux et les locations. Il s'affaire actuellement à la mise à disposition de locaux provisoires supplémentaires. Des locaux sont loués actuellement à FriUp et à différentes sociétés.

Le 12 février dernier, la société blueFACTORY Fribourg-Freiburg SA a été créée et capitalisée à hauteur de 50 millions. Nous notons qu'un Conseil d'administration et qu'un comité stratégique ont été instaurés. Depuis cette date, la gestion du site sera donc assumée par ladite société et ses conseils. Vu ce qui précède et étant donné l'opacité financière qui règne autour de ce projet, avant la création de la SA, nous nous permettons de poser les questions suivantes:

1. Quels ont été les coûts pour l'Etat des nombreuses études menées et du concours organisé pour la mise en œuvre du site?
2. Qu'ont coûté, à ce jour et pour l'Etat, ses services, la PromFR et le Comité de pilotage (CPP) pour la mise sur pied du projet?
3. Quelles sont/seront les modalités de remboursement des investissements consentis pour l'achat des terrains?
4. En capitalisant à hauteur de 50 millions et plus encore par après la création de la SA, est-ce que les terrains seront encore commercialisables en cas de difficultés financières de la SA?
5. Quel est le montant des intérêts hypothécaires pour le compte de l'Etat et qui en assume le recouvrement?
6. Qui est la société FriUp et par qui est-elle financée?
7. Lors du transfert de ses connaissances du projet, est-ce que la PromFR sera dédommée par la SA pour son travail?
8. Comment et à hauteur de quel montant sera soutenu par l'Etat le financement de blueFACTORY d'ici 2015 à 2020?

Les startups sont désormais intimement liées à blueFACTORY. Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, seulement 50% des jeunes entreprises survivent dans les 5 ans après leur création. Selon les experts de la branche seul le 10 à 20% des startups réussissent à subsister dans le domaine de la technologie.

Nous aimerions avoir une vue d'ensemble sur ce qui s'est fait jusqu'à présent, à savoir:

- a) Combien l'Etat a investi dans les startups?
- b) Combien de startups sont actuellement soutenues?
- c) Combien de startups ont atteint la maturité à ce jour et peuvent être considérées comme rentables et viables?

Le 27 mars 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond volontiers aux questions des députés Daniel Gander et Emanuel Waeber concernant le déroulement du projet blueFACTORY. Il ne peut toutefois pas partager le constat des députés Gander et Waeber concernant la prétendue «opacité financière» du projet blueFACTORY. Le Grand Conseil a été informé par le Conseil d'Etat à plusieurs reprises, de manière détaillée, sur l'avancement de ce dossier et notamment sur ses implications financières:

Octobre 2011	Rapport N° 268 sur le postulat 2024.07 Eric Collomb concernant l'hébergement de l'innovation par la création d'un parc technologique
Mai 2013	Rapport N° 60 du CE au GC sur la création de la société anonyme Bluefactory Fribourg-Freiburg SA en vue de l'installation d'un parc technologique sur l'ancien site de la brasserie du Cardinal, à Fribourg
Février 2014	Création de la SA
Mars 2014	Rapport 2014-DEE-23 du CE au GC sur le financement des plate-formes technologiques sur le site blueFACTORY

Une majorité des questions des députés Gander et Waeber trouvent leur réponse dans ces différents rapports. Concernant la capitalisation de la société Bluefactory Fribourg-Freiburg SA, le Conseil d'Etat souhaite corriger la valeur mentionnée par les députés. Elle est de 25 millions et non de 50 millions (c.f. rapport de mai 2013).

Pour rappel, le financement de la société BFF SA s'est déroulé de la manière suivante:

Au moment de l'achat du site Cardinal, l'Etat et la Ville de Fribourg ont décidé d'un engagement financier de 25 millions de francs, à raison de 12.5 millions de francs par l'Etat et 12.5 millions de francs par la ville.

Ce montant a été utilisé comme suit:

- > 21.5 millions de francs pour l'achat du site;
- > 2.5 millions de francs pour la phase préparatoire sous le contrôle du Comité de pilotage politique (CPP);
- > 1.0 million de francs alloué à Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFF SA) au titre de capital initial.

Le versement de 1 million de francs en espèces lors de la création de BFF SA a été concrétisé par le versement de chaque

partenaire de 500 000 francs sur le compte de consignation sous le contrôle du notaire.

Le document notarié comprend également un contrat de reprise d'actifs pour un montant de 24 millions de francs, basé sur un rapport établi par un auditeur indépendant. Ce montant correspond à la valeur d'achat du site, augmentée de la valeur des investissements consentis durant la phase CPP. La totalité de la valeur des terrains se retrouve donc en actifs dans la société BFF SA. Les partenaires ont remplacé dans leur bilan respectif la valeur d'un patrimoine immobilier de 12.5 millions de francs par la valeur de leur participation financière dans BFF SA sous forme d'actions.

Par ailleurs, les compléments suivants sont volontiers apportés par le Conseil d'Etat:

1. *Quels ont été les coûts pour l'Etat des nombreuses études menées et du concours organisé pour la mise en œuvre du site?*

Conformément au cadre de financement rappelé de manière préliminaire, le montant de la phase sous le contrôle du CPP se monte à 2.5 millions de francs et comprend notamment les études d'urbanisme, mais aussi les frais de notaire, droits de mutation, l'exploitation et la maintenance provisoire du site ainsi que les frais d'étude et de création de la structure juridique (Bluefactory Fribourg-Freiburg SA) qui a repris l'exploitation au 12.02.2014.

Ce budget n'est pas encore clos, puisque certains postes sont encore en cours d'utilisation (notamment les coûts de Masterplan et de préparation du PAC). L'état des engagements au 30.04.2014 est le suivant:

Budget engagé au 30.04.2014	en milliers/ Fr
Frais de mutation/notaire/registre foncier	172
Comité de pilotage politique	38
Structure opérationnelle	234
Etudes préparatoires/inventaire du site	124
Concours Urbanisme	535
Masterplan	150
Etudes de mobilité dans la zone Gare Pérolles	200
Rédaction du dossier de PAC	50
Concept énergétique	46
Etudes de contenu	82
Création de la structure juridique SA	62
Maintenance du site et travaux urgents	324
Exploitation provisoire	115
Etudes pour préparer des locaux supplémentaires	155
Communication	190
Solde disponible	24
Total Etudes CPP	2500

Ce budget est géré par la Promotion économique, à l'intérieur des comptes de l'Etat. L'utilisation de ces fonds est soumise à un règlement financier établi par l'Administration des finances (Afin) et approuvé par le CPP. Selon ce règlement, une fois par trimestre le 50% de ces dépenses sont refacturées par l'Afin à la Ville de Fribourg. Ce budget de 2.5 millions est donc supporté à parts égales entre la Ville et l'Etat de Fribourg, partenaires du projet blueFACTORY.

2. *Qu'ont coûté, à ce jour et pour l'Etat, ses services, la PromFR et le Comité de pilotage (CPP) pour la mise sur pied du projet?*

Le montant engagé de manière directe en espèces est de 2.5 MCHF (détail au point 1). Il ne s'agit pas de charges pour l'Etat, mais d'investissements, puisque ce montant se retrouve activé dans la valeur des participations financières au sein de BFF SA.

De manière indirecte, le temps consacré en séances par les membres du CPP et les différents services de l'Etat et de la Ville impliqués dans les différents groupes de travail n'est pas compris dans le montant de 2.5 millions. Il n'a pas fait l'objet de décomptes spécifiques, mais on peut estimer ces coûts à un ordre de grandeur entre 100 000 et 200 000 francs, répartis entre l'Etat et la Ville. A signaler qu'aucune indemnité de séances n'a été allouée aux membres des groupes de travail.

Le cas particulier de PromFR est le suivant:

- > le directeur de PromFR a présidé le groupe de projet durant la phase CPP. Son temps n'est pas décompté;
- > une personne a été engagée spécifiquement pour s'occuper de ce projet au sein de PromFR depuis avril 2012. Ses coûts ont été imputés à 50% au projet blueFACTORY (dans le poste «structure opérationnelle» des 2.5 millions de la phase CPP);
- > les autres collaborateurs de PromFR n'ont pas été impliqués dans le projet blueFACTORY ou de manière exceptionnelle et non significative.

3. *Quelles sont/seront les modalités de remboursement des investissements consentis pour l'achat des terrains?*

L'Etat (ainsi que la Ville) ayant échangé la valeur des terrains contre la valeur des actions de BFF SA, il n'y a pas de notion de remboursement à considérer. Si l'un des partenaires souhaitait réaliser ses actifs (dans la limite des clauses fixées par la convention d'actionnaires), son option serait de revendre ses actions afin de réaliser son capital. Dans un tel scénario, il serait même réaliste d'envisager une sortie (totale ou partielle) avec une plus-value significative, notamment dans le cas où la société BFF SA aurait atteint ses objectifs d'autofinancement et de croissance.

4. *En capitalisant à hauteur de 50 millions et plus encore par après la création de la SA, est-ce que les terrains seront encore commercialisables en cas de difficultés financières de la SA?*

Cette affirmation est erronée, les actifs ne sont pas capitalisés à hauteur de 50 millions de francs. Le rapport de mai 2013 précise clairement le montant de 25 millions.

5. *Quel est le montant des intérêts hypothécaires pour le compte de l'Etat et qui en assume le recouvrement?*

Le montage financier décrit au sein de BFF SA ne génère aucun intérêt hypothécaire dans le compte de l'Etat.

6. *Qui est la société FriUp et par qui est-elle financée?*

FriUp est une association qui a pour mission d'héberger et de conseiller des startups, ainsi que de conseiller également les PME du canton. FriUp n'a aucun lien direct avec la société BFF SA, si ce n'est d'être un locataire du site blueFACTORY depuis octobre 2012 et, par conséquent, un locataire de BFF SA depuis mars 2014.

FriUp publie chaque année son rapport annuel largement documenté. Celui de 2013 mentionne un budget annuel de 1.56 million (sans l'exploitation des incubateurs régionaux Sud et Nord). Ce montant comprend:

- > 0.38 million pour ses frais généraux
- > 0.96 million pour ses activités de conseil dans l'ensemble du canton
- > 0.23 million pour l'exploitation de son incubateur sur blueFACTORY (dont sa location d'espaces à BFF SA)

FriUp fournit des prestations de conseil en innovation aux startups et PME fribourgeoises. Elle n'est pas en concurrence avec le marché privé du conseil, qui fournit peu ou pas de conseil à ces segments d'entreprises. L'Etat soutient FriUp pour garantir à toutes les entreprises du canton une aide dans leur processus de création et d'innovation, au titre de sa politique d'innovation. FriUp reçoit une subvention fixe de 0.47 million/an sur le budget de la Promotion économique, plus environ 0.54 million sur le budget NPR (50% Etat, 50% SECO). Le solde est apporté, projet par projet, par des participations des entreprises, par le budget platinn (fonds de projets intercantonal), ainsi que par des cotisations des membres.

7. *Lors du transfert de ses connaissances du projet, est-ce que la PromFR sera dédommée par la SA pour son travail?*

Non ce mécanisme n'est pas prévu. Dans le cas contraire, il conviendrait de rémunérer tous les services de la Ville et de l'Etat qui ont contribué à la création de valeur de BFF SA. Les partenaires Ville et Etat, actionnaires de la SA, seront rémunérés par la prise de valeur de leur investissement commun dans BFF SA.

8. *Comment et à hauteur de quel montant sera soutenu par l'Etat le financement de blueFACTORY d'ici 2015 à 2020?*

L'Etat et la Ville prennent un risque d'actionnaire au sein de BFF SA, on ne peut donc affirmer de manière définitive qu'ils ne seront plus jamais sollicités. Cependant, le financement de BFF SA ne devrait plus en principe faire appel à des investissements de l'Etat. Compte tenu de la capitalisation suffisante de la société, elle devrait faire appel en priorité à du finance-

ment bancaire pour financer la construction des bâtiments. Ses charges fixes (salaires, coûts d'exploitation) seront couvertes par la marge brute sur les locations des bâtiments, dès qu'une taille critique d'environ 15 000 m² de surface de location sera atteinte, à un horizon de 3 à 5 ans.

En parallèle, l'Etat soutiendra de manière plus spécifique des projets de contenus qui seront – comme FriUp – locataires d'espaces sur blueFACTORY.

Le rapport (Rapport 2014-DEE 23 du CE au GC concernant le financement des plate-formes technologiques sur le site blueFACTORY), qui a été discuté le 15 mai 2014 au Grand Conseil, présente les modes de financements de ces plate-formes et les ordres de grandeur des soutiens prévus, pour les 4 plate-formes technologiques identifiées à ce jour. Ces financements peuvent prendre la forme de financement à fond perdu (26.2 millions pour le projet SLL) ou de prêts/cautionnements (12 millions pour le projet SICHH). Les deux autres plate-formes (pour des prêts/cautionnements de l'ordre de 6–8 millions au total) seront présentées avant fin 2014. A noter que les prêts et cautionnement, même s'ils constituent des opérations présentant un certain risque, sont d'ores et déjà couverts, pour une large part, par des provisions existantes dans les comptes de l'Etat. Les seules nouvelles charges seront constituées en principe par les coûts récurrents du SLL dès 2019 (6.4 millions/an pour l'antenne EPFL Fribourg, et 1.3 million pour financement des Hautes Ecoles fribourgeoises partenaires du projet SLL).

Le rapport de mai 2014 mentionne également des implications financières indirectes du projet blueFACTORY, notamment sur l'équipement urbain au voisinage du quartier, mais qui ne lui sont pas directement et uniquement imputables. Ainsi le développement de nombreux projets, dont blueFACTORY, dans le quartier Gare-Cardinal-Pérolles, implique de redéfinir les liaisons entre quartiers et la mobilité dans l'ensemble du secteur. De plus, la question du parc vert éventuel devrait encore faire l'objet d'une analyse approfondie. Un groupe de travail sera nommé entre l'Etat et la Ville pour planifier ces investissements qui ne sont pas encore chiffrés.

En dehors de ces éléments, il n'y a, en l'état de nos connaissances, pas d'autre implication financière prévue de la part de l'Etat pour le financement de blueFACTORY d'ici 2020.

Deuxième partie de la question concernant les startups

Concernant les statistiques de survie des startups citées par les députés, le Conseil d'Etat relève que d'autres statistiques tendent à démontrer que le coaching et l'accompagnement sont précisément des moyens d'augmenter le taux de réussite des startups, puisque plusieurs organismes de coaching, dont FriUp, montrent des statistiques de survie supérieures à 90% parmi les sociétés qu'ils accompagnent.

Le Conseil d'Etat tient à préciser ici le rôle du soutien aux startups dans sa politique d'innovation. Tout d'abord, dans tous les pays industrialisés et en particulier en Suisse, la

politique d'innovation est devenue une condition-cadre incontournable au même titre que la politique fiscale, la politique foncière ou la politique de formation. L'innovation ne concerne pas que les startups, mais l'ensemble des entreprises ou les PME endogènes, de même qu'elle est devenue un critère important pour cibler notre promotion exogène. Le soutien aux startups ne constitue que l'un des volets de cette politique d'innovation et ne doit pas être opposé au soutien à l'innovation dans les PME endogènes, qui constitue également un volet important.

Le Conseil d'Etat fait également le constat qu'en comparaison intercantonale et internationale, notre canton est riche en compétences au niveau de ses hautes écoles, tant sur le plan économique que technologique, et que le potentiel de valorisation de ces compétences est important. La création de startups n'est pas le seul vecteur pour valoriser les compétences de nos hautes écoles, mais c'est un vecteur qui offre un potentiel de croissance important. Il convient donc de le favoriser par une politique ciblée. Les réflexions qui ont conduit à la création d'un parc technologique à Fribourg étaient basées précisément sur ce constat.

Par ailleurs, juger des retours de cette politique de soutien aux startups sur l'historique actuel relève d'une vue assez courte, parce que chaque startup a besoin de plusieurs années pour démontrer son potentiel de croissance. Par ailleurs, on relève que ce processus s'accélère avec le développement du quartier blueFACTORY.

Concrètement, l'Etat supporte la création de startups au travers d'un mandat à l'association FriUp, qui assure des services et conseils aux créateurs d'entreprises, de même que des possibilités d'hébergement pendant 2 ans sur trois sites dans le canton. A noter que les mêmes services de conseil sont disponibles pour les PME innovantes. FriUp conseille près de 120 entreprises par an, environ la moitié sont des startups et l'autre moitié des entreprises ou PME endogènes. Le budget de FriUp a été développé plus haut, l'Etat y contribue à fonds perdu pour un montant d'env. 1 million/an. Env. 60-70% de ce budget est dédié aux startups. Plus de 90% des startups accompagnées depuis 2008 par FriUp sont encore existantes, ce qui contredit fortement les statistiques citées par les députés Gander et Waeber et démontre précisément l'importance d'un accompagnement professionnel pour soutenir ce processus.

Parallèlement, l'Etat a investi dans plusieurs véhicules financiers qui permettent de soutenir les entreprises par des capitaux ou des cautionnements. SeedCapital et Capital Risque Fribourg peuvent apporter des prêts initiaux aux porteurs de projet ou du capital risque dans la phase ultérieure. Le Cautionnement Romand permet de cautionner des prêts aux entreprises dans une phase de croissance. Ce dernier outil est également disponible pour les PME. Dans tous ces outils de financement, l'Etat intervient de manière subsidiaire, pour supporter, financer ou déclencher une phase de financement que le marché financier n'assure pas ou de manière insuffisante. Aucun de ces financements n'est réalisé à fonds perdu, ils sont remboursables ou réalisables à terme, on peut donc

parler d'investissements à risque, mais pas a priori de charges supplémentaires pour l'Etat.

Ces différents outils ont permis également l'implantation dans le canton de startups exogènes, en général en provenance de Suisse et pas toutes basées sur blueFACTORY ou dans les incubateurs. Plusieurs sont situées par exemple sur le site du Vivier à Villaz-St-Pierre. C'est le cas de Glass2Energy, par exemple, qui pourrait créer plus de 100 emplois dans les 3 ans avec une technologie de verres photovoltaïques développée à l'EPFL.

a) *Combien l'Etat a investi dans les startups?*

L'Etat n'investit pas directement en capital ou en prêt dans les startups. Il intervient, seul ou avec d'autres partenaires, dans le cadre d'outils de financement spécialisés mentionnés ci-dessus.

A fonds perdu pour les prestations de conseil dans FriUp: environ 0.6 million/an depuis 2008.

En finançant de manière unique à hauteur de 2.0 millions (dans le cadre du plan de relance de 2010) la fondation Seed-Capital.

Comme actionnaire de Capital-risque Fribourg SA (avec la BCF, Groupe-e et la Caisse de Prévoyance de l'Etat de Fribourg): un premier investissement de 3 millions en 1998, puis une participation à l'augmentation de capital de 3.3 millions en 2012.

En investissant 1 million dans le capital de la Coopérative de Cautionnement Romand.

b) *Combien de startups sont actuellement soutenues?*

Actuellement 36 sont soutenues au travers de FriUp, hébergées dans les incubateurs Nord (11), Sud (13) et blueFACTORY (12).

SeedCapital a investi dans 11 entreprises.

Capital Risque Fribourg a des investissements en cours dans 6 startups.

19 entreprises du canton ont reçu des prêts dans le cadre de Cautionnement romand, dont 5 sont des startups.

c) *Combien de startups ont atteint la maturité à ce jour et peuvent être considérées comme rentables et viables?*

FriUp a accompagné depuis 2008 52 startups, dont 95% sont toujours en vie et en croissance de manière variable, pour un total à ce jour de 152 emplois.

Le concept même de «maturité» est difficile à définir de manière rationnelle et objective pour une startup en croissance. Si l'on considère strictement l'équilibre financier comme une mesure de succès pour une startup, peu d'entreprises ont atteint l'équilibre financier durant leur coaching par FriUp, probablement une dizaine, mais par contre, il est particulièrement difficile aujourd'hui d'anticiper la viabilité

et le potentiel de croissance à long terme de l'ensemble de ces entreprises.

Depuis l'ouverture du site blueFACTORY, on note par ailleurs une accélération réjouissante de la croissance des startups, des moyens financiers privés qu'elles sont capables d'attirer, et de leur potentiel de croissance en général.

Une photo instantanée n'est donc en aucun cas représentative du potentiel de l'ensemble de ces entreprises à un horizon de 5 ou 10 ans et ne serait non plus pertinente pour évaluer à court terme la politique menée dans ce domaine par le Conseil d'Etat, basée sur une vision à long terme.

Le 17 juin 2014.

Anfrage 2014-CE-75 Daniel Gander/ Emanuel Waeber blueFACTORY

Anfrage

Der Staat und die Stadt Freiburg sind am 6. Juni 2012 Eigentümer des Cardinal-Geländes geworden, nachdem jede Partei einen Betrag von 12,5 Millionen Franken investiert hat. Seit diesem Datum wurden zahlreiche Studien und eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt.

Gleichzeitig haben die Wirtschaftsförderung (WIF) und zahlreiche Dienststellen des Staats und der Stadt an der Entwicklung dieses Projekts mitgewirkt.

Darüber hinaus wurde ein politischer Steuerungs Ausschuss für die Verwaltung und Vermietung der Räumlichkeiten aufgestellt. Er arbeitet zurzeit an der Bereitstellung zusätzlicher provisorischer Räumlichkeiten. Die verfügbaren Räume werden bereits an FriUp und verschiedene Firmen vermietet.

Am 12. Februar wurde die Gesellschaft blueFACTORY Fribourg-Freiburg SA mit einem Startkapital von 50 Millionen Franken gegründet. Wir stellen fest, dass ein Verwaltungsrat und ein strategischer Beirat aufgestellt wurden. Seit diesem Datum wird das Gelände von dieser Gesellschaft und ihren Räten verwaltet. Aufgrund dieser Darlegungen und angesichts der finanziellen Undurchsichtigkeit dieses Projekts vor der Gründung der AG erlauben wir uns, folgende Fragen zu stellen:

1. Wie viel Geld hat der Staat für die zahlreichen Studien und die öffentliche Ausschreibung für die Entwicklung des Geländes ausgegeben?
2. Wie viele Kosten sind dem Staat, seinen Dienststellen, der Wirtschaftsförderung und dem politischen Steuerungs Ausschuss für die Entwicklung des Projekts entstanden?
3. Wie lauten die Rückerstattungsmodalitäten für die Investitionen, die für den Geländeverkauf getätigt wurden?

4. Sind die Grundstücke bei einer Kapitalisierung von 50 Millionen Franken und mehr seit der Gründung der Aktiengesellschaft noch verkäuflich, falls die AG in finanzielle Schwierigkeiten gerät?
5. Auf welchen Betrag belaufen sich die Hypothekarzinsen zulasten des Staats und wer deckt den Betrag?
6. Was ist die Firma FriUp und durch wen wird sie finanziert?
7. Wird die Wirtschaftsförderung von der AG für den Transfer ihres Wissens über das Projekt entschädigt?
8. Wie und mit welchem Betrag wird der Staat die Finanzierung von blueFACTORY in den Jahren 2015 bis 2020 unterstützen?

Die Start-ups sind inzwischen eng mit blueFACTORY verbunden. Gemäss den Zahlen des Bundesamts für Statistik überlebt nur die Hälfte der Jungunternehmen die ersten fünf Jahre nach ihrer Gründung. Den Branchenexperten zufolge überleben nur 10 bis 20% der Start-ups im technologischen Bereich.

Wir möchten einen Überblick darüber erhalten, was bis heute unternommen wurde, insbesondere:

- a) Wieviel hat der Staat in die Start-ups investiert?
- b) Wie viele Start-ups werden zurzeit unterstützt?
- c) Wie viele Start-ups haben bis heute die volle Reife erreicht und können als rentabel und lebensfähig betrachtet werden?

Den 27. März 2014.

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat beantwortet gerne die Fragen der Grossräte Daniel Gander und Emanuel Waeber über den Verlauf des Projekts blueFACTORY. Die Feststellung der Grossräte Gander und Waeber über die angebliche «finanzielle Undurchsichtigkeit» des blueFACTORY-Projekts kann er jedoch nicht nachvollziehen. Der Grosse Rat wurde vom Staatsrat wiederholt und detailliert über den Fortschritt dieses Dossiers und insbesondere über dessen finanzielle Auswirkungen informiert:

- | | |
|--------------|--|
| Oktober 2011 | Bericht Nr. 268 zum Postulat 2024.07 Eric Collomb über die Schaffung eines Technologieparks als Dach für die Innovation |
| Mai 2013 | Bericht Nr. 60 des SR an den GR über die Gründung der Aktiengesellschaft Bluefactory Fribourg-Freiburg SA im Hinblick auf die Errichtung eines Technologieparks auf dem ehemaligen Gelände der Cardinal-Brauerei in Freiburg |
| Februar 2014 | Gründung der AG |
| März 2014 | Bericht 2014-DEE-23 des SR an den GR über die Finanzierung der Technologieplattformen auf dem blueFACTORY-Gelände |

Die meisten Fragen der Grossräte Gander und Waeber werden in diesen verschiedenen Berichten beantwortet. Was die Kapitalisierung der Gesellschaft Bluefactory Fribourg-Freiburg SA betrifft, möchte der Staatsrat den von den Grossräten erwähnten Betrag berichtigen. Der Betrag beläuft sich auf 25 Millionen Franken und nicht auf 50 Millionen (vgl. Bericht vom Mai 2013).

Zur Erinnerung: Die BFF SA wurde wie folgt finanziert:

Als das Cardinal-Areal gekauft wurde, sind der Staat und die Stadt Freiburg zusammen eine finanzielle Verpflichtung von 25 Millionen Franken eingegangen, wobei 12,5 Millionen Franken auf den Staat und 12,5 Millionen Franken auf die Stadt entfielen.

Dieser Betrag wurde wie folgt verwendet:

- > 21,5 Millionen Franken für den Kauf des Geländes;
- > 2,5 Millionen Franken für die Vorbereitungsphase unter der Kontrolle des politischen Steuerungsausschusses;
- > 1 Million Franken als Startkapital der Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFF SA).

Die Barzahlung von einer Million Franken bei der Gründung der BFF SA erfolgte über eine Zahlung von 500 000 Franken durch jeden Partner auf das Hinterlegungskonto unter der Aufsicht des Notars.

Die notarielle Urkunde beinhaltet auch einen Aktienübernahmevertrag in der Höhe von 24 Millionen Franken gestützt auf einen von einer unabhängigen Prüfungsstelle aufgestellten Bericht. Dieser Betrag entspricht dem Kaufwert des Geländes und den getätigten Investitionen während der Phase des politischen Steuerungsausschusses. Der gesamte Wert des Geländes ist somit in die Aktiven der Gesellschaft BFF SA geflossen. Die Partner haben in ihrer jeweiligen Bilanz den Immobilienwert von 12,5 Millionen Franken durch den Wert ihrer finanziellen Beteiligung an der BFF SA in Form von Aktien ersetzt.

Der Staatsrat gibt ausserdem gerne die folgenden zusätzlichen Auskünfte:

1. *Wie viel Geld hat der Staat für die zahlreichen Studien und die öffentliche Ausschreibung für die Entwicklung des Geländes ausgegeben?*

Im Sinne des oben in Erinnerung gerufenen Finanzrahmens beläuft sich der Betrag für die Phase unter der Kontrolle des politischen Steuerungsausschusses auf 2,5 Millionen Franken und umfasst namentlich die Städtebaustudien, aber auch die Notariatskosten, die Handänderungssteuern, den Betrieb und den provisorischen Unterhalt des Geländes sowie die Kosten für die Studien und die Errichtung der juristischen Person (Bluefactory Fribourg-Freiburg SA), die am 12.02.2014 den Betrieb übernommen hat.

Das Budget ist noch nicht abgeschlossen, da gewisse Posten noch verwendet werden (insbesondere die Kosten für den Masterplan und die Vorbereitung des KNP). Stand der Verpflichtungen am 30.04.2014:

Eingegangene Verpflichtungen am 30.04.2014	in tausend Franken
Mutation/Notar/Grundbuchamt	172
Politischer Steuerungsausschuss	38
Betriebsstruktur	234
Vorbereitungsstudien/Inventar des Geländes	124
Städtebauwettbewerb	535
Masterplan	150
Mobilitätsstudie für das Gebiet Bahnhof/Pérolles	200
Ausarbeitung des KNP-Dossiers	50
Energiekonzept	46
Inhaltsstudien	82
Gründung der Aktiengesellschaft	62
Geländeunterhalt und dringende Arbeiten	324
Provisorischer Betrieb	115
Studien für die Bereitstellung zusätzlicher Räume	155
Kommunikation	190
Verbleibender Saldo	24
Total Studien Politischer Steuerungsausschuss	2500

Dieses Budget wird von der Wirtschaftsförderung im Rahmen der Staatsrechnung verwaltet. Die Nutzung dieser Mittel untersteht einem Finanzreglement, das die Finanzverwaltung (FinV) aufgestellt und der politische Steuerungsausschuss genehmigt hat. Gemäss diesem Reglement stellt die FinV der Stadt Freiburg einmal pro Quartal 50% dieser Kosten in Rechnung. Dieses Budget von 2,5 Millionen Franken wird somit zu gleichen Teilen vom Staat und von der Stadt Freiburg, den Partnern des blueFACTORY-Projekts, getragen.

