

## Quatrième séance, vendredi 24 mai 2019

Présidence de Roland Mesot (UDC/SVP, VE)

### Sommaire

Signature	Genre d'affaire	Titre	Traitement	Personnes
Communications				
2018-GC-104	Motion	Pour une amélioration de la prévention spéciale envers les mineurs de moins de 15 ans	Prise en considération	<i>Auteur-s</i> Francine Defferrard Antoinette de Weck <i>Représentant-e du gouvernement</i> Maurice Ropraz
2019-DICS-7	Décret	Crédit d'engagement destiné au subventionnement d'une piscine dans le cadre de la construction d'un complexe scolaire et sportif avec piscine, à Romont	Entrée en matière Lecture des articles Vote final	<i>Rapporteur-e</i> Romain Collaud <i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2019-DICS-11	Rapport	Taux d'activité des responsables d'établissement (Rapport sur postulat 2017-GC-121)	Discussion	<i>Représentant-e du gouvernement</i> Jean-Pierre Siggen
2018-DIAF-31	Décret	Approbation de la fusion des communes de Clavaleyres et de Morat	Entrée en matière Lecture des articles Vote	<i>Rapporteur-e</i> Bernadette Hänni-Fischer <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-CE-43	Rapport	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2018)	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Jean-Daniel Chardonnens <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
2019-CE-33	Rapport	Médiation cantonale administrative (Med) (2018)	Discussion	<i>Rapporteur-e</i> Jean-Daniel Chardonnens <i>Représentant-e du gouvernement</i> Didier Castella
Clôture de la session				

La séance est ouverte à 08 h 30.

**Présence** de 96 députés; absents: 14.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Katharina Thalman-Bolz, Jacques Morand, Ralph Alexander Schmid, Bruno Boschung, Michel Chevalley, Thomas Rauber, Marc-Antoine Gamba, Jean-Daniel Wicht, Sylvia Baiutti, Erika Schnyder, Ursula Krattinger-Jutzet, Xavier Ganioz, Paul Herren-Schick, Guy-Noël Jelk.

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

## Communications

**Le Président.** Je vous annonce tout d'abord le décès de M. Joseph Cottet, qui est décédé hier à l'âge de 96 ans, ancien syndic, ancien conseiller d'Etat, ancien député et ancien conseiller national.

Dans un côté plus réjouissant, je souhaite un bon anniversaire à notre collègue M. le Député Benoît Piller.

> Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

## Motion 2018-GC-104

### Pour une amélioration de la prévention spéciale envers les mineurs de moins de 15 ans

---

Auteur-s:	<b>Defferrard Francine</b> ( <i>PDC/CVP, SC</i> ) <b>de Weck Antoinette</b> ( <i>PLR/FDP, FV</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice</b>
Dépôt:	<b>25.06.2018</b> ( <i>BGC juin 2018, p. 2645</i> )
Développement:	<b>25.06.2018</b> ( <i>BGC juin 2018, p. 2645</i> )
Réponse du Conseil d'Etat:	<b>19.03.2019</b> ( <i>BGC mai 2019, p. 1069</i> )

---

## Prise en considération

**Defferrard Francine** (*PDC/CVP, SC*). Le droit pénal des mineurs aménage des mesures de prévention spéciales, comme par exemple l'assistance de coachs ou d'éducateurs qui aident les parents, le placement et la fourniture de prestations personnelles au profit d'institutions sociales ou d'une œuvre d'utilité publique.

Les jeunes concernés par la motion de ce jour sont ceux qui ont commis une infraction pénale. Dans les faits, il arrive que les prestations personnelles prononcées par le Tribunal pénal des mineurs ne soient pas exécutées. Cette situation n'est pas satisfaisante. Le tribunal des mineurs de notre canton est très favorable à la modification légale proposée. Du point de vue du signal donné, disposer de cette possibilité de prononcer de telles mesures disciplinaires est extrêmement précieux. A notre connaissance, cette manière de procéder fonctionne à satisfaction dans le canton de Vaud.

Le 9 novembre dernier, le Grand Conseil a introduit une base légale similaire pour prononcer des arrêts disciplinaires dans des institutions socio-éducatives. Cela s'applique en particulier à des mineurs placés en vertu du droit pénal des mineurs. L'introduction d'une base légale telle que proposée par notre motion renforcera la cohérence des mesures à disposition.

Je remercie le Conseil d'Etat pour la réponse favorable qu'il a donnée, en dépit des probables difficultés de mise en œuvre qu'il a évoquées.

Je vous invite à soutenir cette motion et vous en remercie d'avance.

**Morel Bertrand** (*PDC/CVP, SC*). Je rapporte au nom du Groupe PDC, qui, je le dis d'emblée, votera en faveur de la motion.

Je n'ai pas de lien d'intérêt particulier avec l'objet si ce n'est le fait d'être père de trois filles mineures pouvant potentiellement être confrontées au droit pénal des mineurs, ce que je n'espère évidemment pas, sinon elles vont m'entendre.

Faire peser une épée de Damoclès sur les mineurs de moins de 15 ans condamnés à aller à la mine, telle est la volonté des motionnaires.

En effet, le droit pénal des mineurs prévoit la possibilité de prononcer comme peine la fourniture d'une prestation personnelle notamment au profit d'une institution sociale, d'une œuvre d'utilité publique ou même du lésé. Cette peine est, selon le droit fédéral, limitée à 10 jours pour un mineur de moins de 15 ans.

Cette peine de la prestation personnelle est une très bonne chose, puisqu'elle permet au mineur de prendre conscience des conséquences de son acte et lui offre aussi la possibilité de réparer le dommage causé à la victime par exemple en repeignant un mur qu'il aurait sprayé.

Mais, si le droit fédéral permet, pour des mineurs de plus de 15 ans, de convertir la prestation personnelle qui n'est pas ou qui est insuffisamment exécutée en une peine privative de liberté notamment, il ne le prévoit pas pour les mineurs de moins de 15 ans.

Or, l'expérience a démontré que si certains mineurs accomplissent parfaitement leurs prestations personnelles, d'autres soit s'y soustraient, soit mettent la patience des personnes qui s'en occupent à rude épreuve. Or, il n'existe aujourd'hui pour cette catégorie de mineurs délinquants aucun instrument permettant de sanctionner cette insoumission à la sanction.

Aussi, pour donner un certain poids à la prestation personnelle, il faut avoir la possibilité, si la peine est mal ou pas exécutée par le mineur, de la convertir en arrêts disciplinaires comme le propose la motion. C'est politiquement et socialement juste. Toutefois, dans la mesure où cela concerne de jeunes enfants, dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, il y aura lieu de penser à ce que l'arrêt disciplinaire soit véritablement *l'ultima ratio* et qu'il soit notamment précédé d'un avertissement. Il faudra également à mon sens limiter l'arrêt à une durée inférieure à 10 jours.

Comme je le relevais en préambule, le groupe PDC votera en faveur de la motion qui répond à un réel besoin.

A titre personnel, en tant qu'avocat, je ne peux m'empêcher de m'interroger sur la légalité de la modification législative proposée par la motion. En effet, si le droit pénal fédéral des mineurs a expressément voulu poser une limite d'âge, soit 15 ans révolus, pour pouvoir convertir une prestation personnelle en peine privative de liberté, c'est que le législateur fédéral pourrait précisément avoir voulu exclure une telle conversion pour les mineurs de moins de 15 ans. Ainsi, une loi cantonale qui prévoirait ce que le droit fédéral voulait précisément exclure, pourrait violer le droit fédéral.

Mais l'avocat va laisser la place au député, qui, lui, se dit qu'il s'agit peut-être d'une lacune du droit fédéral que le droit cantonal peut combler, que le Conseil d'Etat, qui propose d'accepter la motion, a certainement examiné la question de la légalité de la modification législative proposée et qu'il y a donc répondu par l'affirmative et enfin qu'il existe dans le canton de Vaud une disposition en vigueur similaire à celle voulue par les motionnaires et le système semble fonctionner. Tout va donc bien... que l'avocat se taise.

Je terminerai en tant que rapporteur du groupe PDC en relevant que, à l'instar du Conseil d'Etat, le groupe PDC se rend lui aussi compte que la mise en application d'un arrêt disciplinaire sera compliquée dans la mesure notamment où l'offre en places pour accueillir des mineurs est clairement insuffisante. Ce manque de places est rappelé dans quasiment chacun des rapports de la Commission interparlementaire détention pénale. Dans son rapport de décembre 2018, elle a invité fermement la Conférence latine des Directeurs de justice et police à résoudre ce problème dans les trois ans. Fribourg n'est certes pas le plus mauvaise élève puisqu'il a ouvert 4 places pour les jeunes filles mineurs à Time Out. Mais cela reste évidemment insuffisant au niveau latin. L'Association latine des juges des mineurs est à cet égard extrêmement préoccupée. Dans un article du 7 mai 2019 du journal ArcInfo.ch, la Présidente de l'Association nous dit ceci : « *Nous sommes face à une véritable bombe à retardement. Les juges des mineurs sont depuis des années des lanceurs d'alerte. Faudra-t-il qu'il se passe quelque chose de grave pour que les politiciens s'en soucient ?* ».

Le Groupe PDC s'en soucie donc une nouvelle fois et profite ainsi de cette motion pour demander au conseiller d'Etat en charge de la Direction de la justice et de la sécurité d'être un moteur pour que le délai de trois ans indiqué par la commission interparlementaire détention pénale soit respecté de façon à ce que le problème du manque de places pour les mineurs, depuis longtemps connu, soit enfin résolu.

Cela étant, manque de places ou non, le simple fait que le mineur sache que s'il n'exécute pas sa prestation il pourrait être mis aux arrêts disciplinaires aura certainement pour effet de favoriser la bonne exécution de la prestation, ce qui répond au principe de prévention générale du droit pénal et ce qui suffit aussi au groupe PDC pour se prononcer en faveur de la motion.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (VCG/MLG, SE). Zu meiner Interessenbindung: Ich bin Beisitzerin im Friedensgericht Sense.

Frau Staatsrätin Demierre hat es am Mittwoch deutlich gesagt: bei den über 3000 Kinderschutzsituationen war ein Anstieg namentlich bei den Unter-15-jährigen zu verzeichnen, die "nicht nur in Bezug auf die Erziehung und das Verhalten erhebliche Störungen aufweisen, sondern auch in Bezug auf die Psyche und die Persönlichkeit".

Das ist alarmierend und wir sollten uns in erster Linie Gedanken machen über unsere Präventionsbemühungen.

Gleichzeitig anerkennt die Fraktion Mitte-Links-Grün, dass parallel zur Prävention in vielen Fällen Sanktionen leider unabdingbar sind. Können solche dann nicht durchgesetzt werden, ist das tatsächlich frustrierend und wir sind am Ende des Lateins.

Was also tun? Die vorliegende Motion tönt plausibel und verlockend, um solche Probleme in den Griff zu bekommen. Aber ist ein solcher «Warnschuss-Arrest» (wie ich ihn hier mal benenne) tatsächlich sinnvoll? Praktiker und Wissenschaft lehnen solche Einstiegs-Arreste ab, denn einmal im Arrest, verliert dieser seinen Schrecken und es tritt der Gewöhnungseffekt ein. Zudem führen sie bei zahlreichen Jugendlichen und Kindern zu psychischen Traumata und gesundheitlichen Problemen.

Haben wir wirklich keine Alternativen?

Der Staatsrat erwähnt in seiner Antwort die Änderung des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen. Hier allerdings wurde für die Einführung von Disziplinarmaßnahmen im Art. 24 zahlreiche Bedingungen aufgenommen. Zusätzlich ist durch regelmässige Inspektionen ein multiples Controlling gewährleistet.

Bei einem Disziplinararrest in der Strafanstalt Palézieux wären solche Inspektionen wohl nicht möglich. Ein Jugendrichter wird einen solchen Strafarrest aussprechen und dann bestimmt der Kanton Waadt den Arrest und seinen weiteren Verlauf. Wir werden nicht wissen, was für Disziplinarmaßnahmen wann und wie lange angeordnet würden. Würden z.B. therapeutische Begleitungen garantiert? Wer würde sie kontrollieren, wer ihnen zustimmen?

Wir müssten einfach davon ausgehen, dass die Fachpersonen im Kanton Waadt das schon richtig machen werden. Salopp gesagt, outsourcen wir bereits die Unter-15-jährigen problematischsten Kinder und Jugendlichen in eine Strafanstalt ausserkantonale und die sollen dann schauen.

Wie der Staatsrat in seiner Antwort zu Recht schreibt, muss eine Strafe zeitnah, am besten unmittelbar erfolgen, damit der Arrest die erhoffte erzieherische Wirkung erzielt. Die zeitliche Verbindung mit der Tat ist viel wichtiger als die Härte der Strafe. Deshalb auch die Frage: Was machen wir, wenn bei einem akuten Fall in Palézieux keine freien Plätze verfügbar sind? Warten? Arrest verschieben? Wie lange?

Persönlich frage ich mich, ob das wirklich die letzte Lösung ist, die unser Kanton zu bieten hat? Sollten wir – wenn schon nicht besser selber geeignete Plätze schaffen, statt Strafmaßnahmen in solch scharfer Form vorzusehen?

Bei dieser Überlegung stellt sich die Frage: Wie viele Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren zeigen eigentlich eine solch schwere Disziplinlosigkeit – sind es 2-3 pro Jahr, oder 20-100?

Für die Fraktion Mitte-Links-Grün sind heute noch zu viele Fragen offen, um einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, weshalb wir diese Motion mit grosser Mehrheit ablehnen werden.

**Gapany Johanna (PLR/FDP, GR).** Les motionnaires relèvent une faille dans notre système judiciaire à juste titre.

Aujourd'hui, un jeune âgé de moins de 15 ans ne peut être condamné qu'à fournir une prestation personnelle au profit soit d'une institution sociale, soit du lésé ou d'une œuvre d'utilité publique. Au cas où il ne l'exécute pas, cette peine ne peut pas être convertie en amende ou en peine privative de liberté. Il peut donc se soustraire à l'exécution de sa peine sans grande difficulté et la justice se trouve démunie face à cette situation. Donner les outils nécessaires aux tribunaux pour contraindre à l'exécution de la peine est nécessaire, d'une part parce que seule une peine exécutée peut véritablement avoir les effets pour lesquels elle a été prévue, d'autre part parce que la crédibilité de nos institutions est en jeu et que ce laxisme n'est pas acceptable.

Si reconnaître la faille est déjà une première étape, l'intervention n'est pas si aisée face à cette situation sensible. Tout délinquants qu'ils soient, ce sont des jeunes de moins de 15 ans dont la situation familiale est souvent compliquée. L'Etat a alors la pénible tâche de leur rappeler les limites au travers des institutions et des bénévoles qui s'y activent.

Le rapport annuel 2017 sur le pouvoir judiciaire cité par les motionnaires relève d'ailleurs la complexité de la tâche: "D'une manière générale, les difficultés inhérentes à l'exécution des prestations personnelles constatées en 2016 se sont confirmées en 2017. En effet, les absences et autres comportements inadéquats des mineurs astreints à ces prestations personnelles mettent parfois la patience et le dévouement des bénévoles des institutions d'intérêts publics chargés de l'exécution à rude épreuve." Il n'y a aucun doute. Pour ces jeunes, pour les institutions et les bénévoles qui encadrent ces jeunes, pour notre société, nous avons la responsabilité de prendre des mesures.

La réponse du Conseil d'Etat est transparente et donne l'image d'un canton qui prend ses responsabilités malgré les contraintes liées à l'application des peines.

Le groupe libéral-radical soutiendra donc cette motion et vous encourage à en faire de même.

**Galley Nicolas (UDC/SVP, SC).** Je prends la parole au nom du groupe de l'Union démocratique du centre.

La motion traitée a retenu la plus grande attention dans notre groupe. Les mineurs de moins de 15 ans sont l'avenir. S'ils ne sont pas mis sur les bons rails dès le plus jeune âge, il sera de plus en plus difficile au fil des années de corriger le tir.

Avec environ trois cents mineurs de moins de 15 ans dénoncés l'année dernière par la police et environ la moitié de ces jeunes condamnés par le Tribunal des mineurs, il est important de donner à ces magistrats les moyens nécessaires pour accomplir leur travail. Le but n'est évidemment pas de mettre en prison tous ces jeunes délinquants, mais de continuer à leur donner des peines sous forme de prestations personnelles. Toutefois, il n'est pas concevable qu'ils puissent s'y soustraire. La possibilité doit donc être donnée aux magistrats de transformer les peines en arrêts disciplinaires. Nous concevons bien sûr que des adaptations dans les structures actuelles seront nécessaires et ne seront pas faciles. Nous espérons évidemment que la simple

menace de cette mesure saura faire son effet et que seul un nombre restreint de mineurs se verra placé en arrêt. Le signal doit toutefois être fort.

Notre groupe va donc soutenir cette motion à l'unanimité.

Je prierais toutefois le commissaire du gouvernement de répondre à une question: sait-on combien de jeunes durant ces dernières années n'ont pas effectué les mesures ordonnées, et qui auraient pu se transformer en arrêts disciplinaires si cette mesure avait déjà été possible? Est-ce que cela a tendance à augmenter avec les années?

**Senti Julia** (*PS/SP, LA*). Ich nehme im Namen der Sozialdemokratischen Fraktion zu dieser Motion Stellung und nehme sogleich vorweg, dass wir diese Motion grösstenteils trotz der scheinbaren Umsetzungsschwierigkeiten unterstützen werden.

Ich danke den beiden Motionärinnen für das Erarbeiten der Motion und teile ihre Bedenken bezüglich der aktuellen Situation. Diese sind, wie die Antwort des Staatsrats zeigt, begründet. Kinder und Jugendliche lieben es bekanntlich, die Erwachsenen beim Wort zu nehmen, insbesondere, wenn es sich zu ihren Gunsten auswirkt, jedoch auch, und dies ist nicht zu vernachlässigen, im andern Fall, also dann, wenn sie sich nicht entsprechend der Regeln der hiesigen Gesellschaft verhalten haben.