2. *Wie viele Kosten sind dem Staat, seinen Dienststellen, der Wirtschaftsförderung und dem politischen Steuerungsausschuss für die Entwicklung des Projekts entstanden?*

Der direkt und in bar aufgewendete Betrag beläuft sich auf 2,5 Millionen Franken (Einzelheiten dazu unter Punkt 1). Es handelt sich dabei nicht um Kosten zulasten des Staats, sondern um Investitionen, da dieser Betrag durch die finanzielle Beteiligung an der BFF SA aktiviert wird.

Was die indirekten Kosten betrifft, so ist die Zeit, die die Mitglieder des politischen Steuerungsausschusses und der verschiedenen an den Arbeitsgruppen beteiligten Dienststellen des Staats und der Stadt aufgewendet haben, nicht im Betrag der 2,5 Millionen Franken enthalten. Es wird keine separate Zeitabrechnung aufgestellt, doch können diese Kosten auf 100 000 bis 200 000 Franken geschätzt werden, die zwischen dem Staat und der Stadt aufgeteilt sind. Den Mitgliedern der Arbeitsgruppen wurden im Übrigen keine Sitzungsgelder gewährt.

Was die Wirtschaftsförderung im Besonderen betrifft, so sieht die Lage wie folgt aus:

- > Der Direktor der Wirtschaftsförderung hat die Projektgruppe während der Phase des politischen Steuerungsausschusses geleitet. Seine Zeit wird nicht abgerechnet.
- > Eine Person wurde von der Wirtschaftsförderung im April 2012 speziell für das Projekt angestellt. Ihr Lohn wird zu 50% über das Budget des blueFACTORY-Projekts finanziert (Rubrik «Betriebsstruktur» des Budgets von 2,5 Millionen für die Phase des politischen Steuerungsausschusses).
- > Die anderen Mitarbeitenden der Wirtschaftsförderung hatten nicht mit dem blueFACTORY-Projekt zu tun oder nur am Rande.

3. *Wie lauten die Rückerstattungsmodalitäten für die Investitionen, die für den Geländekauf getätigt wurden?*

Der Staat (wie auch die Stadt) hat für den Liegenschaftswert Aktien der BFF SA erhalten. Deshalb stellt sich die Frage der Rückerstattung nicht. Falls einer der Partner seine Aktiven nutzen möchte (innerhalb der Grenzen, die im Aktionärsvertrag festgelegt sind), hat er die Möglichkeit, seine Aktien zu verkaufen, um das Kapital zu beziehen. Tritt dieser Fall ein, kann sogar davon ausgegangen werden, dass ein kompletter oder teilweiser Ausstieg aus der Gesellschaft mit einem bedeutenden Gewinn verbunden sein wird, insbesondere falls die BFF SA ihre Selbstfinanzierungs- und Wachstumsziele erreicht hat.

4. *Sind die Grundstücke bei einer Kapitalisierung von 50 Millionen Franken und mehr seit der Gründung der Aktiengesellschaft noch verkäuflich, falls die AG in finanzielle Schwierigkeiten gerät?*

Die Behauptung, die Kapitalisierung belaufe sich auf 50 Millionen Franken, ist falsch. Im Bericht vom Mai 2013 wird ausdrücklich der Betrag von 25 Millionen Franken erwähnt.

5. *Auf welchen Betrag belaufen sich die Hypothekarzinsen zulasten des Staats und wer deckt den Betrag?*

Die BFF SA ist finanziell so aufgestellt, dass sie keine Hypothekarzinsen zulasten der Staatsrechnung verursacht.

6. *Was ist die Firma FriUp und durch wen wird sie finanziert?*

FriUp ist ein Verein, der die Aufgabe hat, Start-ups zu beherbergen und zu beraten und auch die KMU des Kantons zu beraten. FriUp hat keine direkte Verbindung zur BFF SA. Seit Oktober 2012 mietet der Verein Räumlichkeiten auf dem blueFACTORY-Gelände und steht folglich seit März 2014 im Mietverhältnis zur BFF SA.

FriUp veröffentlicht jährlich seinen gut dokumentierten Jahresbericht. Der Bericht zum Jahr 2013 erwähnt ein Jahresbudget von 1,56 Millionen Franken (ohne den Betrieb der regionalen Gründerzentren Süd und Nord). Dieses Budget umfasst:

- > 0,38 Millionen Franken für die allgemeinen Kosten
- > 0,96 Millionen Franken für die Beratungstätigkeit im ganzen Kanton

- > 0,23 Millionen Franken für den Betrieb des Gründerzentrums auf dem blueFACTORY-Gelände (darunter die Miete von Räumlichkeiten bei der BFF SA)

FriUp bietet Beratungsdienstleistungen im Bereich Innovation für Freiburger Start-ups und KMU. Der Verein steht nicht im Wettbewerb mit privaten Beratungsfirmen, die nur wenig oder keine Beratung in diesem Unternehmenssegment bieten. Der Staat unterstützt FriUp, um den Innovationsprozess der Unternehmen im Kanton im Rahmen seiner Innovationspolitik zu fördern. FriUp erhält eine feste Subvention von 0,47 Millionen Franken pro Jahr über das Budget der Wirtschaftsförderung und etwa 0,54 Millionen über das NRP-Budget (50% Staat, 50% SECO). Die restliche Finanzierung erfolgt je nach Projekt über Unternehmensbeteiligungen, über das Budget von platinn (Fonds für interkantonale Projekte) und über die Mitgliederbeiträge.

7. *Wird die Wirtschaftsförderung von der AG für den Transfer ihres Wissens über das Projekt entschädigt?*

Nein, dieser Mechanismus ist nicht vorgesehen. Andernfalls müssten alle Dienststellen des Staats und der Stadt entschädigt werden, die zur Wertsteigerung der BFF SA beigetragen haben. Die Stadt und der Staat als Partner und Aktionäre der AG werden durch die Wertsteigerung ihrer gemeinsamen Investition in die BFF SA entschädigt.

8. *Wie und mit welchem Betrag wird der Staat die Finanzierung von blueFACTORY in den Jahren 2015 bis 2020 unterstützen?*

Der Staat und die Stadt beteiligen sich an der BFF SA als Aktionäre. Folglich kann nicht vorbehaltlos bestätigt werden, dass sie nie mehr um Mittel angegangen werden. Trotzdem sollte die Finanzierung der BFF SA grundsätzlich keine neuen Investitionen vom Staat erfordern. Angesichts der ausreichenden Kapitalisierung der Gesellschaft sollte sie sich für den Bau der Gebäude vorrangig auf Bankkredite abstützen. Ihre festen Kosten (Löhne, Betriebskosten) werden durch die Bruttomargen auf den Mieten der Gebäude gedeckt, sobald in etwa drei bis fünf Jahren eine Grösse von etwa 15 000 m² Mietfläche erreicht wird.

Daneben unterstützt der Staat spezifisch die inhaltlichen Projekte, die wie FriUp als Mieter von Räumlichkeiten auf dem blueFACTORY-Gelände auftreten.

Der Bericht (Bericht 2014-DEE 23 des SR an den GR über die Finanzierung der Technologieplattformen auf dem blueFACTORY-Gelände), der am 15. Mai im Grossen Rat besprochen wurde, stellt die Finanzierungsmodalitäten und die ungefähre Höhe der vorgesehenen Unterstützung für die vier bis heute identifizierten Technologieplattformen vor. Die Finanzierung kann in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen (26,2 Millionen für das SLL-Projekt) oder Darlehen/Bürgschaften (12 Millionen für das SICHH-Projekt) erfolgen. Die beiden anderen Plattformen (für Darlehen/Bürgschaften von insgesamt 6 bis 8 Millionen Franken) werden vor Ende 2014 vorgelegt. Es gilt hervorzuheben, dass die Darlehen und Bürgschaften, auch wenn sie mit einem gewissen Risiko behaftet sind, bereits durch bestehende Rückstellungen in der Staats-

rechnung weitgehend gedeckt sind. Die einzigen neuen Ausgaben liegen in den jährlichen Kosten des SLL ab 2019 (6,4 Millionen Franken pro Jahr für die Freiburger Zweigstelle der ETH Lausanne und 1,3 Millionen Franken für die SLL-Beteiligung der Freiburger Hochschulen).

Der Bericht vom Mai 2014 erwähnt auch die indirekten finanziellen Auswirkungen des blueFACTORY-Projekts insbesondere auf die städtischen Infrastrukturen rund um das Quartier, die ihm aber nicht direkt und allein angelastet werden können. Die Entwicklung zahlreicher Projekte im Bereich Bahnhof-Cardinal-Pérolles, darunter auch blueFACTORY, verlangen nach einer Neudefinition der Verbindungen zwischen den Quartieren und der Mobilität im gesamten Sektor. Ausserdem muss der allfällige Erholungspark noch genauer geprüft werden. Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Stadt und des Kantons wird aufgestellt, um die entsprechenden Investitionen zu planen, die noch nicht beziffert werden können.

Abgesehen von diesen Punkten ist unseres Wissens keine andere Beteiligung des Staats an die Finanzierung des blueFACTORY-Projekts bis 2020 vorgesehen.

Zweiter Teil der Frage zu den Start-ups

Bezüglich der Überlebensstatistik der Start-ups, die von den Grossräten angeführt wird, weist der Staatsrat darauf hin, dass andere Statistiken zeigen, dass die Erfolgsquote der Start-ups dank Coaching und Begleitung erhöht werden kann. Mehrere Coaching-Institutionen, darunter auch FriUp, weisen bei den von ihnen begleiteten Unternehmen eine Überlebensquote von über 90% aus.

Der Staatsrat will an dieser Stelle die Rolle unterstreichen, die die Unterstützung der Start-ups in seiner Innovationspolitik spielt. In allen Industrieländern, insbesondere in der Schweiz, ist die Innovationspolitik eine unablässige Rahmenbedingung – vergleichbar mit der Steuerpolitik, der Bodenpolitik oder der Bildungspolitik. Die Innovation betrifft nicht nur die Start-ups, sondern alle einheimischen Unternehmen und KMU und ist ein wichtiges Kriterium für die Ausrichtung unserer Akquisitionstätigkeit im Ausland geworden. Die Unterstützung von Start-ups stellt damit nur einen Teil dieser Innovationspolitik dar und darf nicht gegen die Innovationsförderung bei einheimischen KMU ausgespielt werden, die ebenfalls einen wichtigen Bereich darstellt.

Der Staatsrat stellt ferner fest, dass unser Kanton im interkantonalen und internationalen Vergleich über vielfältige Kompetenzen auf Hochschulebene verfügt und zwar sowohl im wirtschaftlichen als auch im technischen Bereich. Das Nutzungspotenzial dieser Kompetenzen ist gross. Die Gründung von Start-ups ist nicht die einzige Möglichkeit die Kompetenzen unserer Hochschulen zu nutzen, sie bietet aber ein grosses Wachstumspotenzial. Folglich gilt es, diese durch eine gezielte Politik zu fördern. Die Überlegungen, die zur Errichtung eines Technologieparks in Freiburg geführt haben, basierten genau auf dieser Feststellung.

Im Übrigen kann der Nutzen dieser Förderpolitik für Start-ups nicht anhand der jüngsten Vergangenheit gemessen werden. Da ein Start-up mehrere Jahre braucht, um sein Wachstumspotenzial nachzuweisen, geht der Blick nicht weit genug zurück. Darüber hinaus stellt man fest, dass dieser Prozess sich mit der Entwicklung des Innovationsquartiers blueFACTORY beschleunigt.

Der Staat unterstützt die Gründung von Start-ups über einen Auftrag, den er dem Verein FriUp erteilt hat. Der Verein erbringt Beratungsdienstleistungen für Unternehmensgründer und bietet die Möglichkeit einer Unterbringung während 2 Jahren an drei Standorten im Kanton. Die gleichen Beratungsdienstleistungen stehen übrigens auch innovativen KMU zur Verfügung. FriUp berät knapp 120 Unternehmen pro Jahr, die Hälfte davon sind Start-ups und die andere Hälfte sind einheimische Unternehmen und KMU. Das Budget von FriUp wurde bereits weiter oben behandelt. Der Staat leistet einen A-fonds-perdu-Beitrag von etwa einer Million Franken pro Jahr. Etwa 60 bis 70% dieses Budgets wird für Start-ups verwendet. Über 90% der seit 2008 von FriUp begleiteten Start-ups existieren noch, was den von den Grossräten Gander und Waeber zitierten Statistiken widerspricht und unter Beweis stellt, wie wichtig eine professionelle Begleitung zur Unterstützung dieser Unternehmensphase ist.

Gleichzeitig hat der Staat in verschiedene Finanzmethoden investiert, die es ermöglichen, die Unternehmen mit Kapital oder Bürgschaften zu unterstützen. SeedCapital und Risikokapital Freiburg können den Projektträgern Darlehen für die Startphase und Risikokapital für die folgenden Phasen vergeben. Die Westschweizer Bürgschaftsgenossenschaft *Cauti-onnement romand* kann Darlehen verbürgen, die Unternehmen für die Wachstumsphase benötigen. Dieses Instrument steht auch den KMU zur Verfügung. Bei all diesen Finanzierungsinstrumenten übernimmt der Staat eine subsidiäre Rolle, um eine Finanzierungsrunde, die der Finanzmarkt nicht oder nur ungenügend übernimmt, zu unterstützen, zu finanzieren oder auszulösen. Keine dieser Finanzierungen wird a-fonds-perdu geleistet, sie sind stets rückzahlbar oder auf einen bestimmten Zeitpunkt realisierbar. Somit kann zwar von Risikoinvestitionen gesprochen werden, grundsätzlich aber nicht von zusätzlichen Kosten für den Staat.

Diese verschiedenen Instrumente ermöglichten auch die Niederlassung von auswärtigen Start-ups, die hauptsächlich aus anderen Regionen der Schweiz stammen und die sich nicht alle auf dem blueFACTORY-Gelände oder den anderen Gründerzentren niedergelassen haben. Mehrere haben sich zum Beispiel im *Vivier* in Villaz-St-Pierre niedergelassen. So etwa Glass2Energy, eine Firma, die in den kommenden drei Jahren über 100 Arbeitsplätze schaffen könnte. Die Firma stellt transparente Solarmodule her, die auf einer an der ETH Lausanne entwickelten Technologie basieren.

a) Wieviel hat der Staat in die Start-ups investiert?

Der Staat investiert nicht direkt in Beteiligungen oder Darlehen an Start-ups. Seine Rolle beschränkt sich darauf, Finanzierungsinstrumente allein oder mit anderen Partnern bereitzustellen.

Für die Beratungsdienstleistungen von FriUp leistet er seit 2008 A-fonds-perdu-Beiträge von etwa 0,6 Millionen Franken pro Jahr.

Er hat der Stiftung SeedCapital einen einmaligen Betrag von 2 Millionen Franken ausgezahlt (im Rahmen des Plans zur Stützung der Wirtschaft aus dem Jahr 2010).

Als Aktionär der Risikokapital Freiburg AG (zusammen mit der FKB, der Groupe E und der Pensionskasse des Kantons Freiburg) hat der Staat 1998 eine erste Investition von 3 Millionen Franken getätigt und im Jahr 2012 hat er sich an der Kapitalaufstockung um 3,3 Millionen Franken beteiligt.

Er hat eine Million Franken in das Kapital der Bürgschaftsgenossenschaft Coopérative de Cautionnement Romand investiert.

b) *Wie viele Start-ups werden zurzeit unterstützt?*

Zurzeit werden über FriUp 36 Start-ups unterstützt und in den Gründerzentren Nord (11), Süd (13) und blueFACTORY (12) beherbergt.

SeedCapital hat in 11 Unternehmen investiert.

Risikokapital Freiburg ist zurzeit an 6 Start-ups beteiligt.

19 Unternehmen des Kantons haben Darlehen im Rahmen der Bürgschaftsgenossenschaft *Cautionnement romand* erhalten, fünf davon sind Start-ups.

c) *Wie viele Start-ups haben bis heute die volle Reife erreicht und können als rentabel und lebensfähig erachtet werden?*

FriUp hat seit 2008 insgesamt 52 Start-ups begleitet, von denen 95% immer noch existieren und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit wachsen. Zusammen zählen sie heute 152 Arbeitsplätze.

Das Konzept der «Reife» ist für ein im Wachstum begriffenes Start-up schwer auf rationale und objektive Art zu definieren. Falls allein der Finanzhaushalt betrachtet wird, um den Erfolg eines Start-ups zu messen, haben nur etwa zehn Unternehmen während ihres Coachings durch FriUp das finanzielle Gleichgewicht erlangt. Aber es ist äusserst schwierig, heute die Lebensfähigkeit und die langfristigen Wachstumschancen aller dieser Unternehmen voraussehen zu wollen.

Seit der Eröffnung des blueFACTORY-Geländes ist ein erfreuliches Wachstum bei den Start-ups feststellbar. Auch die privaten Mittel, die sie für sich gewinnen können, und ihr allgemeines Wachstumspotenzial nehmen zu.

Ein Momentaufnahme der aktuellen Lage ist also keinesfalls repräsentativ für das Potenzial aller dieser Unternehmen in fünf oder zehn Jahren und kann auch nicht herangezogen werden, um die Politik des Staatsrats auf diesem Gebiet kurzfristig zu beurteilen, da diese auf einer langfristigen Vision aufbaut.

Den 17. Juni 2014.

Question 2014-CE-78 Christian Ducotterd Demande de fermeture plus restreinte pour les établissements publics qui causent des problèmes de sécurité

Question

Certains établissements publics ont la possibilité de rester ouverts de manière prolongée. Ceci correspond à un besoin adapté à la façon dont une part des jeunes choisit ses loisirs.

La majorité de ces établissements ne causent pas de problèmes de sécurité, même s'il faut relever que la facilité apportée de consommer de l'alcool entraîne une addiction chez certaines personnes ainsi qu'une diminution de la réussite des études et de la formation avec toutes les conséquences négatives que l'on connaît.

Les problèmes de sécurité dans et aux abords de certains établissements sont importants. Ceci est encore amplifié pour les bars et les dancings situés en ville qui ont l'autorisation d'ouvrir jusqu'à 4 h 00 ou même 6 h 00, comme Globull, à Bulle et le Rock Café, à Fribourg.

Les responsables de ces établissements n'arrivent pas à empêcher des débordements graves et courants.

La Police cantonale doit intervenir régulièrement et en nombre lors de bagarres importantes. Ces interventions sont dangereuses pour les agents. Quelques clients sous l'emprise de l'alcool sont extrêmement dangereux et souvent influencés par leurs origines: un passé difficile et une éducation lacunaire.

Certains doivent être internés durant une courte durée afin de prévenir des accidents envers eux-mêmes et d'autres personnes et de diminuer le risque de bagarres impliquant un nombre d'acteurs plus important. Ceci est onéreux et utilise des cellules déjà insuffisantes.

Les forces de police mobilisées à ses heures pour de tels événements ne permettent pas d'agir de manière adéquate et rapide pour d'autres interventions (accidents, cambriolages, bagarres domestiques, etc.).

Les coûts qu'entraîneraient (entraînent) une augmentation des agents sur le terrain pour ces interventions seraient importants et disproportionnés en rapport avec les maigres prestations apportées par ces établissements. Dans certains cas, ces possibilités d'ouverture peuvent être assimilées à un privilège.

L'argument qui consisterait à laisser ouvert un établissement jusqu'au départ des premiers trains serait surprenant, sachant que les clients de ces établissements proviennent de la région de Fribourg. Un établissement différent qu'un bar ou un dancing répondrait certainement mieux à ce besoin pour autant qu'il soit avéré.

Il est étonnant qu'aucune mesure ne soit prise par les préfets afin de résoudre ce problème récurrent. Au contraire, le

nombre d'établissements qui ont la possibilité d'ouvrir leur porte durant des heures prolongées ne fait que d'augmenter.

1. Combien d'interventions ont été nécessaires dans les deux établissements précités, en une année?
2. Quels sont les autres établissements qui causent des problèmes de sécurité nécessitant régulièrement l'intervention de la Police cantonale?
3. Comment le Conseil d'Etat explique le privilège donné à certains établissements (bars et dancings) d'ouvrir jusqu'à 4 h 00 ou 6 h 00 du matin alors qu'ils causent autant de problèmes?
4. Est-ce que le Gouvernement va agir auprès des préfets concernés afin de diminuer les heures d'ouverture aux établissements qui causent régulièrement et exagérément des problèmes comme c'est le cas actuellement?

Le 27 mars 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

A. Préambule

La loi sur les établissements publics (LEPu), adoptée dans sa version initiale en 1991, a fait l'objet de plusieurs révisions et a été adaptée aux nouveaux besoins et à l'évolution de la société. Si elle n'a, sous certains aspects, pas échappé à la tendance libérale qui s'est dessinée au cours des vingt dernières années dans ce secteur d'activité, elle est, notamment en matière d'heures d'ouverture, demeurée globalement en deçà des possibilités offertes par nombre d'autres cantons. De plus, à l'occasion de chaque révision, les droits supplémentaires accordés de façon concertée aux exploitants ont été systématiquement accompagnés de charges et de conditions nouvelles destinées à lutter plus efficacement contre la consommation excessive d'alcool et à garantir une meilleure maîtrise de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publics.

La dernière révision proposée par le Conseil d'Etat à fin 2011 n'a pas échappé à cette règle. Dans son rapport N° 226 du 23 novembre 2010 au Grand Conseil sur le postulat N° 2044.08 de la députée Gabrielle Bourguet (BGC 2011 213), le Gouvernement s'est employé à décrire dans le détail les nombreuses mesures opérationnelles mais aussi celles de sensibilisation, de prévention, de coordination, d'information ou de sanctions mises en œuvre de longue date par les préfets, la Police cantonale et l'ensemble des autorités compétentes pour anticiper les problèmes de nuisances et de sécurité engendrés par les activités festives et nocturnes de certains établissements publics ou organisateurs de manifestations. Conscient que l'évolution de la situation, précisément dans les villes de Fribourg et de Bulle, nécessitait l'adoption de prescriptions plus détaillées, il a conçu un système permettant d'opérer une distinction plus claire entre les établissements visant une clientèle «diurne» et ceux s'adressant principalement aux noctambules. Le nouveau régime d'autorisation ressortant du projet a été bien accueilli.

Les débats parlementaires ont en définitive conduit le Grand Conseil à adopter, le 10 octobre 2012, il y a donc moins de deux ans, une loi plaçant dans la compétence des préfets la nouvelle patente B+ destinée à compléter la patente B ordinaire d'établissement avec alcool et à garantir pour les exploitants répondant aux exigences une ouverture prolongée régulière le week-end jusqu'à 3 heures du matin ainsi que des possibilités d'animation de nature musicale et des retransmissions sportives ou culturelles sur écran. Toutes les autorisations délivrées depuis le 1^{er} janvier 2013, date d'entrée en vigueur de l'actuelle LEPu, sont désormais accompagnées de conditions détaillées portant sur la sécurité, les nuisances sonores et la protection de la jeunesse. La procédure suivie suppose une plus grande implication des responsables concernés au travers de l'établissement d'un concept d'exploitation et contribue ainsi à améliorer de façon sensible la qualité de la vie nocturne.

Aucune intervention, lors des débats, n'a en revanche eu lieu au sujet du cadre légal existant applicable aux restaurants de nuit (patente F) et aux discothèques (patente D). Le nombre de patentes F reste dès lors limité à quatre pour l'ensemble du canton et accorde à leurs titulaires un horaire journalier situé entre 11 heures et 6 heures du matin (art. 46 al. 6 LEPu). Certes, dans le cadre des travaux préalables à la révision, ce type de patente a fait l'objet de discussions approfondies. Les organes consultés, et plus spécialement la Police cantonale et le Service du médecin cantonal, ont pourtant retenu que le maintien du statu quo était la meilleure solution et permettait au demeurant de répondre à un intérêt public prépondérant. Le projet de loi a ainsi volontairement renoncé à l'introduction d'une période de la nuit au cours de laquelle il ne serait pas possible de consommer des boissons alcooliques (heure blanche). Seule l'interdiction de vente à emporter de ces produits à partir de 22 heures a été proposée et du reste reprise par le législateur. Pour le reste, il est apparu que le gain qui aurait résulté d'une mesure plus restrictive en terme de prévention sanitaire n'était pas suffisamment démontré pour justifier une fermeture anticipée et que l'absence d'établissement ouvert pouvait même être susceptible de poser des difficultés sous l'angle du maintien de l'ordre et de la tranquillité publics dans la mesure où aucune garantie ne pouvait être donnée s'agissant du retour des noctambules chez eux.

Quant aux patentes D accordées à des discothèques, elles restent, en dépit des interventions répétées de certains exploitants faisant référence aux possibilités plus généreuses offertes par les cantons voisins, associées à un horaire de fermeture fixé à 4 heures du matin (art. 46 al. 2 LEPu). Il n'a pas été davantage question d'en réexaminer le profil selon une approche plus restrictive. Il est à relever que, même en l'absence de clause du besoin, leur nombre (21 patentes sur l'ensemble du territoire cantonal) et leur capacité d'accueil sont plutôt modestes et que les conditions d'exploitation sont globalement bien maîtrisées. Les procédures constructives et les conclusions négatives des études acoustiques réalisées à propos de nouveaux projets servent par ailleurs aujourd'hui à l'évidence de garde-fou à leur expansion.

B. Réponse aux questions posées

1. *Combien d'interventions ont été nécessaires dans les deux établissements concernés [Globull couvert par une patente D de discothèque, à Bulle, et le Rock Café couvert par une patente F de restaurant de nuit, à Fribourg] en une année?*

L'établissement «Globull», accessible à une clientèle de 18 ans révolus, est ouvert du jeudi au samedi de 22 heures à 4 heures du matin, sous réserve d'une seule autorisation exceptionnelle accordée par le Préfet de la Gruyère, pour le réveillon du 31 décembre, jusqu'à 6 heures du matin. L'équipe dirigeante en place et les exploitants officiels successifs entretiennent une bonne collaboration avec les autorités et mettent tout en œuvre pour respecter les exigences qui leur sont imposées, tant sur le plan de la sécurité, avec la mise en place d'un nombre important d'agents de sécurité, que sur le plan des nuisances sonores. Unique en son genre dans la région, ce club dispose d'une renommée qui dépasse largement les frontières cantonales et répond indéniablement à un besoin. Quelque mille personnes s'y rendent chaque vendredi et samedi soir. L'accès est contrôlé et les clients masculins font l'objet d'une fouille sommaire, tandis que la clientèle féminine est contrainte à une vérification du contenu des sacs à main. La gestion rigoureuse de l'établissement et l'activité déployée par l'entreprise de sécurité mandatée ont pour conséquence que la Police cantonale n'est que très rarement appelée pour des problèmes survenant à l'intérieur de l'établissement. Concrètement, depuis le 1^{er} janvier 2013, ces interventions ont été au nombre de 9, soit 5 fois pour des personnes en possession de stupéfiants, 1 fois pour un individu agressif difficile à maîtriser et 3 fois pour des rixes survenues sur les parkings environnants. Toutes ces personnes ont fait l'objet d'un rapport de dénonciation à l'autorité. Lors des interventions, les agents ont découvert des battes de base-ball, des barres de fer et d'autres instruments, sans toutefois qu'ils soient directement menacés.

Il sied de relever encore que la discothèque Globull, ouverte en 1996, se situe en zone industrielle. A l'époque à l'écart, elle est aujourd'hui proche d'une zone d'habitation. Cette évolution a donné lieu depuis 2012 à diverses séances réunissant les habitants des immeubles voisins, la direction du club et les autorités. Des mesures organisationnelles et structurelles visant à protéger la tranquillité du voisinage ont été mises en place et donneront lieu à des travaux d'isolation durant la prochaine trêve estivale.

Reste que si les efforts consentis ont permis d'améliorer sensiblement la situation, le déplacement de certains clients, pour beaucoup en provenance de Fribourg ou de cantons voisins, vers le centre-ville de Bulle à la fermeture de l'établissement provoque immanquablement quelques incivilités et dérangements nocturnes.

Le «Rock Café», au terme de différentes étapes au cours desquelles l'étage supérieur a été successivement exploité en tant qu'établissement avec alcool (patente B) puis en tant que restaurant de nuit (patente F), tandis que le sous-sol abritait une discothèque (patente D), est, depuis 2009, au bénéfice d'une seule patente F de restaurant de nuit couvrant l'ensemble

de ses activités. Ouvert jusqu'à 5 heures du matin du lundi au vendredi et jusqu'à 6 heures du matin le samedi, il dispose d'un cadre horaire généreux fixé par le législateur, à la condition de proposer à sa clientèle jusqu'à 5 heures du matin des mets chauds (art. 51 al. 3 LEPu). Son accès est admis dès 15 ans. Ne constituant pas un lieu spécialement connu pour sa gastronomie, il est atypique en comparaison des trois autres établissements au bénéfice d'une patente similaire (Pizzeria de l'Escale, à Givisiez, L'Oscar, à Bulle, et le Restaurant du Casino, à Granges-Paccot). Son implantation au cœur de la Ville de Fribourg, à proximité de la gare, a principalement justifié ce choix. Offrant une alternative aux noctambules en quête d'«after», il permet de les canaliser et de concentrer leur présence en un même lieu. Un concept de sécurité et un dispositif d'entrée destinés à garantir une gestion optimale du flux de clientèle ont été mis en place en étroite collaboration avec la Police cantonale. Les nuits de week-ends, entre 2 heures et 5 heures du matin, ce sont ainsi environ 350 clients qui sont soumis à un contrôle d'identité, à une fouille sommaire ou au contrôle des sacs à mains.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les services de police sont intervenus à 68 reprises pour des faits liés à l'ordre public, dont 33 pour des disputes ou des bagarres et 35 pour des personnes indésirables. Tous ces faits se sont déroulés à l'extérieur ou à proximité immédiate de l'établissement. A aucun moment les agents n'ont été confrontés à une arme ou à tout autre objet dangereux. Les personnes interpellées étaient, pour une part, domiciliées hors de la Ville de Fribourg. Elles ont fait l'objet d'un rapport de dénonciation.