Droht man mit Konsequenzen, wovon schon von vornherein mit Sicherheit klar ist, dass diese nie wahrgemacht werden können, bleibt der Effekt klein und wird im Wiederholungsfall immer kleiner. Jeder von uns wird selbst seine Erfahrungen mit solchen Situationen gemacht haben. Wir sehen deshalb die Wichtigkeit einer solchen Massnahme als Ultima Ratio, die nur in speziellen Fällen einzusetzen ist. Wir sind deshalb bereit, dem Freiburger Jugendrichter ein solches Instrument für Minderjährige unter 15 Jahren zu geben, um so - ich zitiere aus der Antwort des Staatsrates - "das System kohärenter zu machen und die Autorität der Jugendrichterinnen und -richter zu stärken".

Wir nehmen von der vom Staatsrat angetönten Knappheit solcher Arrestplätze Kenntnis und vertrauen der rechtsanwendenden Behörde, welche den Disziplinarrest einzig als allerletzte Hürde anwenden wird.

Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass plötzlich eine immense Anzahl an solchen Plätzen erforderlich sein wird - so hoffen wir -, sondern, dass schon alleine die Präventionsfunktion weitgehend ihr Nötiges tun wird. Wir würden es jedoch ebenfalls begrüssen, über die konkrete Umsetzung eines solchen Systems noch genauer informiert zu werden.

**Rey Benoît** (*VCG/MLG, FV*). Je suis parent, grand-parent aussi depuis peu- et j'ai en outre travaillé durant neuf ans à ce qui s'appelait l'Office cantonal des mineurs et qui est le Service de la protection de la jeunesse, et ensuite durant quatorze ans à Pro Juventute, qui s'est battu longtemps pour faire accepter la convention internationale des droits de l'enfant.

Je dois dire que je suis choqué de cette motion et de la solution qui est préconisée. Je crois que mon expérience professionnelle de toutes ces années de travail m'a montré que si le législateur fédéral a voulu toujours privilégier les mesures aux peines concernant les mineurs, cela n'était pas pour la beauté de la forme. C'était suite à de nombreuses réflexions qui font que, dans des situations difficiles, les incarcérations pour des mineurs n'ont jamais apporté de grandes choses. Par contre, il y a un panel de mesures que l'on peut développer. Loin de moi l'idée de vouloir défendre un certain laxisme. Certains comportements sont inacceptables, mais nous devons réagir en fonction d'une réflexion qui est posée. Je crois que lorsque l'on se retrouve confronté à une jeune qui tabasse sa maîtresse, il doit y avoir une réaction absolument ferme, mais ce n'est pas l'incarcération qui va sauver cette situation. Il y a des possibilités au niveau des mesures. Il y a des possibilités au niveau de solutions alternatives. Nous avons même dans le canton de Fribourg des solutions comme "Time out" qui permettent un certain nombre de choses extraordinaires. Par contre, ces institutions manquent certainement de moyens financiers. Nous avons au niveau du concordat romand fermé l'institut de Prêles. Il n'y a plus que Pramont qui accueille des mineurs. Il manque d'infrastructures et de moyens. Mettre des jeunes en prison, dans des lieux inappropriés, sans même mettre une limite inférieure... A partir de quel âge va-t-on pouvoir transformer cela? A partir de la petite enfance? C'est irresponsable. Je trouve que nous devons absolument développer un système beaucoup plus fort de prise en charge des mineurs qui ont des gros problèmes de délinquance, mais cela ne passe pas par la détention.

Je vous demande instamment de refuser cette motion.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). Je suis un petit peu le mouton noir du groupe et je vais contrecarrer mon moustachu à droite.

Je déclare mes liens d'intérêts. J'ai travaillé durant quarante ans avec les jeunes en difficultés scolaires de tout ordre. J'ai collaboré avec le Service de l'enfance et de la jeunesse, avec le centre thérapeutique de jour, avec l'institut de Pramont en Valais, de Valmont pour Vaud, avec Prêles.

Il est vrai que la question qui nous est soumise aujourd'hui est extrêmement délicate mais d'une actualité vraiment objective.

Comme vous pouvez le constater, j'ai terminé mon activité professionnelle sur des cannes, mais ce n'est pas à cause de mon activité professionnelle que j'en suis là.

Il est vrai que dans le paysage actuel de la délinquance des mineurs, on a de plus en plus de cas extrêmement difficiles à gérer. Il faut trouver des solutions. Nous en avons, mais je dirais que les solutions que nous avons ne sont peut-être pas forcément de bonnes réponses.

On a parlé tout à l'heure de ces institutions. Il faut savoir qu'il y a un roulement de personnel dans ces institutions qui est énorme, et je peux comprendre pourquoi. Les personnes qui sont actives dans ce milieu doivent avoir une bonne santé, dans tous les sens du terme. A l'heure actuelle, on met toute une quantité de choses en place, des cellules de crise, avant que le jeune passe sa crise en cellule. Tous ces intervenants font du bon travail. Il faut aussi prendre en compte que les professionnels du milieu sont de plus en plus découragés. Je ne pensais pas en faire partie, mais je dois avouer que j'étais fatigué après quarante ans d'activité avec des mineurs en difficulté. On devient fatigué et épuisé. Je pense que c'est une des raisons pour lesquelles on a toujours plus de difficultés à gérer ces institutions spécialisées, qui à mon avis ne doivent pas crouler sous les postulations. Le corps enseignant et les spécialistes sont aussi affectés, car lorsque l'on voit qu'un jeune homme ou une jeune fille ne prend pas le bon chemin, ou le bon pli comme a dit tout à l'heure mon collègue Galley, c'est toute une vie qui est foutue en l'air. On retrouve ces gens ensuite à la Planche-Supérieure, dans un endroit qui s'appelle la Prison centrale. J'en ai eu. Je vous dis que cela me fait mal au cœur.

Je reste alors très sceptique quant aux solutions nouvelles qui devraient être apportées à ce problème, qui nous préoccupe tous. C'est pour cela que je me réserve le droit de réfléchir encore un moment avant de peser sur le bouton.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV). J'interviens suite aux propos de mon collègue M. Rey.

Je crois que tout le monde a de bons sentiments face aux enfants. Tous les parents n'aiment pas donner une fessée à un enfant, d'ailleurs certains disent que c'est interdit ou qu'on devrait l'interdire. Des fois, malheureusement, il y a certains actes que l'on doit accomplir parce qu'on se rend compte que l'enfant dépasse le cadre. Les enfants dont on parle ici sont des enfants qui n'ont malheureusement pas eu ce cadre bienveillant que nous donnons à nos enfants et qui leur permet de se développer, d'avoir après une vie accomplie qui fait énormément plaisir aux parents. Ce sont malheureusement des enfants qui n'ont pas ce contact-là avec les parents. On se retrouve de plus en plus avec des petits.

J'ai oublié de déclarer mes liens d'intérêts. Je suis présidente de Transit et de la Fondation de Fribourg pour la jeunesse.

On constate dans ces institutions que la violence augmente et cela du fait des enfants de plus en plus jeunes. Vous pouvez avoir des petits de 7 ou 8 ans qui ont une violence terrible en eux. Est-ce qu'ils ont été victimes eux-mêmes de certains actes? Certainement. En tout cas, ils n'ont pas eu ce qu'il fallait. Ce qui est triste est qu'on doive arriver avec de telles motions. Cette motion-là nous a été dictée par les juges pénaux des mineurs, parce qu'ils se rendent compte que lorsqu'un enfant se retrouve devant un juge pénal, le juge pénal ne doit pas simplement lui dire d'être gentil et d'arrêter. S'ils viennent devant les juges, et les éducateurs attendent cela, il faut qu'il y ait un nouveau discours, parce que les enfants n'ont pas encore compris. Ce cadre-là doit être mis. C'est triste parce que cela montre que notre société ne va pas bien pour nos enfants, pour une faible part je veux bien, mais ces enfants s'enferment dans cette violence.

Certains répondent que l'on ne peut pas répondre par la violence. Peut-être, mais des mesures doivent être prises à un certain moment. Lorsque vous avez un enfant qui tape un éducateur et dit que de toute façon ce dernier ne peut pas le lui rendre, ou qu'un autre enfant doit aller en Time out, qu'il a un cutter dans poche et qu'on doit intervenir — heureusement qu'un autre éducateur a vu... Ou cette histoire dans la presse d'une jeune fille qui a attaqué un enseignant... Mesdames et Messieurs les Député-e-s, des mesures doivent être prises. Ce n'est qu'une mesure, mais il faut donner un message de soutien à nos institutions.

S'il vous plaît, votez cette motion.

**Ropraz Maurice, Directeur de la sécurité et de la justice.** Un grand merci à l'ensemble des intervenants et aux motionnaires pour leur proposition et leurs remarques dans un dossier qui est extrêmement sensible, voire émotionnel. Effectivement, cette problématique relève aussi de la protection de l'enfance et de la jeunesse, mais met aussi en lumière des enjeux de sécurité et de respect de notre législation et de nos institutions.

Cette motion demande une modification de la loi sur la justice pour introduire une nouvelle compétence pour les juges des mineurs de prononcer des arrêts disciplinaires jusqu'à dix jours pour un mineur de moins de 15 ans, mineur condamné pénalement qui n'exécute pas sa peine ou qui fait preuve d'indiscipline grave. Le tribunal des mineurs de notre canton soutient cette modification légale, notamment parce que cette mesure semble faire ses preuves, en particulier dans le canton de Vaud. Je sais aussi que le Service de l'enfance et de la jeunesse fait une analyse quelque peu divergente sur l'utilité de cette mesure.

Néanmoins, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion. Elle vous soumettra le moment venu un projet de loi dans le sens indiqué.

Nous sommes conscients aussi de la difficulté de mise en œuvre de cette motion, que ce soit sur le plan légal, cela a été évoqué par le député Morel, mais difficulté aussi sur le plan pratique. Il faut savoir qu'un arrêt disciplinaire ne devrait pouvoir intervenir qu'après avoir finalement épuisé toutes les autres possibilités qui permettent de discipliner un enfant, surtout s'il a moins de 15 ans.

Pour répondre à M. le Député Galley, je n'ai pas de statistiques à disposition sur ces situations, mais ce sont des réalités qui confrontent régulièrement nos juges des mineurs à ce genre de difficultés. L'arrêt disciplinaire ne devrait pas être prononcé si aucune place d'exécution n'est disponible rapidement, ceci à brève échéance et naturellement dans un établissement qui doit être approprié. Si le temps d'attente est trop long, l'utilité de la mesure diminue et la sanction ne pourrait pas avoir l'effet souhaité. On connaît la difficulté de trouver les institutions appropriées. Je précise qu'effectivement nous avons un projet d'accueillir quatre jeunes filles à Time Out. Cela n'est pas encore en vigueur contrairement à ce qui a été dit. Le projet devrait se concrétiser d'ici 2020, suite à des exigences supplémentaires qui sont soulevées par les offices fédéraux.

Naturellement, il y a aussi des enjeux financiers. Il faudra trouver un rapport raisonnable entre le coût de ces placements et l'utilité de la mesure attendue. Je vous rappelle qu'un arrêt exécuté hors canton peut nous coûter entre 450 et 900 frs par jour. Il faudra donc bien sélectionner les futurs candidats. On sait que dans les placements de détenus, à Palézieux en l'occurrence, on n'a pas de difficulté à trouver de la place. C'est par contre dans les institutions que nous peinons, puisque c'est essentiellement à Pramont en Valais qu'on peut placer des mineurs pour obtenir ce genre de mesures. Actuellement, les places à disposition sont insuffisantes.

En définitive, ce sera une question de proportionnalité et d'utilité de la mesure. Ce sera là une responsabilité particulière donnée aux législateurs, mais surtout au final dans la mise en œuvre concrète au Tribunal pénal des mineurs.

C'est avec cette considération que je vous invite à soutenir cette motion.

> Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 67 voix contre 20. Il y a 7 abstentions.

*Ont voté Oui: Total 67*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brönnimann Charles (SC,UDC/SVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Johnner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP)

*Ont voté Non: Total 20*

Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Berset Solange (SC,PS/SP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Ghielmini Kraysenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Müller Chantal (LA,PS/SP), Mutter Christa (FV,VCG/MLG), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP)

*Se sont abstenus: Total 7*

Cotting Violaine (BR,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Steiert Thierry (FV,PS/SP)

## Décret 2019-DICS-7

### Crédit d'engagement destiné au subventionnement d'une piscine dans le cadre de la construction d'un complexe scolaire et sportif avec piscine, à Romont

---

Rapporteur-e:	<b>Collaud Romain</b> (PLR/FDP, SC)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport</b>
Rapport/message:	<b>12.02.2019</b> (BGC mai 2019, p. 1002)
Préavis de la commission:	<b>06.05.2019</b> (BGC mai 2019, p. 1012)

---

#### Entrée en matière

**Collaud Romain** (PLR/FDP, SC). Le 6 mai dernier, la Commission s'est réunie afin d'examiner le projet de décret pour un crédit d'engagement de 6 millions pour la construction d'une nouvelle piscine au CO de la Glâne. Je tiens à remercier particulièrement le préfet de la Glâne, M. Willy Schorderet, pour sa présence durant laquelle il a pu apporter tout son éclairage sur ledit projet, ainsi que M. le Conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen.

Cette piscine s'inscrit dans un projet de rénovation du CO, qui date des années 1970. Le cycle d'orientation ne répondant plus aux exigences, la population étant en croissance, il était devenu nécessaire d'agrandir également le site d'Arruffens, dans la commune de Romont. Le projet de piscine en lui-même comprend une piscine avec un bassin de plongeon, un bassin d'apprentissage, une pataugeoire et divers locaux pour le sport. A préciser que le présent décret ne concerne que la subvention cantonale pour la nouvelle piscine. Ce subventionnement fait notamment suite aux demandes prévues dans le programme gouvernemental 2017-2021 ainsi qu'au contre-projet à l'initiative législative Pro-Piscine. Ce projet est conforme aux normes fédérales en matière de construction de piscines, je parle notamment en termes d'accès et de traitement d'eau. Les travaux ont débuté en janvier 2018 et devraient se terminer à la fin 2019, voire courant 2020, selon l'avancée des travaux.

Concernant l'OPiscines, l'Etat subventionne les projets de piscines à hauteur de 35 % des dépenses subventionnables et ne peut dépasser un montant de 6 millions. Concernant Romont, le coût du projet avoisine les 21 millions. Nous atteignons ainsi le plafond prévu des 6 millions. Le reste de l'investissement est à charge du maître d'ouvrage, ainsi qu'à celle de l'association de communes pour le CO de la Glâne.

Les charges d'exploitation sont estimées à 929 000 frs et sont entièrement à charge de l'association de communes. Par ailleurs, la question venue en commission concernant les modifications à hauteur de 59 400 frs sont liées à des ajouts de caméras pour la sécurité et notamment un fond amovible pour le bassin. L'exploitant de la piscine sera le CO, composé d'une commission, avec notamment un responsable technique, qui s'occupera de la piscine et d'autres infrastructures.

La question des subventions des piscines extérieures a également été posée. Ces dernières n'entrent pas en ligne de compte, car les infrastructures doivent notamment être disponibles sur l'entier de l'année.

La commission vous propose une version bis, car la version initiale comportait une erreur à l'article 4. Le montant du décret n'est en effet pas soumis au référendum facultatif.

Finalement, nous vous proposerons de ratifier tacitement une correction orthographique à l'article 3 alinéa b, avec notamment le mot *publics*, qui a mal été orthographié.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Je remercie M. le Rapporteur pour sa présentation très complète. Je n'y reviens pas. J'aimerais simplement pouvoir vous exprimer ma satisfaction que nous puissions débloquent enfin une subvention pour un projet de piscine. C'est la première application, finalement, de l'ordonnance sur les piscines. Je précise qu'il s'agit d'une subvention et que nous ne sommes pas maître d'œuvre de cette construction. Evidemment, nous nous rallions aux modifications qui viennent d'être évoquées ainsi qu'à l'amendement de la commission.

**Brodard Claude** (PLR/FDP, SC). Notre commission s'est réunie le 3 avril dernier, pour l'examen de ce décret, et vous recommande, sous l'angle financier, d'accepter la dépense maximale de subvention de 6 millions, qui est un plafond.

**Longchamp Patrice** (PDC/CVP, GL). D'abord mes liens d'intérêts: je suis enseignant au CO de la Glâne à Romont.

Quel étonnement, quelle surprise même! En effet, qui parmi vous, chers Collègues, aurait pensé que le district de la Glâne serait le premier à pouvoir bénéficier d'un montant de 6 millions de frs suite à l'ordonnance du 25 août 2015 sur

le subventionnement des piscines? Eh bien oui, dans le cadre de la vaste rénovation du cycle d'orientation de la Glâne de Romont, l'Association des communes de la Glâne, suivie par toute la population de notre district, a osé. Je vous assure que l'article 3, lettre b, sera respecté. Cette piscine répondra donc bien aux besoins scolaires, sportifs et publics de la région desservie. Un petit regret tout de même, c'est que le plafond de la subvention soit limité à 6 millions, alors que 35 % de 21,1 millions nous auraient apporté 7,4 millions. Aujourd'hui, je suis très fier d'être Glânois et, chers Collègues, mon district a ouvert les voies d'eau, alors engouffrez-vous, suivez-nous et, comme le PDC, votez massivement ce crédit d'engagement. Merci, chers Collègues, de construire avec nous cette offre exceptionnelle pour la région.

**Glauser Fritz** (PLR/FDP, GL). Mes liens d'intérêts: je suis citoyen de la Glâne et aussi un jeune homme qui n'a pas peur de se mouiller, chose qui est bonne pour votre santé et bonne pour ma santé. Bref, c'est bon pour la santé.

Ici, on a un décret pour une piscine sportive. Tout a été dit je crois. En tant que Glânois, on est fiers d'être les premiers à pouvoir profiter de cette ordonnance sur les piscines. Petit regret, également relevé par les deux autres Glânois, ce plafonnement à 6 millions qui fait foi. Néanmoins, je vous assure que les Glânois sont très reconnaissants envers nos leaders dans la Glâne, soit notre préfet avec son comité du CO, puis l'association de communes, qui nous propose ce complexe scolaire et sportif, avec cette piscine sportive qui nous permet d'avoir ce subventionnement de 6 millions, si vous êtes d'accord.

Le groupe libéral-radical a bien étudié le projet et vous propose de le soutenir. De plus, comme cette piscine sera aussi pour la population et pas seulement pour les Glânois, venez ensuite à Romont vous mouiller, c'est bon pour la santé.