Les problèmes d'ordre public ou d'incivilité nécessitant l'intervention de la police et relevés à propos de ces deux exploitations sont intimement liés à la consommation abusive d'alcool, non pas tant à l'intérieur des établissements mais à l'extérieur de ceux-ci, dans un périmètre proche. Pour les responsables concernés, la seule parade à ce phénomène est d'interdire l'accès aux clients déjà alcoolisés. Cette mesure conforme aux obligations qui leur incombent nécessite une grande vigilance policière, de manière à garder sous contrôle les abords de ces lieux festifs et à assurer la maîtrise de certains comportements.

2. *Quels sont les autres établissements qui causent des problèmes de sécurité nécessitant régulièrement l'intervention de la Police cantonale?*

L'ordre, la tranquillité et la sécurité publics sont autant d'objectifs recherchés par le législateur au travers du renforcement progressif des dispositions applicables au monde des établissements publics. Que ce soit dans des établissements assortis d'emblée d'un horaire élargi, dans des établissements proposant des animations particulières couvertes par une autorisation préfectorale complémentaire, dans des manifestations temporaires ou, plus récemment, dans des rassemblements publics assimilables à une forme d'établissement public en dépit de l'absence de commerce (botellones...), tout a été conçu pour que des activités répondant aux attentes de la population puissent s'exercer dans des limites raisonnables prenant en compte les intérêts de chacun. Fribourg et Bulle constituent indéniablement dans ce contexte des pôles

d'attraction sous contrôle. Il n'y a dans ce sens et hormis les deux établissements sur lesquels une réponse circonstanciée a déjà été donnée, pas lieu de désigner d'autres établissements du canton dans lesquels des problèmes de sécurité seraient constatés de façon particulièrement récurrente.

3. *Comment le Conseil d'Etat explique le privilège donné à certains établissements (bars et dancings) d'ouvrir jusqu'à 4 h 00 ou 6 h 00 du matin alors qu'ils causent autant de problèmes?*

Il convient de rappeler que le prétendu «privilège» accordé aux établissements de type D ou F dans notre canton est le fait du législateur lui-même qui a, il y a plus de dix ans déjà, introduit ce régime pour mieux répondre à l'évolution des habitudes de consommation et offrir, sans libéralisme excessif et moyennant le respect de conditions précises, des possibilités d'exploitation compétitives aux cafetiers-restaurateurs de notre canton.

4. *Est-ce que le Gouvernement va agir auprès des préfets concernés afin de diminuer les heures d'ouverture aux établissements qui causent régulièrement et exagérément des problèmes comme c'est le cas actuellement?*

Les préfets ne sont concernés ni par l'horaire d'exploitation des discothèques, ni par celui des restaurants de nuit. S'agissant des autres formes de patente, ils ont la faculté d'accorder des prolongations au maximum jusqu'à 3 heures du matin selon diverses modalités prévues à l'article 48 LEPu. Depuis le 1^{er} janvier 2013 et comme déjà expliqué dans la réponse à la question 1, le législateur a précisé le cadre du système de prolongation le plus large placé dans leur compétence et connu aujourd'hui sous la dénomination «patente B+». Les premières patentes de ce type ont été délivrées voici moins d'un an et ont donné lieu au déroulement d'une procédure tout spécialement attentive aux questions de nuisances, de sécurité et de protection de la jeunesse. Elles concernent en toute logique davantage des exploitations situées dans les villes. Au vu du caractère récent de ces autorisations et des dispositions légales sur lesquelles elles reposent, il ne saurait être question pour le Conseil d'Etat de les remettre aujourd'hui en question.

Le 30 juin 2014.

—

Anfrage 2014-CE-78 Christian Ducotterd Weniger lange Öffnungszeiten für öffentliche Gaststätten, die Sicherheitsprobleme verursachen

Anfrage

Manche öffentlichen Gaststätten dürfen länger offen bleiben. Dies entspricht einem Bedürfnis infolge der Anpassung an die Freizeitgewohnheiten eines Teils der Jugendlichen.

Die meisten dieser Betriebe verursachen keine Sicherheitsprobleme, obwohl gesagt werden muss, dass der erleichterte Alkoholkonsum bei gewissen Personen zu Abhängigkeit sowie zu geringeren Erfolgsaussichten in Studium und Ausbildung führt, mit allen bekannten negativen Konsequenzen.

In einigen Gaststätten und ihrer Umgebung bestehen jedoch erhebliche Sicherheitsprobleme. Dies gilt noch verstärkt bei den Bars und Dancings in der Stadt, die bis 4 Uhr oder sogar 6 Uhr geöffnet haben dürfen, wie das Globull in Bulle und das Rock Café in Freiburg.

Die Verantwortlichen dieser Gaststätten sind nicht in der Lage, schlimme und häufige Zwischenfälle zu verhindern.

Regelmässig muss die Kantonspolizei mit einem Grossaufgebot bei schweren Schlägereien eingreifen. Diese Einsätze sind für die Beamten gefährlich. Manche Kunden sind unter Alkoholeinfluss extrem gefährlich und dies oft aufgrund ihres Hintergrunds: einer schwierigen Vergangenheit und einer mangelhaften Erziehung.

Manche müssen vorübergehend festgehalten werden, damit sie nicht sich selbst und andere gefährden und um das Risiko von Schlägereien mit mehreren Beteiligten zu begrenzen. Dadurch werden hohe Kosten verursacht und ohnehin knappe Gefängniszellen belegt.

Die für solche Ereignisse aufgerufenen Polizeikräfte können in dieser Zeit bei anderen Einsätzen nicht adäquat und schnell eingreifen (Unfälle, Einbrüche, häusliche Gewalt usw.).

Die Kosten, die durch eine erhöhte Polizeipräsenz für solche Einsätze verursacht würden (werden), wären hoch und stünden in keinem angemessenen Verhältnis zu den mageren Steuer- und Gebührenbeiträgen der betreffenden Betriebe. In einigen Fällen stellt die Möglichkeit der verlängerten Öffnungszeiten eher ein Privileg dar.

Das Argument, ein Lokal bis zur Abfahrt der ersten Züge offen zu halten, würde erstaunen, wenn sich herausstellte, dass die Kunden dieser Gaststätten aus der Region Freiburg kommen. Ein anderes Lokal als eine Bar oder ein Dancing entspräche sicher eher diesem Bedürfnis, wenn es denn überhaupt besteht.

Es ist verwunderlich, dass die Oberamtspersonen keine Massnahme gegen dieses wiederkehrende Problem ergreifen. Im Gegenteil nimmt die Zahl der Gaststätten, die ihre Öffnungszeiten verlängern können, ständig zu.

1. Wie viele Einsätze waren bei den eingangs erwähnten Gaststätten in einem Jahr nötig?
2. Welche anderen Gaststätten verursachen Sicherheitsprobleme, die regelmässig Einsätze der Kantonspolizei erfordern?
3. Wie begründet der Staatsrat das Privileg gewisser Gaststätten (Bars und Dancings), bis 4 Uhr oder 6 Uhr geöffnet zu haben, obwohl sie so viele Probleme verursachen?
4. Wird die Regierung bei den betroffenen Oberamtspersonen eingreifen, damit sie die Öffnungszeiten von Gast-

stätten einschränken, die regelmässig und allzu häufig Probleme verursachen, wie dies aktuell der Fall ist?

Den 27. März 2014.

Antwort des Staatsrats

A. Einleitung

Das 1991 in seiner Erstfassung verabschiedete Gesetz über die öffentlichen Gaststätten (ÖGG) wurde mehrmals revidiert und an die neuen Bedürfnisse und die gesellschaftliche Entwicklung angepasst. Obwohl die liberale Tendenz der letzten zwanzig Jahre in diesem Bereich nicht spurlos an dem Gesetz vorbeiging, bietet es doch insgesamt, gerade was die Öffnungszeiten angeht, weniger Möglichkeiten als dies in vielen anderen Kantonen der Fall ist. Ausserdem wurden die neu eingeführten Rechte der Betriebsführenden bei jeder Revision von neuen Auflagen und Bedingungen begleitet, mit denen eine effizientere Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs und eine bessere Gewährleistung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit angestrebt wird.

Auch die letzte Revision, die der Staatsrat 2011 vorschlug, folgte dieser Stossrichtung. In seinem Bericht Nr. 226 vom 23. November 2010 an den Grosse Rat über das Postulat Nr. 2044.08 von Grossrätin Gabrielle Bourguet (TGR 2011 213) beschrieb die Regierung im Detail die operationellen Massnahmen, aber auch die Sensibilisierungs-, Präventions-, Koordinations-, Informations- und Strafmassnahmen, welche die Oberamtspersonen, die Kantonspolizei und die übrigen zuständigen Behörden seit Langem umsetzen, um den Immissions- und Sicherheitsproblemen zu begegnen, welche die nächtlichen Aktivitäten und Feiern einiger öffentlicher Gaststätten und Veranstalter mit sich bringen. Im Wissen darum, dass die Entwicklung der Situation gerade in den Städten Freiburg und Bulle klarere Vorschriften erforderte, schuf der Staatsrat ein System zur genaueren Unterscheidung zwischen Betrieben, die auf eine Tageskundschaft abzielen, und solchen, die sich in erster Linie auf Nachtschwärmer ausrichten. Das neue Bewilligungssystem, das aus dem Entwurf hervorging, wurde positiv aufgenommen.

Nach den Debatten im Parlament verabschiedete der Staatsrat am 10. Oktober 2012, also vor weniger als zwei Jahren, schliesslich ein Gesetz, das den Oberamtspersonen die Kompetenz gibt, in Ergänzung zum gewöhnlichen Patent B für Betriebe mit Alkohol das neue Patent B+ zu vergeben. Dieses Patent gibt den Betriebsführenden, welche die Anforderungen erfüllen, die Möglichkeit, die Öffnungszeit am Wochenende regelmässig bis 3 Uhr morgens zu verlängern und Veranstaltungen musikalischer Art sowie Übertragungen von Sportereignissen oder kulturellen Ereignissen auf einer Leinwand durchzuführen. Zudem liegen seit Inkrafttreten des aktuellen ÖGG am 1. Januar 2013 jeder Bewilligung detaillierte Anforderungen zu Sicherheit, Lärmimmissionen und Jugendschutz bei. Das Bewilligungsverfahren setzt durch die Erstellung eines Betriebskonzepts eine stärkere Beteiligung der verantwortlichen Personen voraus und trägt

so zu einer wesentlichen Qualitätsverbesserung im Nachtleben bei.

In den Parlamentsdebatten gab es hingegen keine Redebeiträge zum bestehenden rechtlichen Rahmen für Nachtrestaurants (Patente F) und Diskotheken (Patente D). Die Zahl der Patente F bleibt für den gesamten Kanton auf vier beschränkt, und berechtigt die Inhaber zu einer täglichen Öffnungszeit von 11 Uhr bis 6 Uhr morgens (Art. 46 Abs. 6 ÖGG). Zwar wurde dieser Patenttyp in den Vorarbeiten zur Revision intensiv diskutiert. Die Vernehmlassungsadressaten und insbesondere die Kantonspolizei und das Kantonsarztamt waren jedoch der Meinung, dass die Beibehaltung des Status Quo die beste Lösung sei und im Übrigen einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspreche. Im Gesetzesentwurf wurde deshalb bewusst darauf verzichtet, eine Zeitspanne in der Nacht einzuführen, während der keine alkoholischen Getränke hätten konsumiert werden dürfen («Heure blanche»). Einzig ein Verbot des Verkaufs von alkoholischen Getränken zum Mitnehmen ab 22 Uhr wurde vorgeschlagen und vom Gesetzgeber übernommen. Im Übrigen schien es, dass der Nutzen einer strengeren Massnahme im Sinne der Gesundheitsprävention nicht ausreichend erwiesen war, um eine frühere Schliessung der Gaststätten zu rechtfertigen, und dass das Fehlen offener Betriebe sogar zu Schwierigkeiten im Bereich der öffentlichen Ruhe und Ordnung hätte führen können, da es ja keine Garantie für die Rückkehr der Nachtschwärmer nach Hause gegeben hätte.

Betriebe mit einem Patent D für Diskotheken müssen weiterhin fix um 4 Uhr schliessen (Art. 46 Abs. 2 ÖGG), trotz wiederholter Forderungen einiger Betriebsführer, die auf die grosszügigeren Möglichkeiten in den Nachbarkantonen verwiesen. Es stand auch nicht zur Diskussion, die Bestimmungen für diese Patentart strenger zu gestalten. Es ist zu betonen, dass die Zahl (21 Patente im ganzen Kantonsgebiet) und das Aufnahmevermögen dieser Betriebe selbst ohne die Bedürfnisklausel eher bescheiden sind und dass die Betriebsbedingungen insgesamt gut eingehalten werden. Die Baubewilligungsverfahren und negativen Entscheide aufgrund von Lärmstudien bei neuen Projekten setzen der Vermehrung der Betriebe zudem Grenzen.

B. Beantwortung der Fragen

1. *Wie viele Einsätze waren bei den eingangs erwähnten Gaststätten [Globull in Bulle mit Patent D für Diskotheken und Rock Café in Freiburg mit Patent F für Nachtrestaurants] in einem Jahr nötig?*

Der Betrieb «Globull» mit Zutritt ab 18 Jahren ist von Donnerstag bis Samstag, von 22 Uhr bis 4 Uhr morgens geöffnet. Zudem hat der Oberamtmann des Greyerzbezirks eine einzige Ausnahmebewilligung bis 6 Uhr morgens für die Silvesterfeier vom 31. Dezember erteilt. Das aktuelle Leitungsteam und die wechselnden offiziellen Betriebsführenden pflegen eine gute Zusammenarbeit mit den Behörden und tun alles, um die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen, sowohl was die Sicherheit angeht (Einsatz zahlreicher Sicherheitsangestellter), als auch was Lärmimmissionen

betrifft. Der Klub ist der einzige seiner Art in der Region, er ist weit über die Kantonsgrenzen hinaus bekannt und entspricht ganz klar einem Bedürfnis. Er wird jeden Freitag- und Samstagabend von rund tausend Personen besucht. Bei den Zutrittskontrollen werden die männlichen Besucher abgetastet und die weibliche Kundschaft muss den Inhalt ihrer Handtaschen kontrollieren lassen. Dank der gewissenhaften Führung des Klubs und der Tätigkeit des beauftragten Sicherheitsunternehmens wird die Kantonspolizei nur sehr selten bei Problemen im Lokal selbst gerufen. Konkret kam dies seit 1. Januar 2013 9-mal vor, davon 5-mal wegen Personen in Drogenbesitz, 1-mal wegen einer aggressiven, schwer zu kontrollierenden Person und 3-mal wegen Raufereien auf den umgebenden Parkplätzen. Alle beteiligten Personen wurden bei den Behörden angezeigt. Die Beamten stiessen bei ihren Einsätzen auf Baseball-Schläger, Eisenstangen und andere Gegenstände, ohne jedoch direkt damit bedroht zu werden.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass sich die 1996 eröffnete Diskothek Globull in einem Industrieareal befindet. Anfänglich noch abseits, liegt sie heute in der Nähe einer Wohnzone. Infolge dieser Entwicklung fanden seit 2012 diverse Sitzungen mit den Bewohnern der benachbarten Gebäude, der Klubleitung und den Behörden statt. Es wurden organisatorische und strukturelle Massnahmen zum Schutz der Nachbarschaftsruhe beschlossen und in der nächsten Sommerpause werden Isolationsarbeiten ausgeführt.

Obwohl die vereinbarten Massnahmen eine deutliche Verbesserung der Situation bewirkt haben, kommt es nach der Schliessung des Lokals unweigerlich zu ungesittetem Verhalten und Nachtruhestörungen durch manche Kunden, die auf der Heimreise nach Freiburg oder in die Nachbarkantone das Zentrum von Bulle passieren.

Das «Rock Café» verfügt seit 2009 nur noch über ein Patent F für Nachtrestaurants, das all seine Aktivitäten einschliesst. Zuvor war das Obergeschoss phasenweise als Betrieb mit Alkohol (Patent B) und danach als Nachtrestaurant (Patent F) betrieben worden, während im Untergeschoss eine Diskothek (Patent D) untergebracht war. Es ist von Montag bis Freitag bis 5 Uhr, und am Samstag bis 6 Uhr morgens geöffnet. Dieser grosszügige Rahmen wurde vom Gesetzgeber unter der Bedingung gewährt, dass das Rock Café seinen Gästen bis 5 Uhr morgens warme Speisen anbietet (Art. 51 Abs. 3 ÖGG). Das Zutrittsalter liegt bei 15 Jahren. Als Lokal, das nicht speziell für seine Küche bekannt ist, stellt es unter den anderen Betrieben mit einem ähnlichen Patent (Pizzeria de l'Escaie in Givisiez, L'Oscar in Bulle und Casino-Restaurant in Granges-Paccot) eine Ausnahme dar. Sein Standort im Zentrum Freiburgs, in der Nähe des Bahnhofs, war der Hauptgrund für die Wahl des Patents. Mit seinem Angebot für Nachtschwärmer auf der Suche nach einer «Afterparty» erlaubt es das Rock Café, die Partygänger zu lenken und ihre Präsenz an einem Ort zu konzentrieren. In enger Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei wurden ein Sicherheitskonzept und ein Eintrittsdispositiv erarbeitet, um einen optimalen Kundenfluss zu erreichen. So werden an den Wochenenden zwischen 2 und 5 Uhr morgens jeweils ungefähr 350 Perso-

nen kontrolliert, abgetastet bzw. einer Handtaschenkontrolle unterzogen.

Seit 1. Januar 2013 kamen die Polizeidienste 68-mal wegen Störungen der öffentlichen Ordnung zum Einsatz, davon 33-mal wegen Streit oder Schlägereien und 35-mal wegen unerwünschter Personen. Diese Vorfälle ereigneten sich alle ausserhalb oder in unmittelbarer Nähe des Lokals. In keinem Fall sahen sich die Polizeibeamtinnen und -beamten mit einer Waffe oder einem anderen gefährlichen Gegenstand konfrontiert. Die befragten Personen wohnen zum Teil ausserhalb der Stadt Freiburg. Es wurde jeweils ein Anzeigerapport erstellt.

Die Probleme aufgrund von Störungen der öffentlichen Ordnung oder ungesittetem Verhalten, die einen Polizeieinsatz erfordern und die für diese beiden Betriebe genannt wurden, stehen in engem Zusammenhang mit übermässigem Alkoholkonsum, nicht so sehr in den Lokalen selbst, sondern in ihrer näheren Umgebung. Für die betroffenen Verantwortlichen besteht das einzige Mittel gegen dieses Phänomen darin, den bereits alkoholisierten Kunden den Zutritt zu verweigern. Diese Massnahme, zu der die Betriebsführenden berechtigt sind, erfordert von der Polizei grosse Wachsamkeit, damit die Umgebungen dieser Orte und gewisse Verhaltensweisen unter Kontrolle gehalten werden können.

2. *Welche anderen Gaststätten verursachen Sicherheitsprobleme, die regelmässig Einsätze der Kantonspolizei erfordern?*

Die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit gehören zu den Zielen, die der Gesetzgeber mit dem stetigen Ausbau der für das Gastgewerbe geltenden Bestimmungen anstrebt. Sowohl für Betriebe mit bereits verlängerten Öffnungszeiten, als auch für Betriebe, die eine vom Oberamtmannt zusätzlich bewilligte Veranstaltung durchführen, für befristete Veranstaltungen oder, wie vor Kurzem, für öffentliche Versammlungen, die auch ohne Getränkeverkauf einer Art öffentlicher Gaststätte gleichen (Botellones usw.), wurde alles unternommen, damit Aktivitäten nach den Erwartungen der Bevölkerung in vernünftigen Bahnen und unter Berücksichtigung aller Interessen stattfinden können. Freiburg und Bulle stellen in diesem Zusammenhang ganz klar Anziehungspunkte dar, die unter besonderer Kontrolle stehen. Abgesehen von den beiden Lokalen, zu denen bereits eine ausführliche Antwort gegeben wurde, gibt es in diesem Sinne keine weiteren Gaststätten im Kanton, in denen besonders häufig Sicherheitsprobleme auftreten.

3. *Wie begründet der Staatsrat das Privileg gewisser Gaststätten (Bars und Dancings), bis 4 Uhr oder 6 Uhr geöffnet zu haben, obwohl sie so viele Probleme verursachen?*

Es sei daran erinnert, dass das angebliche «Privileg» der Gaststätten mit Patent D oder F in unserem Kanton schon vor über zehn Jahren vom Gesetzgeber selbst geschaffen wurde, um der Entwicklung der Konsumgewohnheiten besser zu entsprechen und für die Wirtinnen und Wirte unseres Kantons ohne übertriebenen Liberalismus und unter Einhaltung bestimmter Regeln konkurrenzfähige Betriebsbedingungen zu schaffen.

4. *Wird die Regierung bei den betroffenen Oberamtspersonen eingreifen, damit sie die Öffnungszeiten von Gaststätten einschränken, die regelmässig und allzu häufig Probleme verursachen, wie dies aktuell der Fall ist?*

Die Oberamtspersonen sind weder für die Betriebszeiten der Diskotheken, noch für jene der Nachtrestaurants zuständig. Bei den übrigen Patenten können sie gemäss den in Artikel 48 ÖGG vorgesehenen Bestimmungen Verlängerungen bis höchstens 3 Uhr morgens bewilligen. Wie bereits in der Antwort auf Frage 1 erläutert wurde, hat der Gesetzgeber in der letzten Revision das Patent B+ geschaffen. Es existiert seit 1. Januar 2013 und verfügt über den grosszügigsten Rahmen für Verlängerungen, die in der Kompetenz der Oberamtspersonen liegen. Die ersten solchen Patente wurden vor weniger als einem Jahr vergeben und durchliefen ein Verfahren, in dem besonders auf Immissions-, Sicherheits- und Jugendschutzfragen geachtet wurde. Logischerweise betreffen sie vermehrt Betriebe in den Städten. Da diese Bewilligungen und die ihnen zugrunde liegenden Bestimmungen erst jüngeren Datums sind, steht ihre Überprüfung für den Staatsrat zum jetzigen Zeitpunkt ausser Frage.

Den 30. Juni 2014.

Question 2014-CE-82 Louis Duc Enrayer en urgence une situation catastrophique

Question

Des hectares de terres agricoles inondées dans la Basse-Broye, des cultures de l'année 2013 non récoltées, encore aujourd'hui irrécupérables, un accès aux parcelles sinistrées totalement exclu, des dizaines de milliers de francs de perte pour des agriculteurs qui ne peuvent que contempler l'ampleur du désastre, n'étant en rien responsables de cette situation catastrophique. Voilà la situation qui perdure à la périphérie du village de Dompierre, plus marquée encore aux abords de l'Arbogne.

Actuellement, vous pouvez faire le tour du canton, une situation de cette ampleur, vous ne la rencontrerez nulle part ailleurs!

Ce qui est le plus dommageable, c'est l'ampleur des dégâts sur des terres d'excellente qualité, terres à blé, betteraves, pommes de terre, qui ont fait l'objet d'un remaniement parcellaire mais qui, aujourd'hui, si elles peuvent encore être accessibles, donnent des rendements bien inférieurs à la moyenne. Des sols spongieux, détrempés à longueur d'année, cette situation intolérable pour les propriétaires et les riverains de cette zone sinistrée, cette situation doit être revue en urgence par les autorités, plus spécialement le Département de l'agriculture,

les Services de l'endiguement et des cours d'eau, l'OFROU, le Service des routes nationales et j'en passe!

Dans un premier geste d'apaisement, une taxation de dégâts a été effectuée par Grangeneuve pour le manque à gagner de l'année 2013 – Reste encore à verser l'argent!

Par mon intervention, j'interpelle le Conseil d'Etat, en priorité le Département de l'agriculture, tous les principaux acteurs de la revitalisation de l'Arbogne, d'entamer au plus vite des travaux d'assainissement, les agriculteurs touchés n'en peuvent plus d'assister, impuissants, à la détérioration de leurs terres et à une dévaluation importante de leur patrimoine! Surtout, comme déjà indiqué, qu'ils ne sont en rien responsables de cette situation!

Madame la Conseillère d'Etat, une vision locale doit être agendée dans les plus brefs délais, les travaux de printemps vont débiter. Vos Services améliorations foncières, revitalisations, cours d'eau, compensations écologiques avec une autoroute à quelques encablures, il est grand temps de mettre les bouchées doubles, il y va de la sauvegarde d'une des plus importantes régions agricoles de la Broye, qui, si rien n'est entrepris, verra à coup sûr les ravages causés par ces inondations prendre une ampleur gigantesque à très court terme!

Madame la Conseillère d'Etat, directrice du Département de l'agriculture, Madame et Messieurs les Conseillers d'Etat, merci de considérer cette situation dans l'urgence.

Le 13 mai 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

En introduction, il sied de rappeler que la situation est connue des services de l'Etat. Les conditions d'exploitation des terres agricoles le long de l'Arbogne, dans la région de Dompierre, sont très défavorables.

Avant les travaux de revitalisation, la capacité d'écoulement dans le lit de l'Arbogne permettait de faire transiter des crues dont la fréquence d'apparition était en moyenne entre 1 et 5 ans. Les inondations des terres riveraines étaient donc fréquentes. Les eaux s'accumulaient alors dans les dépressions de la plaine. Certaines terres agricoles restaient alors submergées pendant de longues périodes selon les conditions météorologiques, du type du sol et des hauteurs d'eau.

Selon la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (art. 27 LCEaux), l'aménagement des cours d'eau est une tâche communale. Dans le cas particulier, une revitalisation a été réalisée par le Service des autoroutes et financée par l'Office fédéral des routes (OFROU) à titre de mesure de compensation écologique à la construction de l'autoroute A1. Ces travaux de revitalisation ont été réceptionnés le 9 juin 2008.

Un groupe technique interservices pour l'entretien et le contrôle des mesures de compensation écologiques liées à l'A1 a été institué. Les travaux d'entretien de la revitalisation

de l'Arbogne sont exécutés par le groupement forestier d'Estavayer-le-Lac et environs et financés par l'OFROU.

Le projet de revitalisation a été conçu de sorte à protéger les terres agricoles des crues se produisant en moyenne tous les 30 ans. Cet objectif de protection est conforme aux recommandations de la directive de l'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) «*Protection contre les crues des cours d'eau*» de 2001. Le débit de dimensionnement du projet a été fixé à 21 m³/s. Un projet est actuellement en cours qui dévie les eaux de l'Arbogne en amont de Corcelles-près-Payerne en direction de la Broye et ceci pour toutes les crues à partir de 21 m³/s et jusqu'à 41 m³/s. Après la réalisation de cette dérivation, le niveau de protection en aval de Corcelles-près-Payerne devrait être assuré pour des crues qui se produisent en moyenne tous les 100 ans, ce qui dépasse largement l'objectif de protection des terres agricoles, selon la directive de l'OFEG.

Les précipitations de fin 2012, du printemps 2013 et de l'automne 2013 ont été excédentaires, ce qui a poussé le système à son extrême. Le 11 novembre 2012, l'Arbogne était en crue, son débit a été estimé à 10–12 m³/s. La capacité hydraulique de l'Arbogne sur le secteur revitalisé lors de cet événement était atteinte, voire légèrement dépassée. Ceci semble indiquer que la capacité hydraulique actuelle de l'Arbogne, dans le secteur de Dompierre, est inférieure au débit de dimensionnement qui est de 21 m³/s.

Afin d'analyser l'évolution de la géométrie du lit en lien avec le dépôt de matériaux et de contrôler la capacité hydraulique du cours d'eau, un mandat a été attribué, en 2013, à un bureau d'ingénieurs. Depuis la réception de la revitalisation de l'Arbogne à Dompierre, le lit a fait régulièrement l'objet de relevés géométriques. Rapidement, un exhaussement du lit dû au dépôt de limon dans le lit de la rivière a été constaté.

Le rapport daté du 10 mars 2014 confirme l'important dépôt de matériaux sur le tronçon, entre le pont ferroviaire et celui de la route communale, à la hauteur du stade de foot. Les dépôts atteignent jusqu'à 80 cm. Le long de ce tronçon, la revitalisation doit être corrigée afin de respecter les objectifs de protection définis dans le rapport technique du dossier de mise à l'enquête. Le Service des ponts et chaussées (SPC) chargé des affaires des routes nationales liées à l'achèvement du réseau des routes nationales a interpellé, en avril 2014, l'OFROU afin qu'il assume la correction de ce tronçon. En attendant la mise en œuvre d'une mesure constructive qui nécessitera plusieurs années, il est prévu, dans le plan d'action du SPC, de prendre des mesures urgentes afin de réduire ou supprimer les conséquences des dommages sur les terres agricoles.

Concernant le tronçon en aval du pont communal, à la hauteur du terrain de foot, la relation entre la revitalisation de l'Arbogne et la saturation des sols agricoles riverains est moins évidente. Selon le rapport de mars 2014, le lit oscille entre érosion et déposition, avec un battement de l'ordre de 20 à 30 cm. Localement, ces dépôts peuvent être plus importants (70 cm) et éventuellement obstruer les têtes de sortie du réseau de drainage. L'origine des inondations des terres

agricoles est soit l'exhaussement local du lit qui pourrait alors être résolu facilement par un curage partiel du lit, soit un dysfonctionnement du réseau de drainage. La Section lacs et cours d'eau du SPC et le Service de l'agriculture ont entamé des démarches afin de clarifier l'origine du problème et de le résoudre au plus vite.