**Frossard Sébastien** (UDC/SVP, GR). Je n'ai pas de lien d'intérêt avec cet objet. Certes, ce n'est pas un luxe de construire une piscine neuve à Romont, là où la piscine actuelle est âgée de presque 50 ans. Cependant, le groupe de l'Union démocratique du centre trouve le montant de 21 millions considérable, sans parler des coûts de fonctionnement que va engendrer l'entretien. Dans le décret, il y a une modification du projet pour une plus-value de 59 400 frs. En commission, le préfet de la Glâne nous a justifié cela par notamment un fond amovible qui permet la pratique d'autres activités telles que l'aquagym.

A sa grande majorité, le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra cette subvention de 6 millions.

**Jaquier Armand** (PS/SP, GL). Mes liens d'intérêts: j'habite Romont, donc je suis assez directement concerné.

Ce projet répond à un besoin et est un projet large. Il est large, parce qu'il s'adresse au public, aux Glânois, aux élèves de la Glâne, mais aussi aux Fribourgeois. En ce qui me concerne, cela a déjà été dit tout à l'heure, mais j'ai quand même une certaine fierté que la Glâne développe un projet de cette envergure alors que, notamment dans la capitale, on tergiverse toujours.

Ce projet, c'est dans l'ensemble plus de 60 millions, dont, on l'a dit tout à l'heure, plus de 21 millions pour la piscine. Ce projet comprend tout une série d'infrastructures qui apporteront un vrai plus à la population glânoise et à la population de ce canton. Il est porté par les communes, ça aussi, c'est important pour moi. Par ailleurs, dans sa conduite, avec la volonté des initiants d'assumer le fonctionnement par la collectivité, par le CO, cela permet aussi de donner un signal de responsabilité, y compris dans les services annexes comme la restauration.

Le groupe socialiste fribourgeois soutient ce projet, y compris les légères modifications. On peut aussi dire que la Glâne met en valeur un liquide de plus, après le vert et toute une série d'autres liquides, elle met en valeur l'eau.

**Pasquier Nicolas** (VCG/MLG, GR). Je prends la parole au nom du groupe Vert Centre Gauche. Je tiens à préciser que je n'ai aucun lien d'intérêt avec l'objet. Le projet de Romont, actuellement en cours de réalisation, est bien le premier à pouvoir bénéficier des subventions selon l'OPiscines, mais avec du retard. Le retard pris dans le traitement de la demande de subventionnement provient du fait que le maître d'ouvrage a dû séparer les coûts liés à la piscine des coûts totaux du complexe, qui comprendra aussi une salle de fitness, un restaurant, des salles de classe et des salles pour le Conservatoire. Nous serons aussi sollicités pour d'autres projets, par exemple le projet de centre sportif de la Gruyère, qui comporte également plusieurs bassins et qui a aussi pris du retard mais pour d'autres raisons. Les autres piscines réalisées ou en cours de réalisation n'ont pas pu bénéficier, elles, des subventions de l'OPiscines, car elles sont soit situées à l'extérieur soit ne comportent pas le nombre de bassins requis. Ces autres piscines sont subventionnées de manière nettement moins généreuse par la Loterie romande, même si ces petites piscines permettent aussi aux plus jeunes habitants de notre canton de débiter l'apprentissage de la natation. Je déplore quelque peu cette vision, mais elle découle de l'acceptation de l'OPiscines il y a quelques années.

Avec ces considérations, le groupe Vert Centre Gauche acceptera à l'unanimité le décret.

**Bürdel Daniel** (PDC/CVP, SE). Ich erkläre kurz meine Interessenbindungen: Ich bin Initiant eines Projektes im Sensebezirk.

Erstens möchte ich dem Glanebezirk herzlich gratulieren zu dieser raschen Umsetzung des Projektes, und ich wünsche ihnen viel Erfolg bei der Realisierung.

Ich möchte den Staatsrat bitten, uns einen kurzen Überblick zu geben über die geplanten Projekte im Kanton Freiburg, damit man den Fortschritt in den einzelnen Regionen sehen kann und die Abdeckung der Bedürfnisse der Schulen, der

Sportvereine und der ganzen Bevölkerung abschätzen kann. Es war ja das Ziel, dass man hier rasch vorwärts kommt und die Subventionierungen werden bis ins Jahr 2025 gewährt.

Zweitens möchte ich fragen, ob der Kanton bereit ist, allenfalls weitere Hilfestellungen zu geben im Bereich von Koordinationsarbeiten und bei Lösungsfindungen in den Regionen, damit wir hier auch rasch vorwärts kommen.

**Collaud Romain (PLR/FDP, SC).** Je remercie les députés pour leurs interventions et leur soutien à ce projet. Il va de soi qu'à titre personnel j'ai déménagé en Glâne, grâce aussi en partie à ce projet. Je n'ai pas de commentaire particulier. Je laisserai notamment répondre M. le Conseiller d'Etat aux questions de M. Bürdel.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Je remercie pour toutes les interventions qui soutiennent le projet.

Pour répondre brièvement à M. le Député Bürdel, en Gruyère il y a un projet de centre sportif qui comprend un projet de piscine. Ce que nous en savons, c'est qu'il entre dans le cadre de l'ordonnance sur les piscines et nous pourrions donc le soutenir. Il y a eu des retards et des oppositions. A ma connaissance, il pourrait y avoir encore cette année une votation en la matière.

Du côté de la Singine, il y a aussi des discussions. Il avait été fait mention d'un projet à Planfayon, qui, pour nous, dans l'analyse que nous avons faite, nous paraissait être un excellent endroit pour le côté de la Haute-Singine et des éléments qu'on peut trouver en termes d'écoles et de concentration.

Pour ce qui est du centre cantonal, il y a une série de projets. Vous connaissez peut-être celui du centre commercial d'Avry: un projet de piscine qui, d'après les informations que nous avons reçues, répond également aux critères de l'ordonnance sur les piscines. Il y avait un projet à Villars-sur-Glâne, je ne dirais pas qu'il a coulé, mais il s'est peut-être déplacé. On nous a présenté un projet dans le bâtiment de Forum Fribourg, mais je n'ai pas plus d'informations que ce que j'ai pu lire comme vous dans la presse.

Evidemment qu'il y a les piscines existantes, qui, à ma connaissance, demeurent. Il peut y avoir encore d'autres projets qui sortent. Tous ces éléments que j'ai mentionnés suffisent à peine à combler la nécessité et le besoin de plans d'eau que nous demandons pour pouvoir rendre la natation obligatoire dans le canton. Je ne peux donc que soutenir les autres projets qui pourraient être faits.

La Ville a également un projet qui a été mentionné, décrit et qui poursuit son cours. Celui-ci entre aussi bien sûr dans les critères de l'ordonnance sur les piscines.

Enfin, le canton peut sans problème aussi donner un coup de main s'il le faut, dans le cadre d'une région, discuter d'un emplacement ou travailler sur une cohérence, notamment en vue des déplacements des écoles ou des jeunes entre différentes communes dans une région. On est aussi à disposition pour faire des analyses et donner un coup de main.

Je vous remercie pour le soutien à ce projet.

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

## Lecture des articles

Art. 1

> Adopté.

Art. 2

> Adopté.

Art. 3

**Collaud Romain (PLR/FDP, SC).** A l'alinéa b, c'est la coquille qui s'est glissée notamment à *publics*, où nous demandons une modification tacite.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** C'est une correction orthographique bien entendu.

> Adopté.

Art. 4, titre et considérants

**Collaud Romain (PLR/FDP, SC).** C'est là que nous avons fait une correction, notamment avec: *le présent décret n'est pas soumis au référendum financier facultatif*, ce qui a mené à la version bis.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** En effet, nous sommes en-dessous des quelque 9 millions qui décident de cet élément. On se rallie donc totalement à l'amendement proposé par la Commission.

- > Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).
- > Modifié selon la proposition de la commission (projet bis).
- > La lecture des articles est ainsi terminée. Il est passé au vote final.

#### Vote final

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

*Ont voté Oui: Total 90*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonny David (SC,PS/SP), Bonvin-Sansonens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brodard Claude (SC,PLR/FDP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürdel Daniel (SE,PDC/CVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonnens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Frossard Sébastien (GR,UDC/SVP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Gapany Johanna (GR,PLR/FDP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Gobet Nadine (GR,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Hunziker Yvan (VE,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Kubski Grégoire (GR,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Marmier Bruno (SC,VCG/MLG), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schumacher Jean-Daniel (FV,PLR/FDP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Waeber Emanuel (SE,UDC/SVP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirithana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP).

## Rapport 2019-DICS-11

### Taux d'activité des responsables d'établissement (Rapport sur postulat 2017-GC-121)

---

Représentant-e du gouvernement: **Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport**  
 Rapport/message: **12.03.2019 (BGC mai 2019, p. 1015)**

---

#### Discussion

**Aebischer Eliane** (PS/SP, SE). Meine Interessenbindung: Ich bin Schulleiterin einer Primarschule.

Herzlichen Dank für den Bericht zum Postulat. Er beinhaltet Punkte, die mich optimistisch stimmen, aber auch solche, die mich beunruhigen.