Il n'existe pas de fonds cantonal pour indemniser les victimes de dommages causés par des phénomènes naturels. Les sinistrés peuvent demander une indemnisation à l'assurance contre la grêle, pour autant que les cultures aient été assurées.

Plusieurs visions locales ont été organisées avec les services de l'Etat concernés, les représentants des autorités communales et une délégation des agriculteurs (17 avril 2013 et 28 février 2014). Les services de l'Etat ont une bonne connaissance du problème. A ce stade, il ne semble pas nécessaire que M^{me} la Directrice IAFr participe à une vision locale. Le Conseil d'Etat charge les services de l'Etat concernés de traiter ce dossier dans les meilleurs délais et avec le plus grand soin. Ils sont également tenus d'informer régulièrement la commune de l'état d'avancement des démarches.

Le 17 juin 2014.

—

Anfrage 2014-CE-82 Louis Duc Die Situation ist verheerend – es muss dringend etwas getan werden!

Anfrage

Im unteren Broyebezirk wurden viele Hektar Ackerland überschwemmt. Das Resultat: Ernteausfall im Jahr 2013; Parzellen, die bis heute nicht zugänglich sind; sowie Landwirte, die in keiner Weise für die Situation verantwortlich sind, jedoch Zehntausende von Franken verloren haben und machtlos den Schaden zur Kenntnis nehmen müssen. So sieht die Lage bei Dompierre aus, wobei Grundstücke entlang der Arbogne besonders betroffen sind.

Nirgendwo im ganzen Kanton ist es so schlimm wie hier.

Besonders folgenschwer sind aber die Schäden an den Landwirtschaftsböden. Es handelt sich um beste Böden für Getreide, Rüben und Kartoffeln. Auf diesen Böden, die Gegenstand von Güterzusammenlegungen waren, kann vielleicht wieder gearbeitet werden; sie werden aber im Durchschnitt einen deutlich geringeren Ertrag als früher abwerfen. Poröse, jahrein, jahraus aufgeweichte Böden: Diese Situation ist unhaltbar für die Grundeigentümer und Anwohner dieses zu Schaden gekommenen Gebiets. Diese Situation muss deshalb dringend von den Behörden angegangen werden, insbesondere von den Stellen bei Bund und Kanton, die für die Landwirtschaft, die Gewässerverbauung, die Fliessgewässer und die Nationalstrassen zuständig sind.

Um die Gemüter zu beruhigen, hat das Landwirtschaftliche Institut in Grangeneuve die Kulturschäden und Ertragsaus-

fälle für 2013 geschätzt. Bis heute wurde allerdings noch kein Geld überwiesen!

Ich gelange deshalb an den Staatsrat und namentlich an die Landwirtschaftsdirektorin sowie an alle, die an der Revitalisierung der Arbogne beteiligt waren. Die Sanierungsarbeiten müssen ohne weitere Verzögerung an die Hand genommen werden. Die betroffenen Landwirte mögen nicht mehr machtlos zusehen, wie ihre Böden beschädigt werden und ihr Eigentum an Wert verliert. Kommt hinzu, dass sie wie bereits erwähnt in keiner Weise für die desaströse Situation verantwortlich sind.

Sehr geehrte Frau Staatsrätin, es muss so rasch wie möglich eine Ortsbegehung durchgeführt werden. Die Frühjahrsarbeiten stehen an. Ihre Dienststellen, die für Bodenverbesserungen, Revitalisierungen, Fließgewässer und für die ökologischen Ausgleichsmassnahmen der Autobahn, die nur einen Steinwurf weg ist, zuständig sind, müssen nun endlich vorwärts machen. Nur so kann eine der wichtigsten Landwirtschaftsregion der Broye gerettet werden; denn wenn nichts unternommen wird, werden die Schäden der Überschwemmungen schon sehr bald ein gigantisches Ausmass annehmen!

Ich danke den Mitgliedern des Staatsrats und namentlich der Landwirtschaftsdirektorin, ohne Verzug die nötigen Schritte für die Verbesserung der Situation zu unternehmen.

Den 13. Mai 2014.

Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat dem Grossen Rat versichern, dass die Situation den zuständigen Dienststellen bekannt ist. Die Bedingungen für die Bewirtschaftung des Ackerlands entlang der Arbogne, bei Dompierre, sind alles andere als günstig.

Allerdings: Dies war bereits vor der Revitalisierung der Arbogne in der Gemeinde Dompierre der Fall. Die Abflusskapazität der Arbogne in dieser Region reichte nämlich im Durchschnitt gerade mal aus, um ein 1- bis 5-jährliches Hochwasser ohne Schaden abzuleiten. Das heisst, die Arbogne trat regelmässig über die Ufer. Zudem sammelte sich das Wasser in den Einsenkungen der Ebene, sodass gewisse Landwirtschaftsböden je nach Wetter, Bodenbeschaffenheit und Wasserstand über eine lange Periode unter Wasser standen.

Laut Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 ist der Wasserbau Sache der Gemeinden (Art. 27 GewG). Im konkreten Fall hat das damalige Autobahnamt als ökologische Ausgleichsmassnahme für den Bau der Autobahn A1 eine Revitalisierung durchgeführt. Finanziert wurden die Arbeiten vom Bundesamt für Strassen (ASTRA). Die Revitalisierungsarbeiten wurden am 9. Juni 2008 abgenommen.

Für den Unterhalt und die Kontrolle der Ausgleichsmassnahmen der A1 wurde eine dienststellenübergreifende technische Gruppe gebildet. Der Unterhalt der Revitalisierung der Arbogne wird von der forstlichen Körperschaft von

Estavayer-le-Lac und Umgebung wahrgenommen und vom ASTRA finanziert.

Die Revitalisierung hatte zum Ziel, die Landwirtschaftsflächen vor einem 30-jährlichen Hochwasser zu schützen. Dieses Schutzziel entspricht den Empfehlungen der Wegleitung «Hochwasserschutz an Fließgewässern», die das damalige Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG) 2001 publiziert hat. Als Bemessungsabfluss wurden 21 m³/s festgelegt. Gegenwärtig ist ein Projekt im Gang, welches das Wasser der Arbogne bei einem Hochwasser von 21 m³ bis 41 m³ oberhalb von Corcelles-près-Payerne in Richtung der Broye umleiten wird. Sobald diese Umleitung verwirklicht ist, sollte für den Abschnitt ab Corcelles-près-Payerne ein Hochwasserschutz für ein 100-jährliches Ereignis gewährleistet sein, wodurch das Schutzziel für landwirtschaftliche Flächen laut Wegleitung des BWG bei Weitem überschritten wird.

Die Niederschläge von Ende 2012, Frühjahr 2013 und Herbst 2013 lagen deutlich über dem Durchschnitt, was das System an seine Leistungsgrenzen brachte. Das Hochwasser vom 11. November 2012 in der Arbogne erreichte einen geschätzten Abfluss von 10–12 m³/s. Damit wurde die hydraulische Kapazität der Arbogne beim revitalisierten Abschnitt erreicht bis leicht überschritten. Dies scheint darauf hinzuweisen, dass die aktuelle hydraulische Kapazität der Arbogne im Sektor Dompierre unter dem Bemessungsabfluss von 21 m³/s liegt.

2013 wurde ein Ingenieurbüro damit beauftragt, die Entwicklung der Bachbettgeometrie infolge der Materialablagerungen zu analysieren und die hydraulische Kapazität des Gewässers zu kontrollieren. Seit der Abnahme der Revitalisierungsarbeiten für die Arbogne in Dompierre wurden regelmässig die geometrischen Daten zum Bachbett erhoben. So wurde rasch eine Sohlenufandung wegen Lehmlagerungen im Wasserlauf festgestellt.

Der Bericht vom 10. März 2014 bestätigt die bedeutende Ablagerung im Abschnitt zwischen der Eisenbahnbrücke und der Gemeindestrassenbrücke beim Fussballstadion. Die Ablagerungen können bis zu 80 cm erreichen. Dies bedeutet, dass die Revitalisierung auf diesem Abschnitt korrigiert werden muss, damit die Schutzziele gemäss technischem Bericht des Auflagedossiers eingehalten werden. Das Tiefbauamt (TBA), das heute im Zusammenhang mit der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes für die Geschäfte rund um die Autobahnen zuständig ist, gelangte im April 2014 an das ASTRA, damit dieses die Korrektur vornehme. Bis zur Verwirklichung der baulichen Massnahmen, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird, sieht der Massnahmenplan des TBA Sofortmassnahmen vor, um die Folgen der Kulturlandschäden zu verringern oder ganz zu vermeiden.

Für den Abschnitt unterhalb der Gemeindestrassenbrücke beim Fussballstadion ist der Zusammenhang zwischen der Revitalisierung der Arbogne und der Wassersättigung der am Ufer gelegenen Böden weniger eindeutig. Laut Bericht von März 2014 können abwechslungsweise Sohleerosionen und -aufundungen mit Schwankungen zwischen 20 und 30 cm festgestellt werden. Lokal können die Ablagerungen

grössere Ausmasse annehmen (70 cm) und möglicherweise die Auslaufköpfe des Drainagenetzes verstopfen. Die Überschwemmungen des Ackerlandes sind somit entweder die Folge einer lokalen Sohlenauflandung, die relativ einfach mit einem gezielten Ausbaggern behoben werden könnte, oder die Folge von Funktionsstörungen im Drainagenetz. Die Sektion Gewässer des TBA und das Amt für Landwirtschaft haben Schritte unternommen, um das Problem zu lokalisieren und es so rasch wie möglich zu lösen.

Es gibt keinen kantonalen Fonds für die Entschädigung der Opfer von Elementarschäden. Die Geschädigten können sich an die Hagelversicherung wenden, sofern die Kulturen versichert gewesen sind.

Es fanden bereits Ortsbegehungen mit Vertretern der betroffenen staatlichen Dienststellen, Vertretern der Gemeindebehörden und einer Delegation von Landwirten statt (am 17. April 2013 und am 28. Februar 2014). Die staatlichen Dienststellen sind bestens vertraut mit der Situation. So scheint es im Moment nicht nötig zu sein, dass die Direktorin der ILFD an einer Ortsbegehung teilnimmt. Der Staatsrat weist seine Ämter an, das Dossier so rasch wie möglich und mit der grössten Sorgfalt zu behandeln. Die Dienststellen haben zudem den Auftrag, die Gemeinde auf dem Laufenden zu halten.

Den 17. Juni 2014.

Question 2014-CE-95 Sabrina Fellmann Langues et cercles scolaires dans les zones mixtes du canton

Question

Récemment, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a décidé d'accorder une nouvelle dérogation autorisant un élève domicilié dans une commune francophone du district du Lac à être scolarisé dans un autre cercle scolaire que le sien, pour suivre sa scolarité primaire en allemand. Par cette décision, la DICS a passé outre un premier préavis négatif de l'inspectrice des écoles, ainsi que les préavis négatifs des communes concernées, des commissions scolaires, et de l'inspection scolaire de la partie alémanique.

La DICS justifie sa décision en raison de la jurisprudence fédérale, et par une pesée des intérêts publics et privés. Les instances ayant délivré les préavis négatifs justifient leurs décisions par des critères pédagogiques et d'intégration sociale, ainsi que par des raisons pratiques liées à l'organisation des cercles scolaires dans les communes.

Cette décision a suscité quelques réactions d'incompréhension, et les avis exprimés démontrent que les enjeux liés à ce dossier dépassent le cadre purement juridique. Parmi ces réactions, certaines soulèvent des questions pertinentes, auxquelles je souhaiterais que le Conseil d'Etat puisse répondre:

1. La DICS justifie sa décision par une pesée des intérêts publics et privés. Quels ont été les critères sur lesquels s'est basée la Direction concernée pour effectuer cette pesée des intérêts?
2. La référence au cadre juridique est également évoquée par la DICS dans cette problématique. Au niveau constitutionnel et juridique, le canton de Fribourg favorise le principe de la territorialité linguistique, vu comme un consensus qui permet au deux communautés linguistique de vivre ensemble. La jurisprudence fédérale privilégie, quant à elle, la liberté de la langue en matière d'enseignement dans les zones mixtes, comme celle du district du Lac. Or:
 - Si le Conseil d'Etat décide de suivre la jurisprudence fédérale, plus souple en la matière, est-t-il prêt à en assumer les implications concrètes – et notamment financières – pour répondre aux besoins qui auront été créés par ces décisions dans les zones mixtes telles que le district du Lac?
 - Un choix clair et assumé n'aurait-il pas le mérite d'éviter de concentrer, sur ce type de cas, des crispations inutiles entre les communautés linguistiques?
3. Considérant que les compétences du canton et des communes peuvent empiéter les unes sur les autres, le système décisionnel ne devrait-il pas être éclairci? Quel est le rôle de l'inspecteur scolaire?
4. Les services de la DICS proposent des pistes aux communes concernées (cf. citations de *La Liberté* du 29 mars 2014), dont:
 - a) la création d'une école régionale de langue allemande dans la partie francophone du Haut-Lac;
 - b) la fusion de cercles scolaires qui pourront dispenser l'enseignement dans les deux langues;
 - c) la passation d'une convention intercommunale régissant la répartition équitable des élèves bénéficiant d'un changement de cercle scolaire et les compensations y relatives.
 - Le Conseil d'Etat pense-t-il vraiment que ces pistes sont réalisables, et adaptées à la réalité du terrain?
 - Par ailleurs, si la DICS décide d'octroyer la possibilité de changer de cercle scolaire pour raison linguistique, et ce en se basant sur la jurisprudence fédérale et en passant outre l'autonomie communale en la matière, le Conseil d'Etat entend-t-il soutenir les communes concernées d'une quelconque manière dans la réalisation de l'une de ces pistes?
5. Finalement, la DICS a accepté cette dérogation dans le district du Lac pour autant, semble-t-il, que les frais de scolarité des enfants concernés soient pris en charge par les parents et que ceux-ci s'arrangent pour les transports.
 - Qu'en sera-t-il pour les familles qui souhaiteraient bénéficier de ce type de dérogation, mais qui n'auraient pas les moyens financiers de prendre en charge les frais de scolarité? N'y aura-t-il pas un problème d'inégalité de traitement?
 - Et ne risque-t-on pas de créer des problèmes organisationnels et écologiques, voire de sécurité en multipliant les déplacements privés?

Le 10 avril 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

La dérogation qui a donné lieu à cette question parlementaire est une décision de la DICS du 23 décembre 2013. Celle-ci a été rendue à la suite d'un recours de parents qui contestaient un refus de changement de cercle scolaire émis par l'inspectorat des écoles, refus qui était également soutenu par les communes concernées. Dans sa décision, la DICS a constaté que le refus de changement de cercle scolaire allait à l'encontre de la jurisprudence du Tribunal fédéral et que, dès lors, le maintien de ce refus n'était juridiquement pas soutenable. En effet, depuis 2001, les arrêts du Tribunal fédéral (TF) et du Tribunal cantonal dans ce domaine ont systématiquement soutenu le principe de la primauté du droit individuel de la langue sur celui de la territorialité des langues. La DICS était particulièrement bien placée pour être au courant de cette jurisprudence, puisque l'arrêt de 2001 du TF avait précisément cassé l'une de ses décisions dans un cas similaire, décision DICS qui avait pourtant été confirmée à l'époque par le Tribunal cantonal. Bien que les juges fédéraux ne se soient prononcés dans cet arrêt que sur un cas précis, les principes fixés par cette jurisprudence s'appliquent désormais de manière générale aux décisions relatives aux changements de cercle scolaire pour raison de langue.

L'année 2001 a donc marqué un tournant net dans la pratique des changements de cercle scolaire pour raison de langue, obligeant la DICS à modifier sa politique en la matière. Plusieurs des arguments avancés par l'inspectorat et les communes contre la décision du 23 décembre 2013 étaient ceux de la DICS jusqu'en 2001; ces arguments ont toutefois été rejetés par le Tribunal fédéral. La DICS doit depuis lors tenir compte de la situation juridique actuelle et non pas de celle qui précédait, quand bien même plusieurs intervenants, dont certains sont cités dans l'article de *La Liberté* mentionné dans la question, semblent ne pas accepter, voire tout simplement ignorer, les considérants du Tribunal fédéral. C'est donc bien une décision de nature juridique que la DICS a prise, mais qui tient également compte de l'intérêt de l'élève à suivre l'enseignement dans sa langue maternelle. S'il devait y avoir un débat politique, celui-ci devrait être porté au bon niveau, à savoir celui d'un changement de législation.

1. *La DICS justifie sa décision par une pesée des intérêts publics et privés. Quels ont été les critères sur lesquels s'est basée la Direction concernée pour effectuer cette pesée des intérêts?*

Dans sa décision, la DICS n'a fait qu'appliquer, en tant qu'autorité de recours, les considérants relativement stricts et contraignants de la jurisprudence fédérale en matière de changements de cercle scolaire pour raison de langue (article 9 al. 1 de la loi scolaire, LS, RSF 411.0.1). Ainsi, selon les juges fédéraux, *l'intérêt privé des parents à scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, en assumant tous les frais de leur choix, l'emporte sur l'intérêt public des communes à maintenir leur homogénéité linguistique et à faciliter leur planification scolaire* (arrêt non publié du Tribunal fédéral 2P.112/2001 du 2 novembre 2001, consid. 5). Lors de cette pesée d'intérêts, l'argument de l'intégration sociale n'est, face au droit constitutionnel invoqué par les parents, que d'ordre

secondaire, même si l'on souhaite privilégier l'insertion de l'enfant dans son contexte social immédiat. Cette question doit toutefois rester à l'appréciation des premiers responsables de l'éducation de l'enfant (cf. l'article 31 al. 1 LS), à savoir les parents, lorsque ceux-ci demandent un changement de cercle scolaire pour raison de langue. Néanmoins, l'intérêt pédagogique peut, le cas échéant, motiver un refus de l'autorisation si l'élève a déjà entamé sa scolarité obligatoire dans l'autre langue.

2. *La référence au cadre juridique est également évoquée par la DICS dans cette problématique. Au niveau constitutionnel et juridique, le canton de Fribourg favorise le principe de la territorialité linguistique, vu comme un consensus qui permet au deux communautés linguistique de vivre ensemble. La jurisprudence fédérale privilégie, quant à elle, la liberté de la langue en matière d'enseignement dans les zones mixtes, comme celle du district du Lac.*

En ce qui concerne le cadre juridique, il convient de rappeler que le principe de la territorialité constitue la règle dans le domaine de l'enseignement obligatoire. Ainsi, selon les articles 7 et 8 LS, les élèves fréquentent l'école du cercle scolaire de leur domicile où l'enseignement leur est dispensé dans la ou les langues officielles de la commune (en français, en allemand ou dans les deux langues). Toutefois, l'article 9 al. 1 LS permet de faire des exceptions pour des raisons de langue. Ainsi, notamment dans le district bilingue de la Sarine, entre 2004 et 2013 quelques 377 changements de cercle scolaire pour raison de langue ont été autorisés sur la base de cette clause de dérogation.

Dans le district du Lac, également bilingue, la problématique des changements de cercle scolaire pour raison de langue n'est pas aussi répandue (21 autorisations entre 2004 et 2013), mais s'est accentuée durant ces dernières années suite à l'augmentation démographique de la population de langue allemande dans cette région frontalière avec le canton de Berne. Au regard de la jurisprudence fédérale précitée, contraignante pour les autorités fribourgeoises en vertu de la primauté du droit fédéral et, par ailleurs, confirmée à plusieurs reprises par le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a aucun motif objectif, ni pertinent pour refuser ces demandes si les conditions jurisprudentielles sont réunies. Ceci est notamment le cas, lorsque les parents invoquant leur liberté de la langue, sont prêts à assumer les frais de leur choix et si le changement de cercle n'entraîne aucune difficulté d'organisation scolaire majeure (par exemple: ouverture ou fermeture d'une classe). Par contre, une application trop stricte du principe de la territorialité dans le district du Lac constituerait une inégalité de traitement avec les familles établies dans les communes de la Sarine, qui obtiendraient plus facilement une autorisation de changement de cercle scolaire pour leurs enfants.

- > *Or, si le Conseil d'Etat décide de suivre la jurisprudence fédérale, plus souple en la matière, est-t-il prêt à en assumer les implications concrètes – et notamment financières – pour répondre aux besoins qui auront été créés par ces décisions dans les zones mixtes telles que le district du Lac?*

Hormis le fait que les autorités fribourgeoises sont tenues de respecter la jurisprudence fédérale, source de droit, il y a lieu de rappeler que les conséquences financières d'un changement de cercle scolaire pour motifs linguistiques sont régies par les articles 10 et 11 LS. Ainsi, *les communes du cercle scolaire d'accueil peuvent demander aux communes du cercle scolaire du domicile de l'élève une participation équitable aux frais afférents à la création et au fonctionnement de leur école, sauf à leur part aux frais scolaires communs. Les communes du cercle scolaire du domicile de l'élève décident de la gratuité.*

Cela signifie que les frais inhérents à un changement de cercle scolaire pour raison de langue peuvent être facturés aux parents, dans les limites du montant fixé dans le règlement scolaire local, y compris les frais de transport scolaire. Par conséquent, et dans la mesure où l'autorisation peut être refusée en cas d'ouverture d'une classe, le cercle scolaire d'accueil n'a, en principe, pas de frais supplémentaires à supporter.

Encore faut-il rappeler qu'il appartient à l'inspecteur scolaire de décider quel cercle scolaire doit accueillir l'élève (article 9 al. 3 LS). A défaut d'entente intercommunale (cf. ci-dessous), l'inspecteur veillera à une répartition équitable de ces élèves sur les différents cercles scolaires du district (voire de la ville de Fribourg), afin d'éviter une concentration trop importante sur une seule école ou commune.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat observe que la question des coûts est déjà réglée et ne voit pas la nécessité d'allouer des moyens financiers supplémentaires aux cercles scolaires accueillant les élèves en question. Par ailleurs, il n'existe aucune base légale permettant d'allouer une quelconque aide financière supplémentaire à ces communes.

> *Un choix clair et assumé n'aurait-il pas le mérite d'éviter de concentrer, sur ce type de cas, des crispations inutiles entre les communautés linguistiques?*

Si le principe de la territorialité doit être appliqué de manière conséquente aux territoires unilingues, il apparaît que le principe constitutionnel de la liberté de la langue impose une pratique plus souple dans les régions mixtes du canton. Au lieu d'imposer sans exception la langue d'enseignement aux minorités francophones ou alémaniques dans ces régions, l'application mesurée de l'article 9 al. 1 LS permet de tenir compte des déplacements naturels de ces populations le long de la frontière linguistique et contribue à préserver la bonne entente et la paix entre les communautés linguistiques, tel que l'article 6 de la Constitution fribourgeoise le préconise.

Il ne s'agit, pour le dire ici encore une fois, pas d'octroyer de manière systématique des dérogations, mais d'accorder, le cas échéant, des exceptions si les parents en font une demande justifiée au sens de la jurisprudence précitée (cf. ci-dessus).

Par ailleurs, l'on peut constater que, suite au changement de pratique intervenu depuis l'arrêt du TF de 2001, il n'y a pas eu de mouvement marqué des familles germanophones établies dans des communes francophones lacoises demandant un changement de cercle scolaire pour leurs enfants. Au contraire, nombre d'entre elles privilégient une scolarisation

de leurs enfants en langue française afin de bénéficier des bienfaits du bilinguisme qui constitue, aujourd'hui, un atout majeur dans la vie personnelle et professionnelle, ainsi que pour leur éviter de trop longs déplacements. Le nombre faible de demandes (22 entre 2004 et 2013, soit en moyenne deux par année scolaire, pour l'ensemble des communes du district du Lac) en témoigne clairement.

3. *Considérant que les compétences du canton et des communes peuvent empiéter les unes sur les autres, le système décisionnel ne devrait-il pas être éclairci? Quel est le rôle de l'inspecteur scolaire?*

Le Conseil d'Etat estime que la procédure et les compétences en matière de changements de cercle scolaire pour raison de langue sont parfaitement claires et ne nécessitent aucune clarification. Selon l'article 9 LS, il appartient à l'inspecteur scolaire d'octroyer une autorisation de changement de cercle scolaire pour raison de langue et d'indiquer quel cercle scolaire doit accueillir l'élève. Celui-ci prend sa décision en application des dispositions légales et dans le respect de la jurisprudence, tout en prenant en considération l'intérêt privé des demandeurs et les intérêts des communes concernées, qui sont invitées, lors de chaque demande, à donner leur préavis (article 14 al. 2 RLS). Cela ne signifie toutefois pas que l'inspecteur doit dans tous les cas suivre l'avis des communes, si un changement de cercle scolaire est motivé par les principes constitutionnels en matière de droit des langues. Il refusera par contre les demandes motivées par des raisons de commodité personnelle ou encore celles qui visent exclusivement l'encouragement du bilinguisme.

4. *Les services de la DICS proposent des pistes aux communes concernées (cf. citations de La Liberté du 29 mars 2014), dont:*

- a) la création d'une école régionale de langue allemande dans la partie francophone du Haut-Lac;
- b) la fusion de cercles scolaires qui pourront dispenser l'enseignement dans les deux langues;
- c) la passation d'une convention intercommunale régissant la répartition équitable des élèves bénéficiant d'un changement de cercle scolaire et les compensations y relatives.

> *Le Conseil d'Etat pense-t-il vraiment que ces pistes sont réalisables, et adaptées à la réalité du terrain?*

Ces différents scénarios paraissent au Conseil d'Etat absolument réalisables, du moment qu'il existe déjà une Ecole libre publique allemande à Courtepin (FOSC), qui pourrait, à l'instar de l'Ecole libre publique de Fribourg (FOSF), devenir une école régionale de langue allemande pour le Haut-Lac francophone, pour autant qu'elle le souhaite.

En ce qui concerne la possibilité de fusion de cercles scolaires, variante privilégiée par le Conseil d'Etat, il convient de relever que des pourparlers entre les cercles de Misery-Courtion/Villarepos et Courtepin/Wallenried sont actuellement en cours. En cas d'aboutissement, ils auraient comme résultat la création d'un cercle scolaire bilingue avec des classes francophones et alémaniques à Courtepin.

Enfin, la convention relative à la fréquentation de l'École libre publique alémanique de Fribourg (ELPF) est l'exemple convaincant d'une convention intercommunale des communes francophones du Grand-Fribourg en la matière, qui a fait ses preuves depuis plus de 10 ans et ce qui a permis de diminuer, voire de faire disparaître le contentieux en cette matière.

- > *Par ailleurs, si la DICS décide d'octroyer la possibilité de changer de cercle scolaire pour raison linguistique, et ce en se basant sur la jurisprudence fédérale et en passant outre l'autonomie communale en la matière, le Conseil d'Etat entend-t-il soutenir les communes concernées d'une quelconque manière dans la réalisation de l'une de ces pistes?*

Si les communes sont, en principe, autonomes à déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) (cf. le rapport N° 68 du 25 juin 2013 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 2034.081 d'André Ackermann – Soutien du canton aux communes bilingues) il y a lieu, toutefois, de préciser qu'en matière de changement de cercle scolaire pour des raisons de langue, il n'existe pas d'autonomie communale. Les communes n'ont évidemment aucune obligation de dispenser un enseignement dans une autre langue que la(les) langue(s) officielle(s) aux élèves domiciliés sur leur territoire. Par contre, elles ne peuvent pas s'opposer à l'autorisation d'un changement de cercle scolaire en invoquant l'autonomie communale, si l'inspecteur estime qu'une exception se justifie conformément aux indications données par la jurisprudence fédérale.

En ce qui concerne la concrétisation des pistes évoquées, il va de soi que la DICS soutiendra et accompagnera les communes concernées dans leurs projets de fusions et/ou de collaborations, par les conseils de ses Services ainsi que par sa participation aux frais scolaires communs (frais des traitements) si la répartition préconisée des élèves rendait nécessaire l'ouverture d'une classe.

5. *Finally, la DICS a accepté cette dérogation dans le district du Lac pour autant, semble-t-il, que les frais de scolarité des enfants concernés soient pris en charge par les parents et que ceux-ci s'arrangent pour les transports.*
- > *Qu'en sera-t-il pour les familles qui souhaiteraient bénéficier de ce type de dérogation, mais qui n'auraient pas les moyens financiers de prendre en charge les frais de scolarité? N'y-aura-t-il pas un problème d'inégalité de traitement?*
- > *Et ne risque-t-on pas de créer des problèmes organisationnels et écologiques, voire de sécurité en multipliant les déplacements privés?*

Il est indéniable que l'effet financier d'un changement de cercle scolaire peut être de nature à dissuader certaines familles à revenu modeste de demander une dérogation. On peut certes en être étonné, mais le TF a considéré qu'il ne fallait pas empêcher les parents de scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, s'ils pouvaient en assumer les frais, étant donné qu'ils ont légalement la faculté de l'envoyer dans une école privée ou de lui dispenser un enseignement à domi-

cile (article 4 al. 1 LS) à leur charge. A cet égard, l'on peut relever qu'actuellement le montant perçu auprès des parents varie entre 1000 et 5000 francs par enfant et par année. Afin de réduire les disparités entre communes, de limiter ces participations et de prendre en compte les difficultés financières auxquelles peuvent être confrontées certaines familles, le Conseil d'Etat fixera dans le cadre de la nouvelle loi scolaire, d'entente avec les communes, les montants maximaux.

Enfin, les craintes concernant les problèmes organisationnels et écologiques, voire la sécurité des enfants doivent être relativisées par le nombre très faible d'autorisations octroyées (en moyenne 2 par année scolaire pour l'ensemble des communes du district du Lac). En parallèle, face au droit constitutionnel invoqué par les parents, la liberté de la langue l'emporte sur ces effets «collatéraux», inhérents à tout changement de cercle scolaire, et qui doivent, même s'ils paraissent indésirables, être tolérés dans un tel cas exceptionnel.

Le 30 juin 2014.

Anfrage 2014-CE-95 Sabrina Fellmann Sprachen und Schulkreise in den gemischten Sprachgebieten des Kantons

Anfrage

Kürzlich hat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) beschlossen, erneut eine Ausnahmegewilligung für einen in einer französischsprachigen Gemeinde im Seebezirk wohnhaften Schüler zu gewähren, damit dieser in einem anderen Schulkreis die Primarschule in Deutsch besuchen kann. Mit dieser Entscheidung setzte sich die EKSD über eine ersten negativen Vorentscheid der Schulinspektorin sowie die negativen Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden, der Schulkommissionen und des Schulinspektors von Deutschfreiburg hinweg.

Die EKSD begründet ihren Entscheid mit der Bundesrechtsprechung sowie einer Interessensabwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Die Behörden, die sich ablehnend zum Schulkreiswechsel geäußert hatten, machten pädagogische, Integrations- und schulorganisatorische Gründe geltend.

Dieser Entscheid stiess auf ein gewisses Unverständnis und die Reaktionen zeigen auf, dass diese Problematik Fragen aufwirft, die den rein rechtlichen Rahmen überschreiten. Einige dieser berechtigten Fragen möchte ich vom Staatsrat gerne beantworten lassen:

1. Die EKSD begründet ihren Entscheid mit einem Abwägen der öffentlichen und privaten Interessen. Auf welche Kriterien stützte sich die betreffende Direktion bei dieser Interessensabwägung?
2. In Zusammenhang mit dieser Problematik verweist die EKSD auch auf den rechtlichen Rahmen. In seiner Ver-

fassung und Gesetzgebung hat der Kanton Freiburg dem Territorialitätsprinzip Vorrang eingeräumt. Es gilt als Konsenslösung, die es den beiden Sprachgemeinschaften ermöglicht, friedlich zusammenzuleben. Die Bundesrechtsprechung gibt jedoch im Schulwesen in gemischten Sprachregionen wie dem Seebezirk der Sprachenfreiheit den Vorzug.

- Entschieden sich der Staatsrat jedoch dafür, der Bundesrechtsprechung zu folgen, die in dieser Hinsicht flexibler ist, werden in Sprachgrenzgebieten wie dem Seebezirk unweigerlich Bedürfnisse geweckt. Ist der Staatsrat bereit, die konkreten – und insbesondere finanziellen – Folgen dieser Entscheide zu tragen?
 - Hätte eine klare Haltung nicht den Vorteil, dass zwischen den beiden Sprachgemeinschaften unnötige Spannungen wegen solchen Fällen vermieden werden könnten?
3. Sollte das Entscheidungsverfahren nicht klarer geregelt werden, wenn man berücksichtigt, dass die Zuständigkeiten des Kantons und der Gemeinden sich überschneiden? Welche Rolle spielt das Schulinspektorat?
 4. Die Dienststellen der EKSD schlagen den betroffenen Gemeinden Lösungsmöglichkeiten vor (s. Artikel in der Zeitung *La Liberté* vom 29. März 2014), darunter folgende:
 - a) Schaffung einer deutschsprachigen Regionalschule im französischsprachigen Teil des Oberen Seebezirks;
 - b) Fusion von Schulkreisen, die den Unterricht in beiden Sprachen erteilen könnten;
 - c) Abschluss einer interkommunalen Vereinbarung, welche die gleichmässige Verteilung der Schülerinnen und Schüler, die in den Genuss eines Schulkreiswechsels kommen, und die damit verbundenen Kompensationen regelt.
 - Ist der Staatsrat wirklich der Ansicht, dass diese Lösungen umsetzbar sind und den Gegebenheiten vor Ort gerecht werden?
 - Sollte sich die EKSD dafür entscheiden, Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen auf Grundlage der Bundesrechtsprechung zu gewähren und sich in dieser Frage über die Gemeindeautonomie hinwegzusetzen: Ist der Staatsrat in diesem Fall gewillt, die betroffenen Gemeinden bei der Umsetzung einer dieser Lösungen zu unterstützen?
 5. Schliesslich spricht sich die EKSD offenbar für eine Ausnahmeregelung im Seebezirk aus, sofern die Eltern der betroffenen Kinder die Schulkosten übernehmen und sich um die Schülertransporte kümmern.
 - Wie würde dies gehandhabt für Familien, die von dieser Ausnahmeregelung profitieren möchten, aber nicht die finanziellen Mittel hätten, um die Schulkosten zu übernehmen? Würde sich hier nicht ein Problem der Gleichbehandlung stellen?
 - Und besteht nicht die Gefahr, dass organisatorische und ökologische Nachteile, ja sogar Sicherheitsprobleme auftreten, wenn vermehrt private Schülertransporte stattfinden?

Antwort des Staatsrats

Die Ausnahmeregelung, die Gegenstand der vorliegenden parlamentarischen Anfrage bildet, ist ein Beschwerdeentscheid der EKSD vom 23. Dezember 2013, der infolge der elterlichen Anfechtung eines vom Schulinspektorat abgelehnten Schulkreiswechsels von der zuständigen Direktion getroffen wurde. Der ablehnende Entscheid des Schulinspektorats war auch von den betroffenen Gemeinden unterstützt worden. In ihrem Entscheid hielt die EKSD fest, dass die Verweigerung des Schulkreiswechsels der Rechtsprechung des Bundesgerichts zuwiderlaufe, weshalb der ablehnende Entscheid rechtlich nicht haltbar sei. Denn seit 2001 stellten die einschlägigen Entscheide des Bundesgerichts (BG) und des Kantonsgerichts jeweils das individuelle Grundrecht der Sprachenfreiheit konsequent über das Sprachterritorialitätsprinzip. Die EKSD war über diese Rechtsprechung besonders gut unterrichtet, denn der Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2001 hatte eben gerade einen ihrer Entscheide in einem ähnlichen Fall aufgehoben, obschon das Kantonsgericht diesen Entscheid der EKSD damals noch gestützt hatte. Auch wenn sich die Bundesrichter in diesem Urteil nur in Bezug auf einen bestimmten Einzelfall geäußert haben, finden die allgemeinen Grundsätze dieser Rechtsprechung nunmehr auf alle Entscheide betreffend Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen Anwendung.

Das Jahr 2001 markiert somit eine klare Wende in der Praxis der Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen, weshalb sich die EKSD genötigt sah, ihre diesbezügliche Haltung zu ändern. Mehrere Argumente, die das Inspektorat und die Gemeinden gegen den Entscheid vom 23. Dezember 2013 vorgebracht hatten, entsprachen jenen, welche die EKSD bis 2001 vertreten hat. Diese Argumente wurden jedoch vom Bundesgericht verworfen. Die EKSD muss seither der aktuellen Rechtslage Rechnung tragen und nicht mehr der früheren Praxis, auch wenn einige Akteure, wovon einige in dem in der Anfrage erwähnten Artikel der *La Liberté* zitiert werden, die Erwägungen des Bundesgerichts offenbar nicht akzeptieren oder gar ignorieren möchten. Der Entscheid der EKSD hat einen juristischen Hintergrund, berücksichtigt aber auch die Interessen des Schülers, den Unterricht in seiner Muttersprache zu besuchen. Sollte diese Frage Anlass zu einer politischen Debatte geben, so muss die Diskussion darüber von den zuständigen Instanzen, geführt werden, sprich dem Gesetzgeber.

1. *Die EKSD begründet ihren Entscheid mit einem Abwägen der öffentlichen und privaten Interessen. Auf welche Kriterien stützte sich die betreffende Direktion bei dieser Interessenabwägung?*

In ihrem Entscheid hat die EKSD als Beschwerdebehörde sich lediglich an die relativ strikten und verbindlichen Erwägungen der Bundesrechtsprechung hinsichtlich von Schulkreiswechseln aus sprachlichen Gründen gehalten (Art. 9 Abs. 1 Schulgesetz, SchG, SGF 411.0.1). Gemäss den Bundesrichtern ist nämlich das private Interesse der Eltern, ihr Kind in der Muttersprache einzuschulen, höher zu gewichten als das öffentliche Interesse der Gemeinde an der Wahrung ihrer sprachlichen Homogenität, insbesondere wenn die

Eltern die Kosten für ihre Wahl selber tragen und wegen dem Schulkreiswechsel keine grösseren, schulplanerischen Schwierigkeiten entstehen (unveröffentlichter Bundesgerichtsentscheid vom 2. November 2001, 2P.112/2001, Erw. 5). Bei dieser Interessenabwägung spielt die Frage der sozialen Integration gegenüber dem von den Eltern angerufenen Grundrecht nur eine zweitrangige Rolle, auch wenn die Eingliederung des Kindes in sein unmittelbares soziales Umfeld grundsätzlich zu befürworten ist. Diese Frage soll jedoch im Ermessen der Erstverantwortlichen für die Erziehung des Kindes liegen (s. Art. 31 Abs. 1 SchG), also der Eltern, wenn diese ein Gesuch für einen Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen stellen. Pädagogische Gründe können allenfalls eine Ablehnung rechtfertigen, wenn die Schülerin oder der Schüler die obligatorische Schule bereits in der anderen Unterrichtssprache begonnen hat.

2. *In Zusammenhang mit dieser Problematik verweist die EKSD auch auf den rechtlichen Rahmen. In seiner Verfassung und Gesetzgebung hat der Kanton Freiburg dem Territorialitätsprinzip Vorrang eingeräumt. Es gilt als Konsenslösung, die es den beiden Sprachgemeinschaften ermöglicht, friedlich zusammenzuleben. Die Bundesrechtsprechung gibt jedoch im Schulwesen in gemischten Sprachregionen wie dem Seebezirk der Sprachenfreiheit den Vorzug.*

Im Hinblick auf den Rechtsrahmen sei daran erinnert, dass das Territorialitätsprinzip in der obligatorischen Schule die Regel bildet. Nach Artikel 7 und 8 SchG besuchen die Schülerinnen und Schüler die Schule desjenigen Schulkreises, dem ihr Wohnsitz angehört und wo der Unterricht in der oder den Amtssprachen der Gemeinde erteilt wird (in Französisch, Deutsch oder in beiden Sprachen). Artikel 9 Absatz 1 SchG gestattet jedoch Ausnahmen aus sprachlichen Gründen. So wurden dank dieser Ausnahmeregelung in den Jahren 2004 bis 2013 rund 377 Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen bewilligt, vor allem im zweisprachigen Saanebezirk.

Im ebenfalls zweisprachigen Seebezirk kommt der Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen weniger häufig vor (21 Bewilligung im Zeitraum 2004 bis 2013), hat aber in den vergangenen Jahren aufgrund des Wachstums der deutschsprachigen Bevölkerung in dieser Grenzregion zum Kanton Bern an Bedeutung gewonnen. Mit Blick auf die erwähnte Bundesrechtsprechung, die für die Freiburger Behörden aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts verbindlich ist und im Übrigen vom Kantonsgericht mehrmals bestätigt wurde, stellt der Staatsrat fest, dass es keinen sachlichen und objektiven Grund mehr dafür gibt, diese Gesuche abzulehnen, wenn die Voraussetzungen im Sinne der Rechtsprechung erfüllt sind. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Eltern, die sich auf die Sprachenfreiheit berufen, bereit sind, die Kosten ihrer Wahl zu tragen und wenn der Sprachkreiswechsel keine grösseren organisatorischen Probleme mit sich bringt (z.B. Eröffnung oder Schliessung einer Klasse). Eine zu strikte Anwendung des Territorialitätsprinzips im Seebezirk würde demgegenüber eine Ungleichbehandlung mit den Familien darstellen, die in den Gemeinden des Saanebezirks wohnen und die leichter eine Bewilligung für einen Schulkreiswechsel ihrer Kinder erhalten.

- > *Entscheidet sich der Staatsrat jedoch dafür, der Bundesrechtsprechung zu folgen, die in dieser Hinsicht flexibler ist, werden in Sprachgrenzgebieten wie dem Seebezirk unweigerlich Bedürfnisse geweckt. Ist der Staatsrat bereit, die konkreten – und insbesondere finanziellen – Folgen dieser Entscheide zu tragen?*

Abgesehen davon, dass die Freiburger Behörden gehalten sind, sich an die Bundesrechtsprechung als Rechtsgrundlage zu halten, sei daran erinnert, dass die finanziellen Folgen eines Schulkreiswechsels aus sprachlichen Gründen in den Artikeln 10 und 11 des Schulgesetzes geregelt sind. So steht in Artikel 10: *Im Falle eines Schulkreiswechsels können die Gemeinden, die einen Schüler in ihren Schulkreis aufnehmen, von den Gemeinden des Schulkreises, in dem der Schüler seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort hat, eine angemessene Beteiligung an den Kosten für die Errichtung und den Betrieb ihrer Schule, mit Ausnahme ihres Anteils an den gemeinsamen Schulkosten, verlangen.* Und nach Artikel 11 *entscheiden die Gemeinden des Schulkreises, in dem der Schüler seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthaltsort hat, über die Unentgeltlichkeit.*

Dies bedeutet, dass die mit einem Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen verbundenen Kosten den Eltern in Rechnung gestellt werden können, in den Schranken der im örtlichen Schulreglement festgelegten Beträge, einschliesslich der Kosten für den Schülertransport. Folglich entstehen dem Schulkreis, der eine Schülerin oder einen Schüler aufnimmt, keine Mehrkosten, zumal die Genehmigung verweigert werden kann, wenn eine Klasse eröffnet werden müsste.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass das Schulinspektorat darüber zu entscheiden hat, welcher Schulkreis die Schülerin oder den Schüler aufnehmen muss (Art. 9 Abs. 3 SchG). Ist diesbezüglich keine Gemeindeübereinkunft vorhanden (siehe unten), so achtet das Schulinspektorat auf eine ausgewogene Verteilung der betreffenden Schülerinnen und Schüler auf die verschiedenen Schulkreise des Bezirks (oder der Stadt Freiburg), um eine zu starke Konzentration auf eine einzelne Schule oder Gemeinde zu vermeiden.

Aus all diesen Gründen erachtet der Staatsrat die Frage der Kosten als bereits geregelt und sieht keine Notwendigkeit, den Schulkreisen, welche die betreffenden Schülerinnen und Schüler aufnehmen, zusätzliche Finanzmittel zu gewähren. Zumal es keinerlei gesetzliche Grundlage gibt, die es erlauben würde, den betreffenden Gemeinden hierfür eine zusätzliche Finanzhilfe zu gewähren.

- > *Hätte eine klare Haltung nicht den Vorteil, dass zwischen den beiden Sprachgemeinschaften unnötige Spannungen wegen solchen Fällen vermieden werden könnten?*

Auch wenn das Territorialitätsprinzip in einsprachigen Gebieten konsequent anzuwenden ist, verlangt die verfassungsrechtlich verankerte Sprachenfreiheit in den gemischten Sprachregionen des Kantons eine flexiblere Handhabung. Statt der deutsch- oder französischsprachigen Minderheit in diesen Gebieten ausnahmslos eine Unterrichtssprache aufzuzwingen, erlaubt es die massvolle Anwendung von Artikel 9

Absatz 1 SchG, den natürlichen Bevölkerungsbewegungen entlang der Sprachgrenze Rechnung zu tragen. Dies trägt zur Verständigung und zum guten Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften bei, wie dies in Artikel 6 der Freiburger Kantonsverfassung verlangt wird.

Es geht nicht darum, und das sei hier nochmals ausdrücklich festgehalten, automatisch Ausnahmegewilligungen zu gewähren, sondern gegebenenfalls Ausnahmen zu gestatten, wenn die Eltern ein begründetes Gesuch stellen, wie dies aus erwähnten Rechtsprechung hervorgeht (siehe oben).

Auch kann man feststellen, dass im Anschluss der geänderten Rechtsanwendung seit dem Bundesgerichtsentscheid von 2001 die Zahl der Schulkreiswechselgesuche für ihre Kinder von deutschsprachigen Eltern in den französischsprachigen Gemeinden des Seebezirks nicht markant angestiegen ist. Im Gegenteil, viele von ihnen ziehen es offenbar vor, dass ihre Kinder den französischsprachigen Unterricht besuchen und dadurch zweisprachig werden, was heute im Privat- wie im Berufsleben ein grosser Vorteil ist. Zudem ersparen sie ihren Kindern damit lange Schulwege. Das kann offensichtlich aus der geringen Zahl von Gesuchen (22 in den Jahren 2004 bis 2013, also im Schnitt zwei pro Jahr, für sämtliche Gemeinden des Seebezirks) abgeleitet werden.

3. *Sollte das Entscheidungsverfahren nicht klarer geregelt werden, wenn man berücksichtigt, dass die Zuständigkeiten des Kantons und der Gemeinden sich überschneiden? Welche Rolle spielt das Schulinspektorat?*

Der Staatsrat ist der Meinung, dass das Verfahren und die Zuständigkeiten in Sachen Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen genügend klar geregelt sind und keiner weiteren Klärung bedürfen. Gemäss Artikel 9 SchG obliegt es der Schulinspektorin oder dem Schulinspektor, einen Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen zu erlauben und zu bestimmen, welcher Schulkreis die Schülerin oder den Schüler aufnehmen muss. Dieser Entscheid wird unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen und gestützt auf die Rechtsprechung getroffen, wobei die privaten Interessen der Gesuchstellenden und die Interessen der betroffenen Gemeinden, die dazu Stellung nehmen können, berücksichtigt werden (Art. 14 Abs. 2 RSchG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Schulinspektorin oder der Schulinspektor sich stets der Meinung der Gemeinden anschliessen muss, wenn ein Schulkreiswechsel durch die verfassungsmässigen Grundsätze der Sprachenfreiheit begründet wird. Hingegen lehnt das Schulinspektorat Gesuche ab, die aus Gründen der persönlichen Bequemlichkeit erfolgen oder mit denen ausschliesslich die Förderung der Zweisprachigkeit angestrebt wird.

4. *Die Dienststellen der EKSD schlagen den betroffenen Gemeinden Lösungsmöglichkeiten vor (s. Artikel in der Zeitung La Liberté vom 29. März 2014), darunter folgende:*

a) Schaffung einer deutschsprachigen Regionalschule im französischsprachigen Teil des Oberen Seebezirks;

b) Fusion von Schulkreisen, die den Unterricht in beiden Sprachen erteilen könnten;

c) Abschluss einer interkommunalen Vereinbarung, welche die gerechte Verteilung der Schülerinnen und Schüler, die in den Genuss eines Schulkreiswechsels kommen, und die damit verbundenen Kompensationen regelt.

> *Ist der Staatsrat wirklich der Ansicht, dass diese Lösungen umsetzbar sind und den Gegebenheiten vor Ort gerecht werden?*

Diese verschiedenen Szenarien erscheinen dem Staatsrat als durchaus realisierbar, zumal bereits eine freie öffentliche Schule in Courtepin (FOSC) besteht, die ebenso wie die Freie Öffentliche Schule von Freiburg (FOSF) eine deutschsprachige Regionalschule für den französischsprachigen Oberen Seebezirk werden könnte, sofern dies gewünscht wird.

Was die Möglichkeit der Fusion von Schulkreisen – eine Lösungsvariante, die der Staatsrat vorziehen würde – betrifft, so ist anzumerken, dass zwischen den Schulkreisen von Misery-Courtion/Villarepos und Courtepin/Wallenried derzeit entsprechende Verhandlungen im Gang sind. Sollten diese erfolgreich verlaufen, würde ein zweisprachiger Schulkreis mit französisch- und deutschsprachigen Klassen in Courtepin entstehen.

Zudem ist die Vereinbarung zum Besuch der deutschsprachigen freien öffentlichen Schule in Freiburg (FOSF) ein überzeugendes Beispiel für eine interkommunale Vereinbarung der französischsprachigen Gemeinden von Gross-Freiburg, die sich seit mittlerweile über 10 Jahren bewährt hat und dank der die diesbezüglichen Streitfälle stark verringert wurden, respektive gar nicht mehr auftreten.

> *Zudem ist die Vereinbarung zum Besuch der deutschsprachigen freien öffentlichen Schule in Freiburg (FOSF) ein überzeugendes Beispiel für eine interkommunale Vereinbarung der französischsprachigen Gemeinden von Gross-Freiburg, die sich seit mittlerweile über 10 Jahren bewährt hat und dank der die diesbezüglichen Streitfälle stark verringert wurden, respektive gar nicht mehr auftreten?*

Auch wenn es grundsätzlich in der Kompetenz der Gemeinden liegt, ihre Amtssprache(n) zu bestimmen (s. den Bericht Nr. 68 vom 25. Juni 2013 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2034.081 von André Ackermann – Unterstützung der zweisprachigen Gemeinden durch den Kanton), muss hierzu angemerkt werden, dass die kantonale Gesetzgebung bei Schulkreiswechseln aus sprachlichen Gründen den Gemeinde keine Autonomie einräumt. Die Gemeinden sind selbstverständlich nicht verpflichtet, die auf ihrem Gebiet wohnhaften Schülerinnen und Schüler in einer anderen Sprache zu unterrichten als in der oder den Amtssprachen. Sie können sich hingegen nicht gegen die Genehmigung eines Schulkreiswechsels stellen, indem sie sich auf ihre Gemeindeautonomie berufen, wenn sich eine Ausnahme nach Ansicht des Schulinspektorats auf Grundlage der Bundesrechtsprechung rechtfertigt.

Was die konkrete Umsetzung der erwähnten Lösungsmöglichkeiten betrifft, ist die EKSD selbstverständlich bereit, die

betroffenen Gemeinden bei ihren Fusions- und/oder Kooperationsvorhaben zu unterstützen und zu begleiten, sei es in Form von Beratung durch seine Dienststellen oder durch die Beteiligung an den gemeinsamen Schulkosten, falls die empfohlene Verteilung der Schülerinnen und Schüler die Eröffnung einer Klasse notwendig macht.

5. *Schliesslich spricht sich die EKSD offenbar für eine Ausnahmeregelung im Seebezirk aus, sofern die Eltern der betroffenen Kinder die Schulkosten übernehmen und sich um die Schülertransporte kümmern.*
- > *Wie würde dies gehandhabt für Familien, die von dieser Ausnahmeregelung profitieren möchten, aber nicht die finanziellen Mittel hätten, um die Schulkosten zu übernehmen? Würde sich hier nicht ein Problem der Gleichbehandlung stellen?*
- > *Und besteht nicht die Gefahr, dass organisatorische und ökologische Schwierigkeiten, ja sogar Sicherheitsprobleme auftreten, wenn vermehrt private Fahrten stattfinden?*

Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die finanziellen Lasten eines Schulkreiswechsels gewisse Familien mit bescheidenem Einkommen davon abbringen könnten, eine Ausnahmeregelung zu beantragen. Man kann darob erstaunt sein, aber das Bundesgericht sprach sich dafür aus, dass Eltern nicht daran gehindert werden sollten, ihr Kind in ihrer Muttersprache unterrichten zu lassen, wenn sie die Kosten tragen können. Zumal sie rechtlich gesehen die Möglichkeit haben, ihr Kind in eine Privatschule zu schicken oder auf eigene Kosten zuhause zu unterrichten (Art. 4 Abs. 1 SchG). Diesbezüglich ist anzumerken, dass der bei den Eltern erhobene Betrag derzeit zwischen 1000 und 5000 Franken pro Kind und pro Jahr beträgt. Um die Variationen zwischen den Gemeinden zu verringern, diese Beiträge nach oben zu begrenzen, die finanzielle Belastung der Familien zu beschränken, wird der Staatsrat in Absprache mit den Gemeinden die Höchstbeiträge im Rahmen der neuen Schulgesetzgebung festlegen.

Und schliesslich müssen die Befürchtungen hinsichtlich organisatorischer und ökologischer Nachteile oder gar der Sicherheit der Kinder angesichts der sehr geringen Zahl der bewilligten Ausnahmen (im Schnitt 2 pro Schuljahr für sämtliche Gemeinden des Seebezirks zusammengenommen) relativiert werden. Zugleich hat die Sprachenfreiheit angesichts des Verfassungsrechts, auf das sich die Eltern berufen, Vorrang vor diesen «Begleitfolgen», die mit jedem Schulkreiswechsel verbunden sind und die, auch wenn dies unerwünscht erscheint, in einem solchen Ausnahmefall hingenommen werden müssen.

Den 30. Juni 2014.

Question 2014-CE-98 Patrick Schneuwly/ Christa Mutter Programme d'encouragement de la production de courant solaire et sa politique des prix

Question

L'article 2 de la loi sur l'énergie (LEn) prévoit «le renforcement de l'utilisation des ressources énergétiques renouvelables» et «l'encouragement des ressources énergétiques indigènes». Dans le cadre du rapport au postulat Bachmann/Weber Gobet, il a généralement pu être reconnu l'énorme potentiel de l'utilisation de l'énergie solaire, en particulier concernant le photovoltaïque, et ceci en ne considérant que les meilleures surfaces, sans altération des zones sensibles (bâtiments historiques et centres de villes).

Pourtant, la production de l'énergie solaire au niveau cantonal n'est plus encouragée. Dans sa réponse à la question Girard/Rime, le Conseil d'Etat expliquait en 2010 qu'il n'était pas nécessaire de continuer à financer le photovoltaïque: «Après la conclusion du programme énergétique de 2009, principalement orienté sur l'encouragement des panneaux solaires photovoltaïques, les mesures de l'Etat se concentreront désormais en grande partie à l'assainissement et à la technique des bâtiments, l'efficacité énergétique et les installations de production de chaleur valorisant les ressources renouvelables». Comme on le sait, les moyens financiers engagés par la Confédération dans le programme de rétribution à prix coûtant (RPC) sont insuffisants et la liste d'attente est si longue qu'elle empêche les investissements potentiels.

Dans la stratégie énergétique du canton (2009), le potentiel estimé pour le photovoltaïque était de 725 GWh (pour une consommation annuelle totale de 1900 GWh). Le coût de production se montant alors à 60ct./kWh, considérant qu'un encouragement serait «trop cher», il fût supprimé.

Entretemps, les coûts de production ont diminué de moitié et sont estimés aujourd'hui, pour les nouvelles installations, entre 18,5 et 27ct. Pour les installations plus anciennes et plus petites, les prix plus élevés restent valables. Selon une enquête (k-tipp 2014) auprès de 25 entreprises d'approvisionnement en électricité, un supplément allant jusqu'à 60ct./kWh est perçu pour du courant solaire photovoltaïque et Groupe E, avec une majoration de 49 ct./kWh, propose un des courants le plus cher. Et cela, malgré le fait que Groupe E devrait appartenir, avec les nouveaux investissements réalisés (par exemple St-Leonard et Barberèche), aux producteurs les meilleurs marchés. La conception des prix est incompréhensible puisque Groupe E est reconnu pour agir de manière relativement restrictive auprès des petits producteurs.

Une impulsion de la part de l'Etat est nécessaire à l'avenir en raison de la situation du marché.

Afin de stimuler la demande d'électricité solaire photovoltaïque par rapport aux énergies non-renouvelables, des mécanismes de tarification corrects sont nécessaires.

Les prix sont particulièrement importants et Groupe E est de loin l'acteur le plus puissant sur le marché de l'énergie. En tant qu'actionnaire majoritaire, il revient à l'Etat d'imposer les questions de la politique énergétique auprès de Groupe E.

Questions:

1. Le Conseil d'Etat reconnaît-il que le mécanisme d'encouragement existant pour la production de courant solaire est insuffisant et ne permet pas d'atteindre les objectifs de la politique énergétique cantonale?
2. Le Conseil d'Etat tient-il compte que depuis 2009 les conditions du photovoltaïque ont considérablement changé et voit-il la possibilité de donner une plus grande importance à la production d'énergie solaire dans la stratégie cantonale?
3. Quels scénarios existeraient afin d'encourager la production du courant solaire à partir du fonds cantonal de l'énergie?
4. Que pourrait entreprendre le Conseil d'Etat face au conseil d'administration de Groupe E, afin de promouvoir une tarification appropriée et créer de meilleures incitations à la consommation de l'énergie solaire?
5. Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat afin de donner une chance même aux petits producteurs d'énergie?

Le 16 avril 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à relever que, dans sa réponse à la question Girard/Rime sur les installations photovoltaïques de 2010, il avait aussi clairement mentionné que l'Etat entend laisser la compétence de l'encouragement des installations de production d'électricité au moyen des énergies renouvelables à la Confédération, comme cela est prévu par les dispositions fédérales en vigueur.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat répond aux différentes questions comme suit:

1. *Le Conseil d'Etat reconnaît-il que le mécanisme d'encouragement existant pour la production de courant solaire est insuffisant et ne permet pas d'atteindre les objectifs de la politique énergétique cantonale?*

En 2012, dans sa réponse à une question du député Rime, le Conseil d'Etat avait reconnu que la situation du programme de rétribution à prix coûtant (RPC) était loin d'être satisfaisante, mais que la Confédération prévoyait de régler le problème. Depuis le 1^{er} janvier 2014, de nouvelles règles sont en vigueur et les listes d'attente devraient diminuer rapidement. A titre d'exemple et pour ce qui concerne les installations au bénéfice d'une rétribution unique, la Confédération s'est engagée à ce que l'ensemble des exploitants d'installations reçoivent leurs subventions au plus tard en 2015.