Zum ersten Mal lese ich nun schwarz auf weiss, dass Benachteiligungen der Primarschule gegenüber den Schuldirektionen der Orientierungsschule existieren. Im Bericht wird zugegeben, dass bspw. eine Primarschulleiterin an einer Schule mit 25

Klassen ein Anrecht hat auf eine 100% Anstellung, ein OS-Direktor mit gleicher Anzahl Klassen kann zusätzlich zu seinen 100% auch noch über einen Stellvertretungspool von 100% verfügen.

Warum, frage ich Sie, Herr Staatsrat, warum verfügt die Orientierungsschule bei gleichem Pflichtenheft über so viele Entlastungsstunden mehr als die PS?

Die Antwort kann ich Ihnen gleich selber geben: Weil sie es brauchen!

Nun – Die Primarschule bräuchte es auch und wird seit Jahren vertröstet. Sie erwähnen, dass auf der Stufe OS während etwa 30 Jahren Anpassungen nötig waren um zum heutigen Resultat zu gelangen. Ja, hat man denn daraus nichts gelernt? Nun weiss man doch, was es braucht und kann auf weitere Erfahrungen verzichten.

Das Volumen der Ressourcen für Stellvertretungen ist nur eine Ungerechtigkeit, es gibt weitere, wie bspw. Mitarbeiterstunden, welche den OS-Direktoren zur Verfügung stehen.

Hier wurde jetzt zwar auf Deutschfreiburger Ebene ein erster Schritt gemacht, indem Zusatzlektionen für die Umsetzung des LP21 gesprochen wurden. Dies ist nur ein Tropfen auf den heissen Stein, aber immerhin ein erster Tropfen.

Damit komme ich zu meinem Anliegen: Ich wünsche mir nun endlich verbindliche Aussagen über den Zeitplan und die Dosierung der übrigen Tropfen. Ihre im letzten Abschnitt des Berichtes erwähnte Bereitschaft, die Situation der Schulleiterinnen und Schulleiter weiter zu verbessern, in Ehren – ich hätte nun gerne *konkretere* Angaben über folgende Punkte:

1. Welche Ressourcen fehlen noch, bis die Schulleitungen den OS-Direktoren gleichgestellt sind? Damit meine ich nicht die 4.5 bzw. 0.15 Vollzeitstellen für das eigentliche Pensum der Schulleiterin, sondern *sämtliche* Ressourcen der Leitungsstruktur der Schulen, also auch für stellvertretende Schulleiterinnen und Mitarbeiterstunden.
2. Was kostet dies und in welcher Zeitspanne könnte was umgesetzt werden?
3. Welche anderen Aspekte des neuen Schulgesetzes wurden auch noch nicht umgesetzt (Stichwort Schulsozialarbeit), wie viel kostet die Umsetzung und wie könnte diese sinnvoll etappiert werden?

Zu sagen, die Verschleppung der Umsetzung liege daran, dass damals bei der Verabschiedung des Schulgesetzes der Steuerfuss nicht angepasst wurde, ist doch schlichtweg eine Ausrede, wenn man bedenkt, dass der Staat im vergangenen Jahr über 70 Mio. Franken Gewinn gemacht hat.

Ich lade Sie, sehr geehrter Herr Staatsrat, daher ein, uns allen – und damit meine ich auch Ihren Staatsratskollegen – vor dem nächsten Budget einmal alles aufzulisten, was es noch brauchen würde, um einerseits die Ungerechtigkeiten gegenüber den Orientierungsschulen aus der Welt zu schaffen, andererseits aber auch uns aufzuzeigen, was es denn noch alles brauchen würde, um das vom Grossen Rat verabschiedete und letzten August in Kraft getretene Schulgesetz auch wirklich umzusetzen. Ich spreche da ein weiteres Mal insbesondere auch die Schulsozialarbeit an.

Die Bezeichnung Schulleiterin in Schuldirektorin umzuwandeln mag ein erster Schritt Richtung Gerechtigkeit sein. Aber auch hier gilt: Viel wichtiger, als unsere Bezeichnung derjenigen der OS-Direktionen anzupassen, ist es doch, uns die gleichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen und so die eigentlichen, die schmerzhaften Benachteiligungen aus dem Weg zu räumen.

Fakten und Klarheit schaffen, statt nur Worte austauschen, wäre mein Wunsch.

Setzen Sie im Budget 2020 die notwendigen Beträge ein, und da steht der Gesamtstaatsrat in der Pflicht, und verhelfen Sie so den Schulen zu Leitungsstrukturen, die sie bei den aktuellen Herausforderungen dringend brauchen und auch verdient haben.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Je prends la parole en tant que postulante. Les postulants ont pris connaissance avec plaisir de ce rapport du Conseil d'Etat, qui a bien compris les enjeux de ce postulat. La fonction de responsable d'établissement a été introduite avec la nouvelle loi scolaire. Or, il est vite apparu que la charge de travail des responsables d'établissements a été sous-estimée. Il a effectivement été constaté que pour les directeurs de CO, la situation est bien plus favorable que pour les responsables d'établissements alors même que le cahier des charges est identique. Les conditions de travail ont eu pour effet un épuisement des responsables d'établissements, qui ont eu des difficultés à assumer leurs nouvelles tâches tout en étant titulaires de classes pour une grande partie d'entre eux. C'est la raison pour laquelle, de par le postulat, nous avons demandé d'analyser l'augmentation à 100 % lorsque les cercles scolaires étaient de plus de 25 classes, la mise en place d'adjoints de direction et la possibilité d'octroyer des décharges. Le Conseil d'Etat, dans sa réponse, a reconnu la situation problématique et nous l'en remercions. Nous le remercions aussi d'avoir analysé la situation des responsables et de reconnaître que des mesures doivent être prises, dont l'augmentation à 4,5 EPT pour la partie francophone et à 0,15 pour la partie alémanique. De plus, c'est peut-être formel, mais cela a quand même une conséquence, le changement de nom; actuellement on parle de responsables d'établissements et de directeurs de CO, alors même que les tâches sont les mêmes. Cela renforcerait leur rôle, en leur donnant un autre titre.

Bien entendu que cela a des conséquences financières. La seule chose qui nous ait dérangés, c'est le rappel du refus par le Grand Conseil de la bascule fiscale, ce qui sous-entend que si le Conseil d'Etat n'a pas donné plus d'EPT, c'est à cause du Grand Conseil. Nous ne pouvons pas suivre ce raisonnement, car nous estimons que le budget de l'Etat est un budget total et que les départements et les Directions n'ont pas à travailler en silos. S'il y a eu refus de la balance fiscale, c'est peut-être pour des raisons communales, d'accord. Les communes voyaient qu'il y avait d'autres charges qui leur revenaient, entre autres les constructions d'infrastructures. Il n'était pas normal que ce soient les communes qui reprennent 20 millions pour l'application de cette loi. Il eut été bien et souhaitable que le Conseil d'Etat, suite à ce refus, fasse une analyse complète des dépenses de l'Etat et ne donne pas simplement à la Direction des écoles la charge de trouver 20 millions et de raboter ainsi les mesures qui étaient nécessaires pour la mise en place. On peut souhaiter et espérer que, dorénavant, le Conseil d'Etat travaille plus en transversalité, comme on nous demande de le faire dans les conseils communaux.

Une question a été posée par certains membres du groupe libéral-radical et je vous la rapporte ici: quel est le lien entre les fonctions d'inspecteur et de responsable d'établissement et dans quelles mesures les inspecteurs ne pourraient-ils pas soulager ou soutenir davantage les responsables d'établissements?

**Genoud François** (*PDC/CVP, VE*). Mes liens d'intérêts: je fais partie du conseil de direction du CO de la Veveyse, en tant qu'adjoint, pour quelques semaines encore.

Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance du rapport "Taux d'activité des responsables d'établissements". Ce dernier est bien détaillé, précis et complet. Après discussion, nous apportons quelques commentaires sur les points suivants:

La formation de base exigée des directions des cycles d'orientation et des responsables d'établissements, est identique. Les cahiers des charges sont les mêmes, mais sans adjoint, à part quatre établissements dans le canton. Une différence importante qu'il s'agit de combler rapidement, pendant que l'on trouve encore des candidats pour ce genre de poste. Dans une direction, quelle qu'elle soit, il est important de pouvoir profiter de l'aide d'un adjoint, aussi bien par rapport à la quantité de travail à effectuer que par les échanges professionnels. De plus, cela permet d'améliorer les questions de gestion et de développement de la qualité de l'école. Il partagerait également la réalité du terrain. Le groupe démocrate-chrétien insiste également sur le fait qu'il est de plus en plus difficile pour les responsables d'établissements des cercles plus petits d'avoir encore une charge de classe à côté. Comme le dit bien le rapport, cette fonction prend la tête toute la journée et toute la semaine, il y a des interventions d'urgence à assurer, il est donc difficile de mener les deux activités de front. L'enquête réalisée auprès des responsables d'établissements nous démontre également que la partie organisation et administration occupe un pourcentage nettement plus important que les 15 % proposés dans le cahier des charges. Ce travail est souvent incontournable et urgent. Les différents services de l'Etat nous le rappellent régulièrement. Le temps investi se fait au détriment de la conduite pédagogique, didactique et éducative, ce qui est bien évidemment regrettable.