En regard avec les objectifs à atteindre d'ici 2030 de la stratégie énergétique cantonale adoptée en 2009, sur les quelques 200 GWh/an de nouvelles énergies renouvelables à produire,

la part du photovoltaïque avait été évaluée à environ 20 GWh/an. A ce jour, uniquement sur la base du programme RPC et ce pour les projets réalisés entre les années 2010 à 2013, la production d'électricité dans ce domaine s'élève fin 2013 à plus de 7 GWh/an. Par conséquent, à ce rythme, l'objectif défini en 2009 devrait déjà être atteint en 2022.

Il est évident que cette progression est réjouissante et ne signifie pas que les efforts consentis dans le domaine du photovoltaïque doivent être freinés, bien au contraire. Toutefois, vu les résultats intermédiaires obtenus dans ce contexte, il serait faux de prétendre que le système mis en place ne permettra pas d'atteindre l'objectif fixé.

2. *Le Conseil d'Etat tient-il compte que depuis 2009 les conditions du photovoltaïque ont considérablement changé et voit-il la possibilité de donner une plus grande importance à la production d'énergie solaire dans la stratégie cantonale?*

La forte croissance dans la réalisation des projets solaires photovoltaïques et le succès du Programme RPC sont certainement dus aux conditions très favorables du marché et à l'évolution extrêmement rapide de cette technologie. Par ailleurs, tenant compte notamment de ces aspects particulièrement favorables, ainsi que de la nécessité d'assumer une part de production d'électricité indigène sensiblement plus importante, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a pris la décision d'intégrer dans la révision du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), qui sera finalisée encore en 2014, l'obligation d'installer une production photovoltaïque sur toutes nouvelles constructions. De plus, la modification de la loi cantonale sur l'énergie entrée en vigueur au 1^{er} août 2013 prévoit que les installations de climatisation de confort, nouvelles ou assainies, devront être «autonomes» pour ce qui est de l'approvisionnement en électricité. Ceci va également participer à une augmentation importante la production photovoltaïque dans le canton.

Par conséquent, le Conseil d'Etat est de l'avis que les conditions-cadres sont, en l'état, favorables à un développement important de la technologie photovoltaïque. Il continue également de suivre l'évolution du marché et des technologies qui permettraient d'augmenter encore cette progression. A ce jour, il est déjà pratiquement convaincu que l'objectif fixé dans ce domaine sera dépassé.

3. *Quels scénarios existeraient afin d'encourager la production du courant solaire à partir du fonds cantonal de l'énergie?*

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat entend clairement maintenir la ligne qu'il s'était fixée avec l'adoption de sa stratégie énergétique, à savoir que les mesures d'encouragement pour la production d'électricité au moyen des énergies renouvelables doivent être réalisées sur le plan national. Le Fonds cantonal de l'énergie est prioritairement destiné aux mesures de compétences cantonales, notamment en ce qui concerne le domaine de l'énergie dans le domaine du bâtiment.

4. *Que pourrait entreprendre le Conseil d'Etat face au Conseil d'administration de Groupe E afin de promouvoir une tarification appropriée et créer de meilleures incitations à la consommation de l'énergie solaire?*

Le Conseil d'Etat a adopté en 2013 une stratégie de propriétaire de Groupe E, document constituant la pierre angulaire de la politique de l'entreprise. Il définit un fil rouge et évite notamment des interventions dans les activités opérationnelles. Dans le contexte spécifique, les objectifs généraux de cette stratégie traitent en particulier de l'augmentation de la part de production au moyen des énergies renouvelables, de la qualité de la fourniture d'énergie et de la compétitivité de l'entreprise en matière de tarifs. Par conséquent, le Conseil d'Etat n'entend pas intervenir directement auprès de Groupe E afin que l'entreprise modifie sa tarification ou dans les produits proposés aux consommateurs. Il relève également qu'une partie importante des installations solaires photovoltaïques installées ces dernières années dans le canton sont l'œuvre de la société Groupe E Greenwatt SA, société fille de Groupe E.

Par ailleurs, les députés Patrick Schneuwly et Christa Mutter évoquent le fait que, en ayant investi dans des installations telles que celles de St. Léonard et de Barberêche, le tarif du courant solaire proposé aux consommateurs devrait être moins élevé. Bien que le Conseil d'Etat puisse tout à fait admettre que le courant solaire photovoltaïque peut raisonnablement être produit à ce jour à un coût sensiblement inférieur à 25 ct./kWh, les installations susmentionnées ont été réalisées il y a plusieurs années, lorsque le courant solaire était produit à un prix nettement supérieur à celui pratiqué aujourd'hui. Ceci n'enlève par contre rien au fait que l'offre spécifique proposée par Groupe E pour l'acquisition de courant solaire photovoltaïque est relativement élevée par rapport au prix du marché actuel.

5. *Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat afin de donner une chance même aux petits producteurs d'énergie?*

Dans le cadre du programme RPC et depuis le 1^{er} janvier 2014, les nouvelles installations photovoltaïques d'une puissance située entre 2 kW et moins de 10 kW bénéficient désormais d'une rétribution unique équivalente à environ le tiers de l'investissement à consentir. De plus, le producteur peut valoriser sur site le courant produit. D'une manière générale, avec les moyens mis en œuvre, ces installations permettent de produire de l'électricité à un coût concurrentiel.

De ce fait, le Conseil d'Etat estime que le soutien apporté aux petits producteurs dans le cadre du programme RPC est suffisamment incitatif et qu'il n'y a pas lieu de mettre en place un système d'encouragement parallèle.

Le 23 juin 2014.

**Anfrage 2014-CE-98 Patrick Schneuwly/
Christa Mutter
Förderung der Solarstromproduktion
durch korrekte Preisgestaltung**

Anfrage

Das Energiegesetz schreibt in Art. 2 «die verstärkte Nutzung von erneuerbaren Energien» und die «Förderung einheimischer Energien» vor. Spätestens seit dem Bericht zum Postulat Bachmann/Weber Gobet dürfte das enorme Potential der Nutzung der Solarenergie, insbesondere der Photovoltaik, allgemein bekannt sein. Dies notabene nur auf den besten Flächen und ohne Beeinträchtigung sensibler Zonen (historische Bauten und Ortszentren).

Dennoch wird die Erzeugung von Solarstrom kantonal nicht mehr gefördert. In seiner Antwort auf die Frage Girard/Rime erklärte der Staatsrat 2010, dass er nicht gedenkt, weitere Gelder zur Förderung der Photovoltaik zu sprechen: «Nach Abschluss des Energieprogramms 2009, das hauptsächlich auf die Förderung von photovoltaischen Solaranlagen ausgerichtet war, werden sich die Fördermassnahmen des Staats künftig weitgehend auf die Bereiche der Gebäudesanierung, der Haustechnik, der Energieeffizienz und der Anlagen zur Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen konzentrieren.» Es gibt seither nur noch kantonale Förderbeiträge für Solarkollektoren (thermische Solaranlagen), aber keine mehr für Solarstromerzeugung. Bekanntlich sind auch die Bundesmittel wegen der Deckelung der KEV (Kostendeckenden Einspeisevergütung) bei Weitem ungenügend und die Wartelisten so lang, dass sie potenzielle Investitionen verhindern.

In der Energiestrategie des Kantons (2009) wird das Photovoltaikpotenzial auf tiefe 725 GWh (von total 1900 GWh Jahreskonsum) geschätzt. Weil die Gestehungskosten damals mit 60 Rp./kWh veranschlagt wurden, galt die Förderung als «zu teuer» und wurde abgeschafft.

Die Produktionskosten haben sich inzwischen aber mehr als halbiert und werden heute in neuen Anlagen auf 18,5 bis 27 Rappen veranschlagt. Für ältere und kleinere Anlagen gelten höhere Preise. Laut einer Erhebung (k-tipp 2014) bei 25 Elektrizitätsversorgern werden aber weiterhin Zuschläge von bis zu 60 Rp./kWh für Solarstrom erhoben, wobei Groupe E mit 49 Rp. für die «Naturemade Star»-Produkte zu den teuersten gehören. Dies obwohl Groupe E mit neuen und grossen Investitionen (z.B. Stadion St. Léonard/Barberêche) eigentlich zu den günstigeren Produzenten gehören müsste. Die Preisgestaltung ist auch unverständlich, da die Groupe E bekannterweise gegenüber der Übernahme kleiner Produzenten sehr restriktiv agiert.

Eine Anstossförderung von staatlicher Seite ist aber angesichts der verzerrten Marktlage weiterhin notwendig.

Um die Nachfrage nach Solarstrom gegenüber nichterneuerbarer Produktion anzukurbeln, sind korrekte Preismechanismen notwendig.

Besonders wichtig sind die Preise, die vom weitaus mächtigsten Akteur des Energiemarkts, Groupe E, angewandt werden. Als Vertreter des Staates als Mehrheitsaktionär liegt es in der Hand des Staatsrats, diese energiepolitische Problematik bei Groupe E durchzusetzen.

Fragen:

1. Anerkennt der Staatsrat, dass die bestehenden Fördermechanismen für die Solarstromproduktion ungenügend sind und nicht erlauben, die Ziele der kantonalen Energiepolitik zu erreichen?
2. Sieht der Staatsrat eine Möglichkeit, den seit 2009 wesentlich geänderten Produktionsbedingungen der Photovoltaik Rechnung zu tragen und der Solarstromproduktion in der kantonalen Strategie deshalb eine grössere Bedeutung einzuräumen?
3. Welche Szenarien gibt es, um die Solarstromproduktion im Rahmen des kantonalen Energiefonds zu fördern?
4. Was unternimmt der Staatsrat im Verwaltungsrat der Groupe E, um eine korrekte Preisgestaltung zu fördern und so bessere Konsumanreize für den Solarstrom zu schaffen?
5. Wie sieht die Strategie des Staatsrates aus, um auch kleinen Solarstromproduzenten eine Chance zu geben?

Den 16. April 2014.

Antwort des Staatsrats

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass er in seiner Antwort aus dem Jahr 2010 auf die Frage Girard/Rime über die Photovoltaikanlagen ebenfalls deutlich erwähnt hat, dass er dem Bund die Zuständigkeit für die Förderung von Anlagen überlässt, die Strom aus erneuerbaren Energien erzeugen, wie dies in den geltenden Bundesbestimmungen vorgesehen ist.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt:

1. *Anerkennt der Staatsrat, dass die bestehenden Fördermechanismen für die Solarstromproduktion ungenügend sind und nicht erlauben, die Ziele der kantonalen Energiepolitik zu erreichen?*

Im Jahr 2012 gestand der Staatsrat in seiner Antwort auf eine Anfrage von Grossrat Rime ein, dass die Lage des Programms zur kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) alles andere als zufriedenstellend war, dass der Bund aber an der Lösung des Problems arbeitete. Seit dem 1. Januar 2014 gelten neue Regeln und die Wartelisten sollten rasch schrumpfen. Zum Beispiel was die Anlagen betrifft, die eine einmalige Vergütung erhalten, hat sich der Bund verpflichtet, dass alle Anlagenbetreiber ihre Subventionen bis spätestens 2015 erhalten.

Im Hinblick auf die Ziele, die mit der im Jahr 2009 verabschiedeten kantonalen Energiestrategie bis 2030 erreicht werden sollen, wurde der Anteil der Photovoltaik an den jährlich neu zu erzeugenden 200 GWh aus neuen erneuerbaren Energien auf etwa 20 GWh pro Jahr geschätzt. Die Produk-

tion von Solarstrom aus den Projekten, die von 2010 bis 2013 allein gestützt auf das KEV-Programm umgesetzt wurden, beläuft sich Ende 2013 auf über 7 GWh pro Jahr. Wird dieser Rhythmus beibehalten, sollte das 2009 festgelegte Ziel bereits im Jahr 2022 erreicht werden.

Diese Entwicklung ist natürlich erfreulich und soll nicht bedeuten, dass die im Bereich der Photovoltaik gemachten Anstrengungen gebremst werden sollen – ganz im Gegenteil. Angesichts der Zwischenresultate in diesem Bereich wäre es jedenfalls falsch zu sagen, das gesetzte Ziel könne unter den aktuellen Bedingungen nicht erreicht werden.

2. *Sieht der Staatsrat eine Möglichkeit, den seit 2009 wesentlich geänderten Produktionsbedingungen der Photovoltaik Rechnung zu tragen und der Solarstromproduktion in der kantonalen Strategie deshalb eine grössere Bedeutung einzuräumen?*

Die starke Zunahme von Projekten zum Bau von photovoltaischen Solaranlagen und der Erfolg des KEV-Programms sind sehr wahrscheinlich auf die sehr günstigen Marktbedingungen und die rasche Entwicklung dieser Technologie zurückzuführen. Namentlich unter Berücksichtigung dieser besonders günstigen Aspekte und angesichts der Notwendigkeit, den Anteil an selbst produziertem Strom deutlich zu steigern, hat die Konferenz kantonalen Energiedirektoren (EnDK) übrigens beschlossen, in die Revision der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE), die noch dieses Jahr abgeschlossen wird, die Pflicht zum Einbau einer photovoltaischen Solaranlage auf allen Neubauten aufzunehmen. Die Änderung des kantonalen Energiegesetzes, die am 1. August 2013 in Kraft getreten ist, sieht ausserdem vor, dass neue und sanierte Komfortklimaanlagen in Bezug auf die Stromversorgung «autonom» sein müssen. Dies wird ebenfalls dazu beitragen, die Erzeugung von Solarstrom im Kanton deutlich zu steigern.

Folglich vertritt der Staatsrat die Meinung, dass zurzeit günstige Rahmenbedingungen für eine starke Entwicklung der Photovoltaik herrschen. Er wird die Entwicklung des Markts und der Technologien beobachten, dank denen zusätzliche Fortschritte gemacht werden können. Er ist so gut wie sicher, dass das gesetzte Ziel auf diesem Gebiet überschritten wird.

3. *Welche Szenarien gibt es, um die Solarstromproduktion im Rahmen des kantonalen Energiefonds zu fördern?*

Aufgrund des oben dargelegten Sachverhalts beabsichtigt der Staatsrat, klar auf der Linie zu bleiben, die er mit der Verabschiedung der Energiestrategie vorgezeichnet hat. Das heisst, die Fördermassnahmen für die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien müssen auf nationaler Ebene realisiert werden. Der kantonale Energiefonds ist vorrangig für Massnahmen bestimmt, für die der Kanton zuständig ist. Diese Massnahmen betreffen hauptsächlich die Energie im Gebäudebereich.

4. *Was unternimmt der Staatsrat im Verwaltungsrat der Groupe E, um eine korrekte Preisgestaltung zu fördern und so bessere Konsumanreize für den Solarstrom zu schaffen?*

Der Staatsrat hat 2013 für die Groupe E eine Eigentümerstrategie aufgestellt, die den Eckpfeiler der Unternehmenspolitik darstellt. Dieses Dokument legt einen roten Faden fest und vermeidet insbesondere Eingriffe in das Tagesgeschäft. Was das vorliegende Thema betrifft, so beziehen sich die allgemeinen Ziele dieser Eigentümerstrategie insbesondere auf die Steigerung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen, die Qualität der Energieversorgung und die tarifliche Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. Folglich will der Staatsrat nicht direkt bei der Groupe E einschreiten, damit das Unternehmen seine Tarife oder die Produkte ändert, die es seinen Kunden anbietet. Er weist ferner darauf hin, dass ein grosser Teil der photovoltaischen Solaranlagen, die in den letzten Jahren im Kanton realisiert wurden, von der Groupe E Greenwatt SA, einer Tochtergesellschaft der Groupe E, installiert wurden.

Grossrat Patrick Schneuwly und Grossrätin Christa Mutter erwähnen übrigens die Tatsache, dass durch die Investition in Anlagen wie jene von St. Léonard und Bärfischen der Tarif, der von den Kunden für Solarstrom verlangt wird, tiefer sein sollte. Der Staatsrat ist zwar vollkommen einverstanden, dass Solarstrom heute durchaus zu einem Preis von unter 25 Rp./kWh produziert werden kann, doch die oben erwähnten Anlagen wurden vor mehreren Jahren gebaut, als der Solarstrom noch zu einem deutlich höheren Preis produziert wurde als heute. Tatsache ist allerdings, dass das Angebot der Groupe E für den Erwerb von Solarstrom im Vergleich zum aktuellen Marktpreis relativ hoch ist.

5. *Wie sieht die Strategie des Staatsrates aus, um auch kleinen Solarstromproduzenten eine Chance zu geben?*

Im Rahmen des KEV-Programms erhalten seit dem 1. Januar 2014 neue Photovoltaikanlagen mit einer Leistung zwischen 2 kW und 10 kW eine einmalige Vergütung, die etwa einem Drittel der Investition entspricht. Ausserdem kann der Stromerzeuger den produzierten Strom vor Ort nutzen. Insgesamt produzieren diese Anlagen dank den dafür eingesetzten Mitteln Strom zu einem wettbewerbsfähigen Preis.

Folglich vertritt der Staatsrat die Meinung, dass die Unterstützung der kleinen Stromerzeuger im Rahmen des KEV-Programms ausreichende Anreize bietet und dass es nicht angezeigt ist, ein paralleles Fördersystem einzuführen.

Den 23. Juni 2014.

Question 2014-CE-103 Elian Collaud Novartis St-Aubin – Le site change de mains!

Question

L'annonce sur les ondes et dans la presse de la vente du site Novartis, à St-Aubin, m'interpelle et me préoccupe. C'est pourquoi, je demande au Conseil d'Etat sa position vis-à-vis de cette brusque annonce.

D'autre part, je pose la question de la communication canton/commune:

1. Est-ce que le Conseil d'Etat était informé de cette décision? Si oui, depuis quand et par qui?
2. Qu'entreprendra le Conseil d'Etat pour soutenir les démarches des collaborateurs?
3. Est-il possible de promouvoir le centre de recherche de St-Aubin avec Agroscope?
4. Quel levier utilisera-t-il pour le maintien de l'activité de recherche?

Le 25 avril 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

Le 22 avril, Novartis a annoncé plusieurs opérations de ventes et d'acquisitions, parmi lesquelles la vente de sa division Novartis Santé animale au groupe américain Eli Lilly. Les informations collectées dans les heures qui ont suivi l'annonce et au cours des différentes discussions de ces dernières semaines permettent d'analyser un peu mieux le sens de cette transaction.

Le groupe Eli Lilly, groupe international dans le domaine pharmaceutique, comprend notamment une société Elanco, spécialisée dans la nutrition animale. Le domaine de la nutrition animale peut se segmenter en deux grands secteurs: les animaux de rente (bovins, ovins, ...) et les animaux de compagnie. Elanco est basée principalement aux Etats-Unis, son marché historique, et est présente de manière secondaire en Europe et en Asie. Elanco est très axé sur le domaine des animaux de rente, peu sur les animaux de compagnie.

Au sein de Novartis Santé animale, le site de St-Aubin est l'un des centres de recherches principaux, focalisé depuis plusieurs années sur le domaine des animaux de compagnie. Il est également le seul site de recherche de Novartis Santé animale qui est en charge des opérations de screening de nouveaux médicaments, avec des équipements technologiques de dernière génération.

Par ailleurs, Elanco et Novartis Santé animale ont une taille comparable (entre 2000 et 3000 collaborateurs chacun). L'intégration de la division Santé animale de Novartis dans Elanco donnera naissance à un groupe leader sur le plan mondial dans le domaine de la santé animale et disposant d'une part d'une couverture mondiale et dans tous les secteurs d'activité.

Il faut toutefois relever que, compte tenu de la taille et de la position concurrentielle significative du nouvel acteur, la transaction annoncée ne se déroulera pas avant 2015 et qu'elle est sujette d'ici là à différentes validations usuelles de la part d'autorités garantes de la concurrence.

A priori et sans préjuger de la stratégie du nouveau propriétaire, le site de St-Aubin, même s'il entre dans une phase plus incertaine quant à son avenir, dispose d'atouts importants à jouer dans cette future structure.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat répond aux questions posées par le député Elian Collaud de la manière suivante:

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat était informé de cette décision? Si oui, depuis quand et par qui?*

Le Conseil d'Etat a été informé de la décision de Novartis peu avant que cette dernière ne soit rendue publique. Le président de Novartis Suisse a pris contact par téléphone avec le Président du Conseil d'Etat, Directeur de l'économie et de l'emploi le lundi 21 avril, soit le jour précédant l'annonce de la vente du centre de recherche de St-Aubin au groupe américain Eli Lilly. Avant cet appel, le Conseil d'Etat n'avait aucune raison de penser qu'un changement de propriétaire était envisagé.

2. *Qu'entreprendra le Conseil d'Etat pour soutenir les démarches des collaborateurs?*

Dans la journée même qui a suivi l'annonce de la vente du centre de recherche de St-Aubin au groupe Eli Lilly, le Président du Conseil d'Etat a pris contact avec les représentants en Suisse du nouveau propriétaire. Des contacts sont prévus avec le management international de cette société dans les prochaines semaines.

Il a visité le site de St-Aubin le vendredi 16 mai avec le Directeur de la PromFR. A cette occasion, il a pu échanger avec les collaborateurs, les représentants de la commission du personnel et le management du site, afin de mieux connaître les activités de ce centre et ses enjeux.

3. *Est-il possible de promouvoir le centre de recherche de St-Aubin avec Agroscope?*

Compte tenu du domaine de spécialisation actuel du centre de recherche de St-Aubin, les synergies avec l'Agroscope ne sont pas évidentes dans l'immédiat. Toutefois, on peut imaginer des possibilités de synergies nouvelles avec le groupe Elanco, qui pourraient indirectement contribuer à renforcer le rôle du centre de St-Aubin. Cette piste sera explorée lors des rencontres avec le management de Elanco.

4. *Quel levier utilisera-t-il pour le maintien de l'activité de recherche?*

Compte tenu de la faible information à disposition avant les rencontres avec le management de Eli Lilly/Elanco, il est à ce stade prématuré de s'avancer sur ce thème. Il faut relever que le changement de propriétaire n'interviendra pas avant 2015, il n'y a donc pas urgence à définir des stratégies avant d'avoir compris en profondeur les enjeux. Lors de ses discussions avec le groupe Eli Lilly, le Conseil d'Etat mettra évidemment en avant les avantages du canton de Fribourg et s'efforcera de transformer de manière positive cette nouvelle situation en un avantage économique pour le site de St-Aubin et pour notre canton.

Le 17 juin 2014.

Anfrage 2014-CE-103 Elian Collaud Novartis St-Aubin – Der Standort wechselt den Besitzer!

Anfrage

Der im Radio und in der Presse angekündigte Verkauf des Novartis-Geländes in St-Aubin schreckt mich auf und beunruhigt mich. Deshalb bitte ich den Staatsrat um seinen Standpunkt in Bezug auf diese unvermittelte Ankündigung.

Ausserdem stelle ich folgende Fragen bezüglich der Kommunikation zwischen dem Kanton und den Gemeinden:

1. War der Staatsrat über diesen Entscheid informiert?
Wenn ja, seit wann und durch wen?
2. Was wird der Staatsrat unternehmen, um die Schritte der Mitarbeitenden zu unterstützen?
3. Ist es möglich, das Forschungszentrum von St-Aubin mit Agroscope zu fördern?
4. Welche Hebel wird der Staatsrat ansetzen, um die Forschungstätigkeit aufrechtzuerhalten?

Den 25. April 2014.

Antwort des Staatsrats

Am 22. April hat Novartis mehrere Käufe und Verkäufe angekündigt, darunter auch den Verkauf der Geschäftseinheit Novartis Animal Health an den amerikanischen Konzern Eli Lilly. Die Informationen, die in den Stunden nach der Ankündigung und im Rahmen verschiedener Gespräche in den vergangenen Wochen gesammelt wurden, erlauben es, den Hintergrund dieser Transaktion besser zu analysieren.

Zum internationalen Pharmakonzern Eli Lilly gehört insbesondere die Gesellschaft Elanco, die auf Tiernahrung spezialisiert ist. Der Bereich Tiernahrung kann in zwei grosse Bereiche unterteilt werden: Nutztiere (Rinder, Schafe usw.) und Haustiere. Elanco ist hauptsächlich in den USA, ihrem herkömmlichen Markt, tätig. Die Firma ist aber auch in Europa und Asien präsent. Elanco ist stark auf Nutztiere und nur wenig auf Haustiere ausgerichtet.

Innerhalb der Geschäftseinheit Novartis Animal Health ist der Standort von St-Aubin eines der wichtigsten Forschungszentren, das sich seit mehreren Jahren auf den Bereich der Haustiere konzentriert. Der Forschungsstandort ist auch der einzige von Novartis Animal Health, der für das Screening neuer Medikamente mit technologischen Geräten neuester Generation ausgerüstet ist.

Im Übrigen sind Elanco und Novartis Animal Health von vergleichbarer Grösse (beide beschäftigen 2000 bis 3000 Mitarbeitende). Aus der Integration der Geschäftseinheit Animal Health von Novartis in die Elanco wird ein Konzern entstehen, der weltweit die Führung im Bereich der Tiergesundheit einnehmen wird und in allen Tätigkeitsgebieten weltweit aktiv sein wird.

Angesichts der Grösse und der starken Wettbewerbsposition des neuen Akteurs wird die angekündigte Übernahme jedoch nicht vor 2015 stattfinden. Diese muss zuerst von den Aufsichtsbehörden, die den Wettbewerb überwachen, bewilligt werden.

Ohne die Strategie des neuen Besitzers vorwegzunehmen, verfügt der Standort von St-Aubin, auch wenn noch nicht bekannt ist, was die Zukunft bringen wird, über wichtige Trümpfe, die er in der künftigen Gesellschaft ausspielen kann.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Elian Collaud wie folgt:

1. *War der Staatsrat über diesen Entscheid informiert? Wenn ja, seit wann und durch wen?*

Der Staatsrat wurde über den Entscheid von Novartis erst kurz vor dessen öffentlichen Ankündigung informiert. Der Direktor von Novartis Schweiz, hat mit dem Staatsratspräsidenten und Volkswirtschaftsdirektor am Montag, 21. April, telefonisch Kontakt aufgenommen, also am Tag vor der Ankündigung des Verkaufs des Forschungszentrums von St-Aubin an den amerikanischen Konzern Eli Lilly. Vor diesem Anruf wies für den Staatsrat nichts darauf hin, dass ein Eigentümerwechsel geplant ist.

2. *Was wird der Staatsrat unternehmen, um die Schritte der Mitarbeitenden zu unterstützen?*

Am selben Tag, an dem der Verkauf des Forschungszentrums von St-Aubin an den Konzern Eli Lilly bekannt gemacht wurde, hat der Staatsratspräsident mit den Schweizer Vertretern des neuen Eigentümers Kontakt aufgenommen. Er hat in den kommenden Wochen verschiedene Kontakte mit dem internationalen Management dieser Firma geplant.

Er hat ferner den Standort von St-Aubin am Freitag, 16. Mai, mit dem Direktor der Wirtschaftsförderung besucht. Bei dieser Gelegenheit konnte er mit den Mitarbeitenden sowie mit den Vertreterinnen und Vertretern der Personalkommission und des Managements des Standorts sprechen, um die Tätigkeit dieses Forschungszentrums und seine Herausforderungen besser kennen zu lernen.

3. *Ist es möglich, das Forschungszentrum von St-Aubin mit Agroscope zu fördern?*

Aufgrund der aktuellen Spezialisierung des Forschungszentrums von St-Aubin sind die Synergien mit dem Agroscope augenblicklich nicht sehr ausgeprägt. Dagegen ist es durchaus denkbar, dass neue Synergien mit dem Konzern Elanco möglich sind, die indirekt die Rolle des Forschungszentrums von St-Aubin stärken könnten. Diese Möglichkeit wird bei den Treffen mit dem Management von Elanco angesprochen werden.

4. *Welche Hebel wird der Staatsrat ansetzen, um die Forschungstätigkeit aufrechtzuerhalten?*

Angesichts der spärlichen Informationen, die vor den Treffen mit dem Management von Eli Lilly/Elanco zur Verfü-

gung standen, ist es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, sich zu diesem Thema zu äussern. Der Eigentümerwechsel wird jedenfalls nicht vor 2015 stattfinden. Folglich besteht keine Dringlichkeit, Strategien aufzustellen, bevor verstanden wird, was genau auf dem Spiel steht. Bei den Gesprächen mit dem Konzern Eli Lilly wird der Staatsrat selbstverständlich auf die Vorzüge des Kantons Freiburg hinweisen und wird sich darum bemühen, aus der neuen Situation einen wirtschaftlichen Nutzen für den Standort von St-Aubin und für unseren Kanton zu ziehen.

Den 17. Juni 2014.

Question 2014-CE-117 Guy-Noël Jelk Exposition «L'Oracle du papillon» – Précision du montant alloué par l'Etat

Question

Me référant à l'article paru dans *La Liberté* du 8 mars 2014, intitulé «Le retour des papillons», on apprend que le budget de l'exposition «L'Oracle du papillon» aménagé sur le site blueFACTORY, atteint quasiment le million de francs. Plusieurs partenaires ont participé à réunir le budget nécessaire.

Pour une question de transparence et puisque le canton a subventionné cette exposition, je demande de préciser le montant alloué par l'Etat.

Le 14 mai 2014.

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à préciser que l'exposition «L'Oracle du Papillon» est un projet privé, porté par la «Fondation Petites Causes Grands Effets». Cette fondation est locataire d'espaces sur le site blueFACTORY. Selon les informations fournies par la société Bluefactory Fribourg-Freiburg SA, elle loue pour une durée indéterminée des espaces de bureau, ainsi que l'espace d'exposition pour le temps de l'exposition.

La «Fondation Petites Causes Grands Effets» confirme que le budget de l'exposition est de l'ordre d'un million de francs. Elle a fait une demande de soutien en 2013 au Conseil d'Etat pour participer à ce financement.

Cela dit, le Conseil d'Etat répond à la question déposée par le député Guy-Noël Jelk de la manière suivante:

Pour une question de transparence et puisque le canton a subventionné cette exposition, je demande de préciser le montant alloué par l'Etat.

L'Etat de Fribourg a soutenu le projet «L'Oracle du papillon» par une subvention unique et à fonds perdu de 50 000

francs accordée par le Conseil d'Etat en décembre 2013. Ce montant a été prélevé sur les fonds de soutien aux entreprises de la Promotion économique. Le message porté par l'exposition, la qualité et l'originalité du projet, ainsi que les références des porteurs de projet ont convaincu le Conseil d'Etat qu'un soutien de l'Etat était justifié, même s'il reste marginal dans le financement total du projet. De plus, par ce soutien, le Conseil d'Etat marque sa volonté de promouvoir le développement durable et la sensibilisation de la population à cet objectif.

Plusieurs membres du Gouvernement ont eu l'occasion de visiter l'exposition et d'apprécier la grande qualité du contenu ainsi que la pertinence du message. Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut qu'encourager les Fribourgeoises et les Fribourgeois à visiter cette exposition avant sa fermeture en novembre 2014.

Le 30 juin 2014.

—

Anfrage 2014-CE-117 Guy-Noël Jelk Ausstellung «Das Schmetterlingsorakel» – Angaben zum finanziellen Beitrag des Staats

Anfrage

Im Artikel, der am 8. März 2014 in der *Liberté* unter dem Titel «Le retour des papillons» erschienen ist, erfährt man, dass sich das Budget der Ausstellung «Das Schmetterlingsorakel» auf dem blueFACTORY-Gelände auf fast eine Million Franken beläuft. Mehrere Partner haben sich beteiligt, um die benötigten Mittel zusammenzubringen.

Aus Gründen der Transparenz und da der Kanton diese Ausstellung subventioniert hat, möchte ich wissen, wie hoch der Betrag ist, den der Staat beigesteuert hat?

Den 14. Mai 2014.

Antwort des Staatsrats

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass die Ausstellung «Das Schmetterlingsorakel» ein privates Projekt ist, das von der Stiftung «Kleine Ursache, grosse Wirkungen» getragen wird. Diese Stiftung mietet Räumlichkeiten auf dem blueFACTORY-Gelände. Nach Auskunft der Bluefactory Fribourg-Freiburg SA mietet sie Büroräumlichkeiten für unbestimmte Zeit sowie die Ausstellungsfläche für die Dauer der Ausstellung.

Die Stiftung «Kleine Ursache, grosse Wirkungen» bestätigt, dass das Ausstellungsbudget etwa eine Million Franken beträgt. Sie hat im Jahr 2013 dem Staatsrat einen Antrag um eine finanzielle Beteiligung gestellt.

Dies vorausgeschickt beantwortet der Staatsrat die Frage von Grossrat Guy-Noël Jelk wie folgt:

Aus Gründen der Transparenz und da der Kanton diese Ausstellung subventioniert hat, möchte ich wissen, wie hoch der Betrag ist, den der Staat beigesteuert hat?

Der Kanton Freiburg hat das Projekt «Das Schmetterlingsorakel» mit einem einmaligen A-fonds-perdu-Beitrag von 50 000 Franken unterstützt, den der Staatsrat im Dezember 2013 gewährt hat. Dieser Betrag wurde über die Mittel der Wirtschaftsförderung zur Unterstützung von Unternehmen finanziert. Die von der Ausstellung vermittelte Botschaft, die Qualität und die Originalität des Projekts sowie die Referenzen der Projektträger haben den Staatsrat davon überzeugt, dass ein Beitrag des Staats gerechtfertigt ist, auch wenn er im Hinblick auf die gesamte Finanzierung des Projekts gering ausfällt. Ausserdem zeigt der Staatsrat mit dieser Unterstützung auch, dass er sich für die nachhaltige Entwicklung und die entsprechende Sensibilisierung der Bevölkerung einsetzt.

Mehrere Staatsratsmitglieder hatten die Gelegenheit, die Ausstellung zu besuchen, und konnten sich von der ausgezeichneten Qualität des Ausstellungsinhalts und vom Ausgabewert der vermittelten Botschaft überzeugen. Der Staatsrat kann den Freiburgerinnen und Freiburgern deshalb den Besuch dieser Ausstellung sehr empfehlen, bevor sie im November 2014 ihre Türen schliesst.

Den 30. Juni 2014.

Question 2013-CE-148 Ueli Johner-Etter Institut agricole de l'Etat de Fribourg/ Formation professionnelle

Question

Jusqu'à récemment, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg jouissait d'une excellente réputation dans toute la Suisse en tant que centre de formation et de conseil. Malheureusement, cette bonne réputation s'est péjorée ces derniers temps; le nombre d'élèves stagne ou diminue. Il y a un climat tendu entre la Commission de la formation professionnelle et la Direction, mais aussi entre les différentes stations et leurs responsables. Par ailleurs, on entend dire que la coopération entre l'école et les stations ne fonctionne plus bien. Il y a des recours contre les décisions prises par la Commission d'apprentissage qui fait son devoir; d'autre part, ces recours sont soutenus par la Direction. Alors que l'Institut agricole, comme notre canton et tous ses services sont bilingues, des documents pour la Commission d'apprentissage ne sont pas traduits au motif que cela nécessite beaucoup de travail. Ce sont des faits qui ont été portés à ma connaissance comme député, avec la demande d'apporter une réponse politique car il n'est manifestement pas possible d'avoir satisfaction de façon bilatérale ou à l'interne.

Aussi, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Est-ce que le Conseil d'Etat est au courant de cette tension et de ce mélange de compétences et comment l'Etat entend-il intervenir pour résoudre cela?
2. En principe, les compétences entre la Commission d'apprentissage et la Direction sont réglementées; est-ce que l'Etat est prêt à intervenir pour que ces délimitations soient respectées et réglées?
3. Qui représente la Commission d'apprentissage quand elle se retrouve face à la Direction et son juriste?

Le 14 novembre 2013.

Réponse du Conseil d'Etat

Bases légales

La question parlementaire porte essentiellement sur des questions de compétence des commissions d'apprentissage de l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG). Concernant la «commission de la formation professionnelle» et la «commission d'apprentissage» mentionnées dans la question, il s'agit, après contact avec l'auteur de la question, d'une seule et même commission, soit la commission d'apprentissage. Pour mémoire, la compétence des autorités est déterminée par la loi et elle ne peut pas être créée ou modifiée par accord entre l'autorité et les parties (art. 15 du Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1).

En l'occurrence, selon la loi, les commissions d'apprentissage sont des commissions spécialisées rattachées administrativement à l'IAG; leur composition et leurs attributions sont fixées par le Conseil d'Etat (cf. art. 13 al. 2 de la loi du 23 juin 2006 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg – LIAG; RSF 911.10.1). Les articles 3 et suivants du Règlement du 10 juillet 2007 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (RIAG; RSF 911.10.11) précisent, comme il se doit, la composition et les attributions de ces commissions.

Dans ce cadre, le RIAG prévoit notamment, à son article 3 al. 3 let. f) que les commissions d'apprentissages ont la compétence de rendre des décisions en matière de formation à la pratique professionnelle. S'agissant des voies de droit, il est prévu que les décisions rendues par les commissions d'apprentissage sont d'abord sujettes à réclamation auprès du Directeur ou de la Directrice de l'Institut. Les décisions du Directeur ou de la Directrice de l'Institut sont ensuite sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal (cf. art. 55 al. 1 et 2 LIAG, ainsi que 33 LIAG).

Il est ainsi conforme à la loi, et même exigé par cette dernière, que le Directeur ou la Directrice de l'Institut rende des décisions sur les réclamations déposées à l'encontre des décisions rendues par les commissions d'apprentissage.

Bilinguisme

Il y a d'abord lieu de relever que l'art. 3 al. 1 LIAG prévoit que «l'Institut assure en principe l'exécution de ses tâches dans les deux langues officielles du canton». Il s'agissait en substance, en prévoyant cette disposition, de concrétiser la mission de

service public bilingue de l'IAG, dans le respect notamment des articles 6 et surtout 17 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg (RSF 10.1). L'article 36 al. 3 CPJA prévoit dans le même sens, sous l'angle des procédures administratives, que dans les relations avec leurs usagers, les établissements cantonaux (N.B: dont fait partie l'IAG), procèdent en français et en allemand suivant la langue de la partie.

En l'occurrence, tant le Directeur ou la Directrice de l'IAG que les Commissions d'apprentissage sont des autorités qui font partie de l'organisation interne de l'Institut (cf. chapitre 2, titre B LIAG «Organisation interne»; art. 10ss LIAG; art. 12 LIAG et art. 13 al. 2 LIAG). Il s'ensuit que ces autorités sont réputées être en mesure d'exercer leurs activités dans les deux langues officielles, soit en français ou en allemand en fonction de la langue de la partie requérante (p. ex: les personnes en formation ou les prestataires de formation). C'est ainsi à juste titre que les décisions administratives doivent être rendues par l'autorité de réclamation dans la langue de la partie requérante, puis communiquées telles quelles à l'autorité intimée, à savoir la commission d'apprentissage dont la décision a été contestée.

Sous un angle plus général, le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs les efforts importants consentis ces dernières années par l'IAG afin de développer et de renforcer le bilinguisme. Il note que l'Office fédéral de la culture accorde à ces projets une aide depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale du 4 juin 2010 sur les langues (OLang; RS 441.11). Un montant de 15 000 francs a ainsi été accordé à l'IAG pour l'année 2014. Le Conseil d'Etat relève également que 30% des collaborateurs de l'Institut sont germanophones et que ce pourcentage s'élève à 35% pour les cadres, voire à 67% pour les responsables de section des stations.

Réponses aux questions:

Sur la base de ces quelques préliminaires, le Conseil d'Etat est en mesure de donner aux questions posées les réponses suivantes:

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat est au courant de cette tension et de ce mélange de compétences et comment l'Etat entend-il intervenir pour résoudre cela?*
2. *En principe, les compétences entre la Commission d'apprentissage et la Direction sont réglementées; est-ce que l'Etat est prêt à intervenir pour que ces délimitations soient respectées et réglées?*

Comme relevé ci-dessus, ainsi que par l'auteur de la question lui-même, les compétences entre les commissions d'apprentissage et la Direction de l'IAG sont fixées par la législation sur l'IAG.

Les commissions spécialisées ont en substance pour tâche d'assister les centres de formation et les stations cantonales (art. 13 al. 2 LIAG). Bien qu'intégrées à l'organisation interne de l'Institut, ces commissions n'y sont rattachées qu'administrativement. Cela signifie en substance que l'Institut ne leur assure en principe qu'un cadre logistique sans leur donner

d'instructions. Cette autonomie des Commissions par rapport aux stations ou aux centres de formations a notamment pour objectif de favoriser la formulation d'avis pouvant être qualifiés «d'externes», en dehors de tout rapport de subordination ou de dépendance.

Aussi, le Conseil d'Etat ne peut-il que constater que l'admission, par la Directrice de l'IAG, d'une réclamation contre une décision d'une commission d'apprentissage ne témoigne pas d'un dysfonctionnement, mais relève au contraire d'une application correcte des dispositions légales de la LIAG et du RIAG.

Le Conseil d'Etat tient aussi à relever que, dans le cadre de la préparation de la présente réponse, un avis à un expert externe a été demandé afin d'examiner les possibilités éventuelles d'amélioration des structures et des processus. Le résultat de cet avis externe confirme que les procédures suivies sont conformes aux principes fixés dans la législation sur l'IAG. Il note toutefois qu'une comparaison avec le système appliqué dans d'autres secteurs de la formation professionnelle pourrait s'avérer utile, notamment avec le statut et les attributions des commissions relevant de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et/ou directement du Service de la formation professionnelle (SFP). Une telle comparaison sera entreprise prochainement avec les acteurs concernés.

3. *Qui représente la Commission d'apprentissage quand elle se retrouve face à la Direction et son juriste?*

Dans le cadre des procédures de réclamation notamment, la représentation des commissions spécialisées se fait en principe par l'intermédiaire de leur président voire, le cas échéant, par leur bureau. Leur situation peut alors être comparée à celle des unités administratives dont les décisions sont contestées par le biais d'un recours à l'échelon supérieur; en de tels cas, les unités administratives déposent en principe leurs observations sur le recours par l'intermédiaire du ou de la chef-fe de Service.

Dans le cas où les commissions souhaiteraient s'adjoindre l'appui d'un ou d'une juriste pour défendre leur décision devant la Direction de l'IAG, elles seraient vraisemblablement libres de le faire dans le cadre budgétaire. Il convient toutefois de tenir compte de deux éléments en particulier:

1. On est, à ce stade, dans le cadre d'une réclamation. Les questions juridiques qui se posent ne sont alors, en principe, pas suffisamment aiguës pour rendre absolument indispensable le recours à un professionnel du droit.
2. Il y a lieu de rappeler que la Directrice de l'IAG et les commissions d'apprentissage sont deux autorités décisionnelles qui poursuivent un but commun. Ce ne sont pas des parties opposées. Dans ce cadre, en leur qualité d'autorité administrative chargées de rendre une décision, les deux doivent, notamment, établir les faits d'office et appliquer le droit en ayant systématiquement en vue la réalisation de l'intérêt public. Ainsi, outre le fait que des appuis juridiques engendraient des coûts non négligeables, il paraîtrait incongru qu'une commission d'apprentissage fasse appel aux services d'un professionnel du droit pour soutenir une de ses décisions devant la Directrice de l'IAG.

L'auteur de la question affirme également qu'un dysfonctionnement existerait dans la collaboration entre les centres de formation et les stations de vulgarisation. L'expert externe a également analysé cette question. Dans ce cadre, il a interrogé tous les membres de la direction de l'IAG et est arrivé à la conclusion suivante: le fait que la majorité des enseignants soient rattachés à la station et travaillent dans le terrain est avant tout un atout de Grangeneuve. Cette organisation pose toutefois un défi en matière de ressources pour répondre à la fois aux besoins de la formation et à ceux des stations. Ainsi, le fait que la formation pour le CFC agricole soit aujourd'hui répartie sur toute l'année, alors qu'elle était auparavant concentrée sur la période hivernale, complique sa coordination avec le travail dans les stations. La direction de l'IAG est consciente de cette difficulté, et examine des solutions dans le cadre du projet de réorganisation des stations. Il est notamment envisagé que les responsables du Centre de formation des métiers de la terre et de la nature participent à l'engagement et aux entretiens annuels des collaborateurs et collaboratrices des stations ayant des tâches d'enseignements afin de renforcer cette collaboration.

Aussi, le Conseil d'Etat n'estime pas qu'une intervention de sa part soit nécessaire ou utile.

Enfin, en ce qui concerne l'évolution du nombre d'élèves de l'école professionnelle, il est constaté qu'il n'est possible de comparer les chiffres que depuis 2010 en raison de l'introduction de la nouvelle formation agricole initiale en 2008 et sa mise en place sur trois ans. Les chiffres sont de 251 élèves pour l'année 2010/11, 246 pour 2011/12, 265 pour 2012/13 et 243 pour 2013/14. Il est encore trop tôt pour déterminer s'il existe une tendance véritable à la baisse. Reste que l'évolution est suivie. Cet automne, il est prévu de conduire une réflexion avec les partenaires de la formation, selon la loi sur la formation professionnelle, à savoir l'organisation du monde du travail (commission de la formation de l'UPF), les formateurs en entreprise, la commission d'apprentissage et l'école professionnelle afin d'analyser la situation, de déterminer des mesures de marketing et d'amélioration. En effet, c'est à la fois les qualités et l'attractivité des entreprises formatrices (exploitations d'apprentissage) fribourgeoises et l'image de l'IAG qui influencent le nombre d'apprenti-e-s en contrat dans le canton.

Le 23 juin 2014.

Anfrage 2013-CE-148 Ueli Johner-Etter Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve/ Berufsbildung

Anfrage

Bis vor einiger Zeit genoss das LIG schweizweit einen exzellenten Ruf, sowohl als Ausbildungs- als auch als Beratungsstätte. Leider hat dieser gute Ruf in letzter Zeit abgenommen; die Schülerzahlen sind stagnierend bis rückläufig. Es herrscht ein angespanntes Klima zwischen Berufsbildungskommis-

sion und Direktion, aber auch zwischen den verschiedenen Stationen für Beratung und deren Leitung. Ebenso ist zu vernehmen, dass die Zusammenarbeit zwischen Schule und Stationen nicht mehr gut funktioniert. Es gibt Rekurs(e) gegen Entscheide der Lehraufsichtskommission, die ihre Aufgabe wahrnimmt; andererseits wird derselbe Rekurs von der Direktion geschützt. Obwohl das Institut, wie unser Kanton und alle Verwaltungsstellen zweisprachig sind, werden Dokumente für die Lehraufsichtskommission, mit der Begründung, eine Traduction gebe zu viel Arbeit, nicht übersetzt. Dies sind Fakten, die mir in meiner Funktion als Grossrat zu Ohren getragen wurden, mit der Bitte für diese über den politischen Weg eine Lösung anzustreben, da dies scheinbar bilateral oder intern nicht oder nicht mehr möglich ist.

Ich erlaube mir deshalb dem Staatsrat folgende Fragen zu stellen:

1. Ist der Staatsrat über oben erwähnte Missstimmungen und Vermischungen von Kompetenzen im Bild, und wie gedenkt er zu intervenieren, diese anzugehen und zu lösen?
2. Eigentlich sind die Kompetenzen zwischen Berufsbildungskommission und Direktion geregelt; ist der Staatsrat bereit einzugreifen, damit diese Abgrenzungen auch respektiert und eingehalten werden?
3. Wer vertritt die Lehraufsichtskommission, wenn die Direktion dieser mit dem «Hausjuristen» gegenüber sitzt?

Den 14. November 2013.

Antwort des Staatsrats

Gesetzliche Grundlagen

Der parlamentarische Vorstoss betrifft im Wesentlichen die Frage der Kompetenzen der Lehraufsichtskommissionen des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve (LIG). Bei der in der Frage erwähnten Berufsbildungskommission und der Lehraufsichtskommission handelt es sich nach Rücksprache mit dem Autor der Frage um ein und dieselbe Kommission, nämlich um die Lehraufsichtskommission. Es sei daran erinnert, dass die Zuständigkeit der Behörden durch das Gesetz festgelegt wird und nicht durch Vereinbarung zwischen der Behörde und den Parteien begründet oder geändert werden kann (Art. 15 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege; VRG; SGF 150.1).

In vorliegendem Falle sind die Lehraufsichtskommissionen, laut Gesetz, Fachkommissionen, die dem Institut administrativ zugewiesen sind. Ihre Zusammensetzung und Befugnisse werden vom Staatsrat festgelegt (s. Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Juni 2006 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg – LIGG; SGF 911.10.1). In den Artikeln 3 ff. des Reglements vom 10. Juli 2007 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIGR; SGF 911.10.11) werden ordnungsgemäss die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten dieser Kommissionen präzisiert.

In diesem Rahmen sieht das LIGR in seinem Artikel 3 Abs. 3 Bst. f) namentlich vor, dass die Lehraufsichtskommissionen dafür zuständig sind, Entscheide im Bereich der Bildung in beruflicher Praxis zu treffen. Was die Rechtsmittel betrifft, so ist vorgesehen, dass die von den Lehraufsichtskommissionen gefällten Entscheide vorgängig mit Einsprache bei der Direktorin oder dem Direktor des Instituts anfechtbar sind. Gegen Entscheide der Direktorin oder des Direktors des Instituts kann danach beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht werden (s. Art. 55 Abs. 1 und 2 LIGR, sowie Art. 33 LIGG).

Es entspricht somit dem Gesetz und wird von diesem sogar verlangt, dass die Direktorin oder der Direktor des Instituts über Einsprachen entscheidet, die gegen Entscheide der Lehraufsichtskommissionen eingereicht werden.

Zweisprachigkeit

In Artikel 3 Abs. 1 LIGG ist vorgesehen, dass das Institut seine Aufgaben grundsätzlich in den beiden Amtssprachen des Kantons wahrnimmt. Als man diese Bestimmung vorgesehen hatte, ging es im Wesentlichen darum, den Auftrag des LIG eines zweisprachigen Service public zu konkretisieren, unter Berücksichtigung insbesondere von Artikel 6 und vor allem 17 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg (SGF 10.1). Analog, jedoch in Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren, sieht Artikel 36 Abs. 3 VRG vor, dass die kantonalen Anstalten (zu denen notabene auch das LIG gehört) im Umgang mit ihren Benutzern je nach der Sprache der Partei die französische oder die deutsche Sprache verwenden.

In vorliegendem Falle sind sowohl die Direktorin oder der Direktor des LIG als auch die Lehraufsichtskommissionen Behörden, die Teil der internen Organisation des Instituts sind (s. 2. Kapitel, Titel B LIGG «Interne Organisation»; Art. 10 ff. LIGG; Art. 12 LIGG und Art. 13 Abs. 2 LIGG). Daraus folgt, dass diese Behörden in der Lage sein sollten, ihre Tätigkeiten in den beiden Amtssprachen auszuüben, also auf Französisch oder Deutsch, je nach Sprache der gesuchstellenden Partei (z. B.: die Personen in Ausbildung oder die Bildungsanbieter). So müssen Verwaltungsentscheide von der Einsprachebehörde zu Recht in der Sprache der Person in Ausbildung verfasst und anschliessend so der Vorinstanz, also der Lehraufsichtskommission, deren Entscheid angefochten wurde, mitgeteilt werden.

Ganz allgemein möchte der Staatsrat im Übrigen auf die Bemühungen hinweisen, die das LIG in den letzten Jahren unternommen hat, um die Zweisprachigkeit weiterzuentwickeln und zu stärken. Er hält fest, dass das Bundesamt für Kultur seit dem Inkrafttreten der Sprachenverordnung des Bundes am 4. Juni 2010 (SpV; SR 441.11) seinen Projekten eine Hilfe gewährt. So erhielt das LIG für das Jahr 2014 einen Betrag von 15 000 Franken. Der Staatsrat weist ausserdem darauf hin, dass 30% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts deutschsprachig sind und sich dieser Prozentsatz für die Kadermitglieder auf 35%, bzw. auf 67% für die Verantwortlichen der Sektionen und Stationen beläuft.

Beantwortung der Fragen:

Gestützt auf diese einleitenden Bemerkungen, kann der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. *Ist der Staatsrat über oben erwähnte Missstimmungen und Vermischungen von Kompetenzen im Bild, und wie gedenkt er zu intervenieren, diese anzugehen und zu lösen?*
2. *Eigentlich sind die Kompetenzen zwischen Berufsbildungskommission und Direktion geregelt; ist der Staatsrat bereit einzugreifen, damit diese Abgrenzungen auch respektiert und eingehalten werden?*

Wie bereits weiter oben sowie vom Verfasser der Anfrage selbst erwähnt, sind die Zuständigkeiten der Lehraufsichtskommissionen und der Direktion des LIG in der Gesetzgebung über das LIG festgelegt.

Die Fachkommissionen haben im Wesentlichen die Aufgabe, die Bildungszentren und die kantonalen Stationen zu unterstützen (Art. 13 Abs. 2 LIGG). Obwohl sie in die interne Organisation des Instituts integriert sind, sind sie dem Institut nur administrativ zugewiesen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass das Institut den logistischen Rahmen für die Fachkommissionen sicherstellt, ohne ihnen jedoch Anweisungen zu geben. Diese Autonomie der Kommissionen im Vergleich zu den Stationen oder Bildungszentren soll eine Meinungsäusserung begünstigen, die als «extern» eingestuft werden kann, unabhängig von jeglichen Unterstellungs- oder Abhängigkeitsverhältnissen.

Der Staatsrat kann daher nur feststellen, dass es nicht von Missständen zeugt, wenn die Direktorin des LIG eine Einsprache gegen einen Entscheid der Lehraufsichtskommission zulässt, sondern vielmehr davon, dass die Bestimmungen des LIGG und des LIGR korrekt angewendet werden.

Der Staatsrat möchte auch festhalten, dass im Rahmen der Vorbereitungen zur Beantwortung dieser Frage ein externes Gutachten in Auftrag gegeben wurde, das prüfen sollte, ob allfällige Verbesserungen von Strukturen und Abläufen möglich sind. Das Ergebnis dieses externen Gutachtens bestätigt, dass die angewendeten Verfahren den in der Gesetzgebung über das LIG festgelegten Grundsätzen entsprechen. Es hält jedoch fest, dass sich ein Vergleich mit dem in anderen Berufsbildungsbereichen angewendeten System als nützlich erweisen könnte, namentlich mit der Stellung und den Befugnissen der Kommissionen, die der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) oder direkt dem Amt für Berufsbildung (BBA) unterstehen. Ein solcher Vergleich wird mit den betreffenden Akteuren demnächst unternommen werden.

3. *Wer vertritt die Lehraufsichtskommission, wenn die Direktion dieser mit dem «Hausjuristen» gegenüber sitzt?*

Namentlich im Rahmen von Einspracheverfahren werden Fachkommissionen grundsätzlich von ihrem Präsidenten oder gegebenenfalls ihrem Büro vertreten. Ihre Situation lässt sich also mit jener der Verwaltungseinheiten vergleichen, deren Entscheide mit Beschwerde bei der übergeordne-

ten Instanz angefochten werden; in solchen Fällen geben die Verwaltungseinheiten grundsätzlich durch ihre Vorsteherin oder ihren Vorsteher ihre Bemerkungen zur Beschwerde ab.

Sollten die Kommissionen zur Verteidigung ihres Entscheids vor der Direktion des LIG die Unterstützung einer Juristin oder eines Juristen beiziehen wollen, so steht es ihnen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten wahrscheinlich frei, dies zu tun. Es müssen jedoch insbesondere zwei Elemente berücksichtigt werden:

1. Zu diesem Zeitpunkt befinden wir uns im Rahmen einer Einsprache. Die rechtlichen Fragen, die sich stellen, sind grundsätzlich also nicht so komplex, dass der Beizug eines Rechtsbeistands absolut erforderlich wäre.
2. Es sei daran erinnert, dass die Direktorin des LIG und die Lehraufsichtskommissionen zwei Entscheidbehörden sind, die dasselbe Ziel verfolgen. Es handelt sich nicht um gegnerische Parteien. Als Verwaltungsbehörden, die mit dem Erlass eines Entscheids beauftragt sind, müssen die beiden insbesondere von Amts wegen den Sachverhalt feststellen und das Recht anwenden, indem sie systematisch das öffentliche Interesse berücksichtigen. Abgesehen davon, dass eine juristische Unterstützung mit nicht unerheblichen Kosten verbunden wäre, erschiene es absurd, dass eine Lehraufsichtskommission die Dienste eines Rechtsbeistands in Anspruch nimmt, um einen ihrer Entscheide vor der Direktorin des LIG zu unterstützen.

Der Verfasser der Anfrage stellt überdies fest, dass die Zusammenarbeit zwischen den Bildungszentren und den Stationen für Beratung nicht gut funktioniere. Die externe Fachperson hat sich auch mit dieser Frage beschäftigt. In diesem Rahmen hat sie alle Mitglieder der Direktion des LIG befragt und ist zu folgender Schlussfolgerung gelangt: Der Umstand, dass die meisten Lehrpersonen der Station unterstellt sind und im Gelände arbeiten, ist in erster Linie ein Vorteil für Grangeneuve. Diese Organisation stellt jedoch eine Herausforderung dar, was die Ressourcen betrifft, um gleichzeitig die Bedürfnisse der Ausbildung und der Stationen zu erfüllen. So gestaltet sich die Koordination mit der Arbeit in den Stationen schwieriger, weil die Ausbildung zum Landwirt EFZ heute auf das ganze Jahr verteilt ist, während sie früher auf die Winterzeit beschränkt war. Die Direktion des LIG ist sich dieser Schwierigkeit bewusst und prüft im Rahmen des Projekts zur Reorganisation der Stationen verschiedene Lösungen. Es ist namentlich vorgesehen, dass die Verantwortlichen des Bildungszentrums für Naturberufe an den Vorstellungsgesprächen und den jährlichen Mitarbeitergesprächen der Mitarbeitenden der Beratungsstationen mit Unterrichtstätigkeit teilnehmen, um diese Zusammenarbeit zu stärken.

Der Staatsrat hält es daher nicht für notwendig oder sinnvoll, einzugreifen.

Was die Entwicklung der Schülerzahlen an der Berufsschule betrifft, wird festgestellt, dass die Zahlen erst ab 2010 verglichen werden können aufgrund der Einführung der neuen Landwirtschaftsausbildung im Jahr 2008 mit einer Dauer von neu drei Jahren. Die Zahlen liegen bei 251 für das Schul-

jahr 2010/11, 246 für 2011/12, 265 für 2012/13 und 243 für 2013/14. Es ist noch zu früh, um zu sagen, ob wirklich ein Abwärtstrend besteht. Die Entwicklung muss aber sorgfältig verfolgt werden. Es ist vorgesehen, diesen Herbst gemäss dem Gesetz über die Berufsbildung Überlegungen mit den Bildungspartnern anzustellen, d. h. der Organisation der Arbeitswelt (Bildungskommission des FBV), den Berufsbildnern in Lehrbetrieben, der Lehraufsichtskommission und der Berufsschule, um die Situation zu analysieren sowie Marketing- und Verbesserungsmaßnahmen festzulegen. Sowohl die Qualität und Attraktivität der Freiburger Lehrbetriebe als auch das Image des LIG beeinflussen die Anzahl der Lernenden im Kanton.