En conclusion, le groupe démocrate-chrétien relève la qualité du rapport et en prend acte. Il partage également l'avis que les responsables d'établissements rencontrent actuellement des difficultés à effectuer leurs tâches, avec les taux d'activité qui leur sont attribués. Les futures mesures proposées sont intelligentes mais malheureusement pas réalisables rapidement, soit "en fonction des disponibilités budgétaires de l'Etat".

**Zosso Markus** (*UDC/SVP, SE*). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei nimmt Kenntnis von den detaillierten Ausführungen des Staatsrates zu den Anliegen der Verfasser des Postulats und dankt für den detaillierten Bericht.

Die Analyse bestätigt die von den Postulanten erwähnten Sorgen um die Arbeitslast und den Beschäftigungsgrad von Schulleiterinnen und Schulleitern. Zuversichtlich stimmen uns die vom Staatsrat anvisierten Massnahmen für die Zuweisung von zusätzlichen administrativen Stellenprozenten und die Gewährung von Entlastungsstunden im Zusammenhang mit der Umsetzung des Lehrplans 21.

Hingegen enttäuscht die erwähnte Verzögerungstaktik des Staatsrates. Die Gleichstellung der Schulleiterinnen und Schulleiter mit den Schuldirektorinnen und Schuldirektoren der Orientierungsschulen wird mit der Analyse klar bestätigt. Alleine die Angleichung des Titels entlastet die Schulleitungen aber noch nicht. Der Arbeitsaufwand ist evaluiert, es bestehen kaum Unterschiede zu den OS-Direktionen. Somit darf erwartet werden, dass der Staat die Angleichung der Führungsdotationen der Primarschule ohne Aufschub vornimmt.

Es ist nicht akzeptabel, dass die verzögerte Umsetzung durch finanzielle Engpässe, die in Tat und Wahrheit gar nicht bestehen, begründet wird. Der Kanton Freiburg verfügt über genügend finanzielle Mittel, um den Forderungen sofort nachzukommen. Man erinnere sich nur an den positiven Rechnungsabschluss und die zahlreichen Rückstellungen im Rahmen der Staatsrechnung 2018 von dieser Woche.

**Schneuwly André** (*VCG/MLG, SE*). Ich danke dem Staatsrat für den Bericht, der offen und transparent die Sorgen und Schwierigkeiten der Schulleiterinnen und Schulleiter aufzeigt. Grosse Verbesserungen, Ressourcenanpassungen müssen noch gemacht werden. Die Fraktion Mitte Links Grün äussert sich folgendermassen:

Sie dankt allen Schulleiterinnen und Schulleitern für die engagierte Führung der Schulen. Die Professionalisierung der Schulleitungen ist noch jung, und wir wissen alle, beim Aufbau einer Organisation braucht es zu Beginn zusätzlich Zeit und Engagement. Dieses Engagement ist verbunden mit vielen Überstunden und vermutlich hat man auch hin und wieder das Gefühl, die Aufgaben nicht befriedigend machen zu können. Ich möchte im Namen unserer Gruppe den Schulleiterinnen danken. Wir haben in unserem Kanton unglaublich versierte Schulleitungen. Zu diesen müssen wir Sorge tragen und für gute Arbeitsbedingungen sorgen, sonst laufen sie uns davon.

Meine Frage zu diesem Thema: Wie viele Schulleitungen haben ihre Stelle nach der Einführung des Schulgesetzes bereits verlassen? Und gibt es da eine Analyse, warum sie gegangen sind?

Die Schlussfolgerungen des Berichts sind wenig aussagekräftig und vor allem nicht zukunftsweisend. Der Arbeitgeber spricht von Schwierigkeiten. Wir hoffen aber, dass er sich nicht wie bei den OS-Schulen 30 Jahre Zeit nehmen will, damit die Schulleitungen gleichgestellt werden.

Die Änderung des Namens von Schulleitung in Direktor oder Direktorin birgt die Gefahr eines kosmetischen Aktes in sich. Es tönt zwar nachher nach Führungsperson, parallel dazu sollte man aber diese Personen als Wertschätzung ihrer Arbeit gleich entlohnen. Der Name könnte auch umgekehrt sein, auf Deutsch Schulleitung, auf Französisch responsable d'école.

Nebst diesen Veränderungen ist es wichtig, dass die Schulleitungen die notwendigen Entlastungs-/Mitarbeiterstunden enthalten. Sie schreiben im Bericht als Schlusssatz: "Der Staatsrat ist sich der Situation bewusst und erklärt sich bereit, ... den Alltag der Schulleiterinnen und Schulleiter, die sich unermüdlich für ihre Funktion einsetzen, zu verbessern." Unsere Frage: Welches sind die nächsten Planungsschritte der Erziehungsdirektion? Herr Siggen, sagen Sie uns, wie viele zusätzliche Stellen, inklusive Entlastungsstunden, sind für die nächsten Jahre geplant? Und sind sie im Finanzplan eingetragen?

In dieser Hinsicht hätten wir gerne noch mehr Transparenz.

**Emonet Gaétan** (PS/SP, VE). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignant primaire.

J'ai lu avec intérêt le rapport et le trouve très complet, faisant un état de la situation clair, mais hélas n'apportant que très peu, voire aucune solution concrète pour améliorer la situation de nos responsables d'établissements. Les tâches de ces derniers, décrites exhaustivement dans le rapport, augmentent au fil des années, sont chronophages et différents facteurs peuvent encore faire augmenter la quantité de travail. Le rapport fait aussi état de la fatigue, de la frustration et de l'insatisfaction de nombreux responsables d'établissements, face à une charge de travail exponentielle, sans insister hélas, sur le burn-out de certains. Leur association professionnelle, la RECAF, a d'ailleurs tiré la sonnette d'alarme lors de plusieurs rencontres au Département. Monsieur le Commissaire, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport se base sur une table interne afin d'uniformiser les taux d'activité, en particulier un taux de 100 % pour 25 classes. Cet objectif n'est pas encore atteint et, comme cela a déjà été dit, comment expliquer qu'un directeur ou une directrice de CO, pour 25 classes, dispose d'un taux d'activité de 100 %, d'adjoints à 100 %, d'une administration, d'un secrétariat, qui dépassent largement les 100 %? M. le Responsable d'établissement est seul, avec un taux d'activité non adéquat. C'est aux communes de trouver des solutions et de prendre la charge financière, de soutenir le ou la RE par un secrétariat ou une administration des écoles.

Comment justifiez-vous aussi que les classes de soutien des établissements primaires ne sont pas comptées dans l'attribution des décharges? A Châtel-St-Denis, nous avons 32 classes, une RE à 100 % et un pourcentage de secrétariat payé par la commune. Pas d'adjoint, pas de décharge supplémentaire. Notre RE fait un super travail, mais trouvez-vous que cette condition est acceptable et viable?

La situation des RE n'est pas bonne. Ils ne peuvent pas remplir leurs missions sans heures supplémentaires, sans un engagement épuisant et, pour les enseignants, il n'est pas motivant d'avoir en face d'eux un chef surchargé, voire absent pour de nombreuses séances, formations ou absorbé par des tâches administratives qu'il doit remplir.

Mais quelles solutions sont proposées? Aucune. Oh, excusez-moi, la plus forte sera de changer le nom de responsable d'établissement en directeur et directrice. Comme l'a dit M<sup>me</sup> de Weck, on nous rabâche une fois de plus le même discours: le méchant Grand Conseil a refusé la bascule fiscale, ce qui a pour conséquence de freiner la possibilité d'augmenter la dotation horaire des responsables d'établissements. Et la situation pourra s'améliorer selon les ressources financières disponibles. Sur ce point, laissez-moi vous exprimer ma lassitude. "Dans la mesure des ressources financières disponibles" – décharge des RE, prise en charge des élèves en difficultés, mise en œuvre de la loi sur la pédagogie spécialisée, auxiliaires de vie, future décision sur la prise en charge des fournitures scolaires, etc. – toujours le même refrain: "dans la mesure des ressources financières disponibles". L'école fribourgeoise doit avoir les moyens de ses ambitions, à l'aube de la mise en œuvre du projet francophone "Maintien et développement de la qualité de l'école fribourgeoise". Ce ne sont pas 4,5 EPT dont nous avons besoin dans nos établissements, ni une mini décharge qui pourrait être accordée. A l'aube de rentrées fiscales massivement amputées par le projet PF17, gardons espoir!

**Badoud Antoinette** (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance avec intérêt du rapport très détaillé donnant suite au postulat Antoinette de Weck/Raoul Girard.

La consultation faite auprès des responsables d'établissements nous démontre que le cahier des charges est difficile à tenir, tant les tâches administratives sont chronophages et ne permettent plus d'accorder suffisamment de temps aux deux domaines essentiels, pédagogiques, didactiques, éducatifs et de la conduite du personnel, le tout évalué à 45 % dans le cahier des charges. Cela risque d'avoir un impact négatif sur la qualité reconnue de notre école fribourgeoise. Il faut à tout prix que les responsables d'établissements puissent mettre leur énergie dans ce domaine, là où repose la qualité de l'enseignement dispensé. Il serait vraiment dommageable que cette qualité se péjore. Quant au taux d'activité des responsables, il doit être adapté en fonction de la taille de l'établissement et de son environnement, comme cela a déjà été dit ici à plusieurs reprises. Comment atteindre les objectifs voulus par le cahier des charges si la dotation n'est pas suffisante? Et puis, il y a aussi le risque d'épuisement, qui peut nuire à la stabilité de l'établissement. A ce propos, j'ai une question: dans quels délais les taux seront-ils adaptés pour assurer une saine et sereine gestion?