Den 23. Juni 2014.

LISTE DES ORATEURS

—
du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg

TOME CLXVI – septembre 2014

REDNERLISTE

—
des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg

BAND CLXVI – September 2014

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

Personnes âgées, P2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des -): p. 1610.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des -) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des - et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): pp. 1595 et 1596.

Badoud Antoinette (PLR/FDP, GR)

Ecoles du CO, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (-) durant les années 2014 et suivantes: p. 1614.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' - à l'Université de Fribourg): p. 1568.

Proches aidants, P2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux -): p. 1606.

Baechler Marie-Christine (PS/SP, GR)

HFR, rapport 2014-DSAS-38 d'activité 2013 de l'Hôpital fribourgeois (-): pp. 1543 et 1544.

Personnes âgées, P2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des -): pp. 1607 et 1608.

Bapst Markus (CVP-BDP/PDC-PBD/, SE)

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de - des eaux usées): pp. 1550 et 1551.

Impôt de solidarité, M2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un - limité dans le temps pour les hauts revenus): p. 1591.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [-] depuis son entrée en vigueur): pp. 1619 et 1620.

Scolarité, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): pp. 1520 et 1521.

Berset Solange (PS/SP, SC)

Ecoles du CO, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (-) durant les années 2014 et suivantes: p. 1614.

HFR, rapport 2014-DSAS-38 d'activité 2013 de l'Hôpital fribourgeois (-): p. 1545.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [-] depuis son entrée en vigueur): p. 1620.
Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1519.

Bertschi Jean (*UDC/SVP, GL*)

Ecoles du CO, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (-) durant les années 2014 et suivantes: p. 1613.

Bischof Simon (*PS/SP, GL*)

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1527.

Bonny David (*PS/SP, SC*)

premier vice-président du Grand Conseil

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de – des eaux usées): p. 1549.

Bourguet Gabrielle (*PDC-PBD/CVP-BDP, VE*)

Endettement, MV2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l'– des jeunes): p. 1534.

Personnes âgées, P2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des –): p. 1610.

Brodard Claude (*PLR/FDP, SC*)

Impôt de solidarité, M2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un – limité dans le temps pour les hauts revenus): p. 1591.

Brönnimann Charles (*UDC/SVP, SC*)

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye (-) à Payerne: p. 1555.

Burgener Woeffray Andrea (*PS/SP, FV*)

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une –): pp. 1601 et 1602.

Endettement, MV2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l'– des jeunes): p. 1535.

* *Hautes écoles*, loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des –: pp. 1557 et 1558; 1559 et 1560.

Proches aidants, P2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux –): pp. 1605 et 1606.

Butty Dominique (*PDC-PBD/CVP-BDP, GL*)

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): p. 1568.

Castella Didier (*PLR/FDP, GR*)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): p. 1580; 1585.

HFR, rapport 2014-DSAS-38 d'activité 2013 de l'Hôpital fribourgeois (-): p. 1544.

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): pp. 1526 et 1527.

Sensibilisation politique, MV2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de –): p. 1532.

Castella Romain (*PLR/FDP, GR*)

Hautes écoles, loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des –: p. 1559.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des –) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des – et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): pp. 1593 et 1594.

Chassot Claude (*ACG/MLB, SC*)

Ecoles du CO, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (-) durant les années 2014 et suivantes: pp. 1613 et 1614.

Gymnase/Palézieux-Gare, rapport 2014-DICS-56 sur P2020.12 relatif à la création d'un – intercantonal Vaud-Fribourg à –: pp. 1536 et 1537.

Impôt de solidarité, M2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un – limité dans le temps pour les hauts revenus): p. 1590.

Collaud Elian (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

* GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonale de la Broye (–) à Payerne: pp. 1552; 1555 à 1557.

Collomb Eric (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonale de la Broye (–) à Payerne: p. 1554.

Corminbœuf Dominique (PS/SP, BR)

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonale de la Broye (–) à Payerne: pp. 1553 et 1554.

Dietrich Laurent (PDC-PBD/CVP-BDP, FV)

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de – des eaux usées): p. 1550.

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): pp. 1519 et 1520.

Doutaz Jean-Pierre (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'– de la Joux-des-Ponts): pp. 1623 et 1624.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): p. 1566.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [–] depuis son entrée en vigueur): pp. 1616 et 1617.

Duc Louis (ACG/MLB, BR)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'– de la Joux-des-Ponts): p. 1624.

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonale de la Broye (–) à Payerne: pp. 1554; 1555.

Proches aidants, P2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux –): p. 1606.

Ducotterd Christian (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): pp. 1567 et 1568.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [–] depuis son entrée en vigueur): p. 1619.

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): pp. 1520; 1526; 1530.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des –) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des – et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): pp. 1597 et 1598.

Fasel Josef (CVP-BDP/PDC-PBD/, SE)

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de – des eaux usées): p. 1551.

Fasel-Roggo Bruno (MLB/ACG, SE)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (- et libre circulation): p. 1540.

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener /Albert Lambelet (pour une –): p. 1602.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des –) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des – et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): p. 1596.

Fellmann Sabrina (SP/PS, LA)

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): pp. 1518 et 1519.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (- et libre circulation): p. 1540.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): pp. 1561 et 1562.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des –) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des – et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): pp. 1594 et 1595.

Girard Raoul (PS/SP, GR)

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1518.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): p. 1577.

Gobet Nadine (PLR/FDP, GR)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (- et libre circulation): p. 1541.

Détention, rapport d'activité 2014-GC-107 de la CIP – pénale (2013): pp. 1588 et 1589.

Grandjean Denis (PDC-PBD/CVP-BDP, VE)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'– de la Joux-des-Ponts): p. 1625.

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): p. 1578.

Covoiturage, rapport 2013-DAEC-37 sur le P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs de –): p. 1627.

Détention, rapport d'activité 2014-GC-107 de la CIP – pénale (2013): p. 1588.

Gymnase/Palézieux-Gare, rapport 2014-DICS-56 sur P2020.12 relatif à la création d'un – intercantonal Vaud-Fribourg à –: p. 1536.

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1520.

Grangirard Pierre-André (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1526.

Grivet Pascal (PS/SP, VE)

Gymnase/Palézieux-Gare, rapport 2014-DICS-56 sur P2020.12 relatif à la création d'un – intercantonal Vaud-Fribourg à –: p. 1537.

Hänni-Fischer Bernadette (SP/PS, LA)

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une –): pp. 1603 et 1604.

Hautes écoles, loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des –: p. 1559.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): p. 1563.

Hayoz Madeleine (PDC-PBD/CVP-BDP, LA)

Personnes âgées, P2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des –): p. 1608.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): p. 1585.

Endettement, MV2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l' – des jeunes): p. 1534.

Gymnase/Palézieux-Gare, rapport 2014-DICS-56 sur P2020.12 relatif à la création d'un – intercantonal Vaud-Fribourg à -: p. 1537.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): p. 1562.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des –) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des – et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): p. 1596.

Ith Markus (FDP/PLR, LA)

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une –): p. 1602.

Personnes âgées, P2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des –): p. 1608.

Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV)

Sensibilisation politique, MV2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de –): p. 1532.

Jendly Bruno (CVP-BDP/PDC-PBD/, SE)

Ecoles du CO, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (-) durant les années 2014 et suivantes: p. 1614.

Johner-Etter Ueli (SVP/UDC, LA)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l' – de la Joux-des-Ponts): p. 1625.

Covoiturage, rapport 2013-DAEC-37 sur le P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs de –): p. 1627.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): p. 1567.

Jordan Patrice (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

Covoiturage, rapport 2013-DAEC-37 sur le P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs de –): p. 1627.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): pp. 1562 et 1563.

Kolly Gabriel (UDC/SVP, GR)

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1519.

Kolly Nicolas (UDC/SVP, SC)

* *Cercles électoraux*, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): pp. 1575 et 1576; 1580 et 1581; 1582; 1585 et 1586; 1586 et 1587.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): pp. 1560 et 1561; 1568 et 1569.

Kolly René (PLR/FDP, SC)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l' – de la Joux-des-Ponts): p. 1624.

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de – des eaux usées): pp. 1549 et 1550.

Krattinger-Jutzet Ursula (SP/PS, SE)

Personnes âgées, P2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des –): pp. 1608 et 1609.

Lambelet Albert (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une –): pp. 1602 et 1603.

Hautes écoles, loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des –: p. 1559.

Sensibilisation politique, MV2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de –): pp. 1531 et 1532.

Lehner-Gigon Nicole (PS/SP, GL)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'– de la Joux-des-Ponts): p. 1623.

Covoiturage, rapport 2013-DAEC-37 sur le P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs de –): pp. 1626 et 1627.

Endettement, MV2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l'– des jeunes): p. 1534.

Longchamp Patrice (PDC-PBD/CVP-BDP, GL)

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1527.

Losey Michel, président de la Commission des finances et de gestion (UDC/SVP, BR)

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de – des eaux usées): p. 1550.

Ecoles du CO, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (–) durant les années 2014 et suivantes: p. 1613.

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye (–) à Payerne: p. 1553.

Mauron Pierre (PS/SP, GR)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (–): pp. 1584 et 1585.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): pp. 1565 et 1566.

Impôt de solidarité, M2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un – limité dans le temps pour les hauts revenus): pp. 1589 et 1590; 1591 à 1592.

Mesot Roland (UDC/SVP, VE)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (–): p. 1579.

Hautes écoles, loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des –: p. 1559.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): p. 1568.

Personnes âgées, P2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des –): p. 1611.

Proches aidants, P2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux –): p. 1605.

Sensibilisation politique, MV2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de –): p. 1532.

Meyer Loetscher Anne (PDC-PBD/CVP-BDP, BR)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (– et libre circulation): p. 1538.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'– à l'Université de Fribourg): p. 1567.

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1520.

Morand Patrice (PDC-PBD/CVP-BDP, GR)

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): pp. 1562.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (–): pp. 1578; 1582; 1585.

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de – des eaux usées): pp. 1548 et 1549; 1551.

Endettement, MV2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l' – des jeunes): p. 1535.

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1521.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l' – de la Joux-des-Ponts): p. 1623.

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (–): pp. 1576 et 1577; 1585.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [–] depuis son entrée en vigueur): p. 1618.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (– et libre circulation): pp. 1540 et 1541.

Endettement, MV2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l' – des jeunes): p. 1534.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): p. 1564.

Impôt de solidarité, M2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un – limité dans le temps pour les hauts revenus): pp. 1590 et 1591.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des –) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des – et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): pp. 1596 et 1597.

Piller Benoît (PS/SP, SC)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (–): p. 1578.

Détention, rapport d'activité 2014-GC-107 de la CIP – pénale (2013): p. 1588.

Impôt de solidarité, M2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un – limité dans le temps pour les hauts revenus): p. 1590.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [–] depuis son entrée en vigueur): p. 1616.

Raemy Hugo (SP/PS, LA)

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): p. 1567.

Scolarité, loi sur la – obligatoire (loi scolaire): p. 1525; 1527.

Rauber Thomas (CVP-BDP/PDC-PBD, SE)

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' – à l'Université de Fribourg): pp. 1566 et 1567; 1568.

Repond Nicolas (PS/SP, GR)

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l' – de la Joux-des-Ponts): pp. 1624 et 1625.

Rey Benoît (ACG/MLB, FV)

Proches aidants, P2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux -): pp. 1604 et 1605.

Roubaty François (PS/SP, SC)

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [-] depuis son entrée en vigueur): p. 1619.

Savary Nadia (PLR/FDP, BR)

Covoiturage, rapport 2013-DAEC-37 sur le P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs de -): pp. 1627 et 1628.

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonale de la Broye (-) à Payerne: p. 1555.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [-] depuis son entrée en vigueur): pp. 1618 et 1619.

Scolarité, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): p. 1519.

Schmid Ralph Alexander (ACG/MLB, LA)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): pp. 1577 et 1578.

HFR, rapport 2014-DSAS-38 d'activité 2013 de l'Hôpital fribourgeois (-): pp. 1544 et 1545.

Schneuwly André (MLB/ACG, SE)

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une -): p. 1603.

Personnes âgées, P2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des -): p. 1608.

Scolarité, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): pp. 1518; 1525; 1526.

Sensibilisation politique, MV2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de -): p. 1532.

Schnyder Erika (PS/SP, SC)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (- et libre circulation): pp. 1539 et 1540.

Schoenenweid André (PDC-PBD/CVP-BDP, FV)

HFR, rapport 2014-DSAS-38 d'activité 2013 de l'Hôpital fribourgeois (-): p. 1543.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC)

* *Naturalisations*, décret 2014-DIAF-106 relatif aux -: pp. 1574 et 1575.

Scolarité, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): p. 1520.

Stempfel-Horner Yvonne (CVP-BDP/PDC-PBD, LA)

* *Scolarité*, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): pp. 1521 et 1522; 1525; 1527; 1529; 1530.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC)

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une -): p. 1603.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' - à l'Université de Fribourg): pp. 1562 et 1564.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [-] depuis son entrée en vigueur): p. 1617.

Thalmann-Bolz Katharina, (SVP/UDC, LA)
présidente du Grand Conseil

Assermentation: p. 1574

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): p. 1582.

Clôture de la session: p. 1628

Communications: pp. 1517; 1548; 1573; 1600; 1601.

Validation et assermentation: p. 1517.

Thomet René (PS/SP, SC)

Personnes âgées, P2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des -): pp. 1610 et 1611.

Vial Jacques (PDC-PBD/CVP-BDP, SC)

* *Ecoles du CO*, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (-) durant les années 2014 et suivantes: pp. 1612 et 1613; 1614; 1615.

Vonlanthen Rudolf (FDP/PLR, SE)

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' - à l'Université de Fribourg): p. 1567.

Waeber Emanuel (UDC/SVP, SE)

Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, M2013-GC-70 Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (modification de la loi du 12 mai 2011 sur la -): p. 1600 (retrait).

Cohésion nationale, résolution 2014-GC-142 Andrea Burgener Woeffray/Albert Lambelet (pour une -): p. 1603.

Scolarité, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): p. 1527.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des -) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des - et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): p. 1593.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (- et libre circulation): pp. 1538 et 1539.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' - à l'Université de Fribourg): pp. 1564 et 1565.

Scolarité, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): p. 1521.

Wicht Jean-Daniel (PLR/FDP, SC)

Covoiturage, rapport 2013-DAEC-37 sur le P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs de -): p. 1627.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [-] depuis son entrée en vigueur): pp. 1615 et 1616.

Wüthrich Peter (PLR/FDP, BR)

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): p. 1578.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR)

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (- et libre circulation): p. 1539.

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonal de la Broye (-) à Payerne: p. 1555.

HFR, rapport 2014-DSAS-38 d'activité 2013 de l'Hôpital fribourgeois (-): p. 1543.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d' - à l'Université de Fribourg): p. 1565.

Personnes âgées:

- P2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des -): p. 1608.

- P2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des -): p. 1610.

Zosso Markus (SVP/UDC, SE)

Gymnase/Palézieux-Gare, rapport 2014-DICS-56 sur P2020.12 relatif à la création d'un - intercantonal Vaud-Fribourg à -: p. 1537.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des -) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des - et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): p. 1597.

**Demierre Anne-Claude, conseillère d'Etat,
Directrice de la santé et des affaires sociales**

Aide sociale, rapport sur P2002.12 (- et libre circulation): pp. 1541 et 1542.

HFR, rapport 2014-DSAS-38 d'activité 2013 de l'Hôpital fribourgeois (-): p. 1545 et 1546.

Personnes âgées:

- P2014-GC-42 Ursula Krattinger-Jutzet/Marie-Christine Baechler (coordination médico-sociale dans la prise en charge des -): p. 1609.
- P2014-GC-43 Gabrielle Bourguet (création d'un bureau d'information et de coordination pour le placement d'urgence des -): pp. 1611 et 1612.

Proches aidants, P2014-GC-44 Andrea Burgener Woeffray/Benoît Rey (politique active et concertée du soutien aux -): pp. 1606 et 1607.

**Garnier Marie, conseillère d'Etat,
Directrice des institutions,
de l'agriculture et des forêts**

Cercles électoraux, loi 2013-DIAF-73 modifiant la législation en matière de droits politiques (-): pp. 1576; 1581 et 1582; 1586; 1587.

Naturalisations, décret 2014-DIAF-106 relatif aux -: p. 1574.

**Godel Georges, conseiller d'Etat,
Directeur des finances**

Impôt de solidarité, M2013-GC-75 Benoît Piller/Pierre Mauron (instauration d'un - limité dans le temps pour les hauts revenus): p. 1592.

Tâches de l'Etat, P2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella (étude de restructuration et de simplification des -) et P2013-GC-87 Markus Zosso/Emanuel Waeber (examen des - et des structures cantonales et analyse de l'effectif du personnel au sein de l'administration centrale): pp. 1598 et 1599.

**Ropraz Maurice, conseiller d'Etat,
Directeur de l'aménagement,
de l'environnement et des constructions**

Aire multifonctionnelle, MA2014-GC-46 Nicole Lehner-Gigon/Pierre-André Page/Andrea Wassmer/Gabriel Kolly/Dominique Butty/Patrice Longchamp/Fritz Glauser/Jean Bertschi/Simon Bischof/Nicolas Repond (intervention du Conseil d'Etat auprès de l'OFROU pour accélérer la réalisation de l'- de la Joux-des-Ponts): pp. 1625 et 1626.

Covoiturage, rapport 2013-DAEC-37 sur le P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime (places de parc pour les utilisateurs de -): p. 1628.

Ecoles du CO, décret 2014-DAEC-29 relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du cycle d'orientation (-) durant les années 2014 et suivantes: pp. 1613; 1614 et 1615.

LATeC, rapport 2013-DAEC-43 sur le P2019.12 Markus Bapst/Jean-Daniel Wicht (bilan de l'application de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions [-] depuis son entrée en vigueur): pp. 1620 à 1622.

**Siggen Jean-Pierre, conseiller d'Etat,
Directeur de l'instruction publique,
de la culture et du sport**

Endettement, MV2014-GC-3 Dominic Tschümperlin/Blaise Fasel/Thérèse Luchinger/Damiano Lepori-Gauthier/Andy Genoud (pour freiner l'- des jeunes): pp. 1535 et 1536.

GYB, décret 2014-DICS-49 relatif à l'acquisition, conjointement avec le canton de Vaud pour une part égale, d'une parcelle pour le Gymnase intercantonale de la Broye (-) à Payerne: pp. 1552 et 1553; 1555 et 1556.

Gymnase/Palézieux-Gare, rapport 2014-DICS-56 sur P2020.12 relatif à la création d'un - intercantonal Vaud-Fribourg à -: pp. 1537 et 1538.

Hautes écoles, loi 2014-DICS-48 portant adhésion à l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des -: pp. 1558 et 1559; 1560.

Imams, MA2014-GC-48 Nicolas Kolly/Roland Mesot/Yvan Hunziker/André Schoenenweid/Patrice Morand/Jean-Pierre Doutaz/Gabriel Kolly/Alfons Piller/Emanuel Waeber/Stéphane Peiry (formation d'- à l'Université de Fribourg): p. 1569 à 1572.

Scolarité, loi sur la - obligatoire (loi scolaire): pp. 1522 à 1524; 1525; 1527 à 1529; 1530; 1531.

Sensibilisation politique, MV2014-GC-5 Jérémy Stauffacher/Blaise Fasel/Dominic Tschümperlin/Thérèse Luchinger/Andy Genoud (pour une journée de -): p. 1533.

**Vonlanthen Beat, conseiller d'Etat,
Directeur de l'économie et de l'emploi,
président du Conseil d'Etat**

Chaleur, rapport 2014-DEE-2 sur le P2064.09 Christa Mutter (récupération des rejets de - des eaux usées): p. 1551.

Composition du Grand Conseil**Septembre 2014****Zusammensetzung des Grossen Rates****September 2014**

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
1. Fribourg-Ville (14 députés: 3 PDC-PBD, 5 PS, 1 PLR, 3 ACG, 2 UDC)			
Stadt Freiburg (14 Grossräte: 3 CVP-BDP, 5 SP, 1 FDP, 3 MLB, 2 SVP)			
Burgener Woeffray Andrea, professeur, Fribourg	PS/SP	1956	2008
Clément Pierre-Alain, syndic, Fribourg	PS/SP	1951	1989
de Weck Antoinette, avocate, Directrice des écoles, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Dietrich Laurent, économiste, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1972	2013
Gamba Marc-Antoine, médecin FMH, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2011
Gander Daniel, fonctionnaire de police retraité, Fribourg	UDC/SVP	1945	2009
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Garghentini Python Giovanna, co-directrice Espacefemmes, Fribourg	PS/SP	1964	2011
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Mutter Christa, journaliste, Fribourg	ACG/MLB	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable diplômé, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du Département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	ACG/MLB	1958	1996
Schoenenweid André, ingénieur HES-EUR FNG, Fribourg	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2004
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	ACG/MLB	1948	2008
2. Sarine-Campagne (24 députés: 6 PDC-PBD, 8 PS, 4 PLR, 2 ACG, 4 UDC)			
Saane-Land (24 Grossräte: 6 CVP-BDP, 8 SP, 4 FDP, 2 MLB, 4 SVP)			
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Bonny David, directeur adjoint au Gymnase intercantonal de la Broye, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Claude, expert-comptable diplômé, Le Mouret	PLR/FDP	1976	2011
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le-Gibloux	ACG/MLB	1956	2007
Collaud Romain, expert dipl. en finance et investissements, Cottens	PLR/FDP	1984	2014
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
Lauper Nicolas, agriculteur, Montévrax	PDC-PBD/CVP-BDP	1962	1996

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
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 Edgar, ingénieur EPFZ, Marly	PDC-PBD/CVP-BDP	1951	2007
Schorderet Gilles, agriculteur, Zénauva	UDC/SVP	1962	2002
Suter Olivier, professeur d'arts visuels / artiste, Estavayer-le-Gibloux	ACG/MLB	1959	2007
Thomet René, directeur EMS, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1957	2002
Vial Jacques, maître-charpentier / entrepreneur bois, Le Mouret	PDC-PBD/CVP-BDP	1949	2007
Wassmer Andrea, animatrice culturelle, enseignante, Belfaux	PS/SP	1957	2011
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Givisiez	PLR/FDP	1958	2007
Zamofing Dominique, maître agriculteur, Posieux	PDC-PBD/CVP-BDP	1972	2014
3. Sense (16 Grossräte: 6 CVP-BDP, 2 SP, 2 FDP, 3 MLB, 3 SVP)			
Singine (16 députés: 6 PDC-PBD, 2 PS, 2 PLR, 3 ACG, 3 UDC)			
Bapst Markus, dipl. Biologe, Düringen	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	1999
Boschung Bruno, Versicherungs-Generalagent, Wünnewil	PDC-PBD/CVP-BDP	1963	2004
Burkhalter Fritz, Landwirt, Alterswil	PLR/FDP	1959	1999
Fasel-Roggo Bruno, Pensioniert, Schmitten	ACG/MLB	1948	1995
Fasel Josef, Landwirt, Alterswil	PDC-PBD/CVP-BDP	1950	1996
Hayoz Linus, Landmaschinenmechaniker, Plaffeien	PDC-PBD/CVP-BDP	1957	2011
Jendly Bruno, Schreinermeister, Düringen	PDC-PBD/CVP-BDP	1945	1996
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
Rauber Thomas, Betriebsökonom, Tafers	PDC-PBD/CVP-BDP	1966	2011
Schneuwly André, Co-Geschäftsleiter applico, Düringen	ACG/MLB	1955	2011
Schneuwly Patrick, Lehrer, Düringen	PS/SP	1964	2013
Vonlanthen Rudolf, Versicherungs-Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	UDC/SVP	1958	2007
Zosso Markus, Agrokaufmann, Schmitten	UDC/SVP	1956	2007
4. Gruyère (18 députés: 6 PDC-PBD, 5 PS, 4 PLR, 3 UDC)			
Greyerz (18 Grossräte: 6 CVP-BDP, 5 SP, 4 FDP, 3 SVP)			
Andrey Pascal, agriculteur, Cerniaz	PDC-PBD/CVP-BDP	1959	2007
Bächler Marie-Christine, infirmière, Bulle	PS/SP	1964	2013
Badoud Antoinette, employée de commerce, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Castella Romain, agro-commerçant, Albeuve	PLR/FDP	1983	2011
Castella Didier, docteur en physique, Pringy	PLR/FDP	1970	2011
Doutaz Jean-Pierre, chef d'entreprise, Epagny	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2011
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
Girard Raoul, économiste / enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007
Gobet Nadine, juriste / directrice-adjointe de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC-PBD/CVP-BDP	1967	2002
Kaelin Murith Emmanuelle, notaire, Bulle	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	2007
Kolly Gabriel, maître-agriculteur, Corbières	UDC/SVP	1982	2011
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Menoud Yves, économiste, La Tour-de-Trême	PDC-PBD/CVP-BDP	1953	2002
Morand Patrice, employé de banque, Bulle	PDC-PBD/CVP-BDP	1957	2011
Pythoud-Gaillard Chantal, technicienne en radiologie médicale, Bulle	PS/SP	1964	2011
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Schuwey Roger, hôtelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
5. See (13 Grossräte: 3 CVP-BDP, 3 SP, 2 FDP, 4 SVP, 1 MLB)			
Lac (13 députés: 3 PDC-PBD, 3 PS, 2 PLR, 4 UDC, 1 ACG)			
Aebischer Susanne, Organisationsberaterin & Erwachsenenbildnerin, Kerzers	PDC-PBD/CVP-BDP	1976	2012
Demont Gilberte, gérante en immobilier, Murten	UDC/SVP	1960	2014
Fellmann Sabrina, collaboratrice scientifique, Cormérod	PS/SP	1978	2013
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten	PS/SP	1954	2007
Herren-Schick Paul, Treuhänder, Kerzers	UDC/SVP	1953	2011
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten	PLR/FDP	1972	2002
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
Schopfer Christian, Automobiliagnostiker, Murten	PLR/FDP	1967	2011
Stempf-Horner Yvonne, Verwalterin, Guschelmuth	PDC-PBD/CVP-BDP	1958	1996
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
6. Glâne (8 députés: 3 PDC-PBD, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Glâne (8 Grossräte: 3 CVP-BDP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bertschi Jean, maître-agriculteur, Orsonnens	UDC/SVP	1954	2011
Bischof Simon, collaborateur Poste suisse, Ursy	PS/SP	1992	2013
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC-PBD/CVP-BDP	1960	2007
Décrind Pierre, chef de service, Romont	PDC-PBD/CVP-BDP	1961	2014
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC-PBD/CVP-BDP	1955	2002
Page Pierre-André, agriculteur, Châtonnaye	UDC/SVP	1960	1996

	Groupe / Fraktion	Année de naissance / Geburtsjahr	Entrée en fonction / Amtsantritt
7. Broye (11 députés: 4 PDC-PBD, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 1 ACG)			
Broye (11 Grossräte: 4 CVP-BDP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 1 MLB)			
Collaud Elian, maître-mécanicien, St-Aubin	PDC-PBD/CVP-BDP	1950	2002
Collomb Eric, directeur, Lully	PDC-PBD/CVP-BDP	1969	2007
Corminboeuf-Strehblow Dominique, chef de projet, employé CFF, Domdidier	PS/SP	1957	1990
Duc Louis, agriculteur, Forel	ACG/MLB	1940	1996
Grandgirard Pierre-André, maître-agriculteur, Cugy	PDC-PBD/CVP-BDP	1963	2011
Losey Michel, agriculteur / fiduciaire, Sévaz	UDC/SVP	1962	1996
Meyer Loetscher Anne, graphiste indépendante, Estavayer-le-Lac	PDC-PBD/CVP-BDP	1973	2011
Rodriguez Rose-Marie, enseignante, Estavayer-le-Lac	PS/SP	1965	2011
Savary-Moser Nadia, enseignante / mère au foyer, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Wüthrich Peter, économiste d'entreprise HES, Domdidier	PLR/FDP	1962	2011
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
8. Veveyse (6 députés: 2 PDC-PBD, 2 PS, 1 PLR, 1 UDC)			
Vivisbach (6 Grossräte: 2 CVP-BDP, 2 SP, 1 FDP, 1 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste / secrétaire politique, Granges	PDC-PBD/CVP-BDP	1971	2007
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010
Grandjean Denis, employé d'Etat / gendarme, Le Crêt	PDC-PBD/CVP-BDP	1960	2002
Grivet Pascal, ébéniste, Semsales	PS/SP	1963	2011
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Mesot Roland, chef d'entreprise, Châtel-St-Denis	UDC/SVP	1962	2011

Présidente du Grand Conseil: **Katharina Thalmann-Bolz** (UDC/SVP, LA)

Premier vice-président du Grand Conseil: **David Bonny** (PS/SP, SC)

Deuxième vice-président du Grand Conseil: **Benoît Rey** (ACG/MLB, FV)

Secrétariat du Grand Conseil SGC
Sekretariat des Grossen Rates GRS
Rue de la Poste / Postgasse 1
CH-1701 Fribourg/Freiburg

www.fr.ch/gc
www.fr.ch/gr

Novembre 2014
November 2014