Concernant la qualité de l'école, j'avais demandé, lors de la discussion sur le budget de la DICS pour 2019, pourquoi les résultats du test "Pisa 2015" n'avaient toujours pas été divulgués? Avez-vous une réponse à me donner aujourd'hui, Monsieur le Commissaire?

Avec ces remarques, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport et remercie le Conseil d'Etat pour sa qualité.

**Fagherazzi-Barras Martine** (*PS/SP, SC*). Je déclare mes liens d'intérêts: je suis enseignante à l'école primaire, dans un établissement qui bénéficie de 17 classes.

Je crois que beaucoup de choses ont déjà été dites, mais c'était important pour moi aussi, qui bénéficie au quotidien du travail considérable fait par les responsables d'établissements, de prendre la parole aujourd'hui, parce que je crois que c'est effectivement une fonction qui est sous-estimée dans sa charge. Il est grand temps de revaloriser le statut des responsables d'établissements et ceci de différentes manières. Tout d'abord, il faut vraiment leur octroyer une aide administrative et les libérer de tout ce qui est fonctions plus pédagogiques, parce qu'à l'heure actuelle, il y a encore beaucoup de RE qui assument aussi cette fonction pédagogique. Je pense que la tâche d'un RE est complexe aux niveaux administratif, organisationnel et humain. Les RE sont souvent sollicités dans l'urgence et c'est important qu'ils aient vraiment le temps de s'occuper aussi de tout cet aspect fonctionnel de l'école. Pour moi, il est vraiment important de les libérer de cette charge de fonction purement enseignante.

Ensuite, je crois qu'on doit vraiment baisser aussi le nombre de classes qui est nécessaire dans un établissement pour l'octroi d'un 100 %, parce que c'est vrai que c'est une fonction, comme l'a dit Gaëtan Emonet, qui est vraiment chronophage. Je pense qu'il est important aussi d'aligner les conditions des RE, comme cela a déjà été dit par d'autres collègues, sur celles des CO, parce que je crois que si vous avez lu le rapport, effectivement, leur cahier des charge est totalement identique.

Je voulais juste encore dire, cela a déjà été dit par M<sup>me</sup> de Weck, par rapport à cette bascule fiscale, c'est vrai que je pense que ce n'est effectivement pas une excuse valable que d'imputer ce manque de moyens à cette bascule fiscale refusée par le Grand Conseil.

**Schwander Susanne** (*PLR/FDP, LA*). Geleitete Schulen sind ein grosser Gewinn für den Kanton, die Lehrpersonen und die Schüler. Schulleiter haben heute die gleichen Aufgaben wie die Direktionen der Orientierungsschulen. Es ist daher zwingend nötig, dass sie den gleichen Status erhalten. Was es meiner Meinung nach aber nicht mehr braucht und wo man auch Gelder einsparen könnte, sind die Inspektoren. Dieser Posten kann ohne Weiteres aufgehoben werden, und die so eingesparten Kosten können für die Gleichstellung der Schulleiterinnen und Schulleiter verwendet werden. Dies vielleicht als kleine Idee.

**Flechtner Olivier** (*PS/SP, SE*). Ich bin in Schmittlen als Gemeinderat derzeit aufgrund einer Vakanz auch für die Schulen zuständig.

Ich kann die Voten, die auf die Probleme der fehlenden Ressourcen hinweisen, nur unterstützen, und ich bin froh und dankbar, dass auch der Staatsrat diese Probleme erkannt hat. Ich möchte darum Sie, Herr Staatsrat, aber auch uns alle hier im Grossen Rat auffordern, endlich unsere Verantwortung wahrzunehmen, konkret heisst dies, Geld zu sprechen. Herr Staatsrat, Sie sind in der Pflicht, diese Ressourcen endlich ins Budget aufzunehmen, nicht in 30 Jahren, jetzt! Und wir sind gefordert, dieses Budget zu genehmigen und nicht mit fadenscheinigen Argumenten wieder zu streichen.

Wir haben hier ein Führungsproblem, ein Managementproblem, ein Ressourcenproblem. Wir wissen, dass den Schulleiterinnen und Schulleitern nicht die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen. Wir wissen, dass wir die Möglichkeit haben, dies zu ändern. Also, machen wir es doch, bitte schön! Ansonsten müssen wir uns den Vorwurf des institutionalisierten Mobbings gefallen lassen, denn es ist nichts Anderes, wenn man Mitarbeiter hat, denen man Aufgaben zuteilt, ohne ihnen die entsprechenden Ressourcen zu geben.

**Siggen Jean-Pierre, Directeur de l'instruction publique, de la culture et du sport.** Merci pour toutes ces interventions, qui témoignent de l'inquiétude de cette fonction de responsable d'établissement ou de directeur d'école, utilisons tout de suite le bon mot. Je partage aussi cette inquiétude et j'aimerais rappeler que la philosophie de la nouvelle loi scolaire a été ainsi conçue, comme expliqué dans le message de 2012, comme une introduction de cette colonne vertébrale de conduite que sont les directeurs d'école primaire, les responsables d'établissements, les Schulleiter, qui existaient déjà du côté alémanique du canton et qui ont été étendus à tout le canton. Cette colonne vertébrale, on allait l'introduire de manière progressive. Premièrement, parce que les nouveaux cercles scolaires, qui devaient être constitués en fonction d'un certain nombre de classes, ne l'étaient que progressivement dans le temps. Donc, celui qui en est à la tête, suit un peu ce calendrier. Deuxièmement, c'est l'idée qui a été, à l'époque, proposée de le faire de manière progressive. On a donc maintenant tout un dispositif qui conserve cette première impulsion qui avait été donnée. Pour moi, il est important de pouvoir présenter ici la situation non pas telle qu'on la rêverait, mais telle qu'elle est, avec toutes les difficultés que cela peut comporter et de pouvoir, en quelque sorte, monitorer, aussi pour le Grand Conseil bien sûr, les propositions et les améliorations que nous pouvons mener. Je précise que je rencontre les responsables d'établissements, qui ont créé une association, et que ces éléments sont régulièrement mis sur la table. On m'a un peu pressé, même si ce n'est pas très essentiel pour M. le Député Emonet, mais les premiers concernés m'ont également demandé de rapidement changer ou de corriger le titre de responsable d'établissement en directeur d'école. Je me suis engagé à le faire à la prochaine révision. Evidemment, cela suppose de modifier toute la loi et tout le règlement, pour que les choses soient coordonnées. Cela sera fait.

Je réponds à quelques interrogations et autres questions qui ont été données. Madame la Députée Aebischer, oui, il y a de nombreux autres besoins dans l'école, je ne le nie pas, je ne peux tout simplement pas tout faire en même temps. Les *Schulsozialarbeiter*, c'est un thème que nous avons déjà eu l'occasion de mentionner ici. Il y a l'équivalent ou en tout cas un type d'aide qui existe maintenant, ce sont les médiateurs scolaires, qui travaillent aussi dans ce sens. Ce n'est peut-être pas toujours la solution choisie, mais c'est aussi une mise à disposition. Avec l'article 35 de la loi scolaire, les mesures SED, nous avons le dispositif juridique pour introduire ces éléments et nous le faisons. Nous avons mis une priorité, j'ai eu l'occasion de le dire ici, aux nouvelles classes-relais que nous avons introduites pour tout le domaine primaire, puisqu'elles n'existaient pas pour cela. Ce sont donc des moyens dans ce cadre-là qui ont été ajoutés plutôt que de mettre tout de suite des travailleurs sociaux dans les écoles. Ceci reste évidemment un moyen à introduire. J'ai eu l'occasion de le faire. Je n'ai pas d'appréciation de ce que cela supposerait, mais un ordre de grandeur pour moi, ce sont plusieurs dizaines de personnes supplémentaires qui devraient être engagées pour assurer de manière cantonale, le soutien par les travailleurs sociaux. Je rappelle que c'est aussi un travail fait, en tout cas en partie, par les médiateurs, actuellement même si les choses ne se superposent pas complètement. Donc, des priorités qui ont été établies et qui ne correspondent pas non plus tout de suite à ces propositions.

Un élément qui a aussi été demandé, c'est de savoir quelle était la situation actuelle. Actuellement, il y a 49,6 EPT de responsables d'établissements, ce qui correspond à 69 personnes, et il y a 4 personnes qui ont une fonction d'adjoint de responsable d'établissement. La chose a commencé vraiment très progressivement. Il y a encore 7 responsables d'établissements qui sont à la tête de 2 cercles scolaires, ce qui n'est pas acceptable selon la loi. La loi prévoyait les 3 ans, donc jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2018. Vous savez qu'il y a encore des exceptions de cercles scolaires qui ne se sont pas constitués; il y en avait plus d'une dizaine, pour lesquels nous avons encore donné un prolongement du temps à disposition, pour vraiment réaliser les fusions. Il faudra compter encore jusqu'en 2020. Pour ces 7 RE, il me faut 2 EPT, pour donner un chiffre précis. Lorsqu'on dé-fusionne ou lorsqu'un responsable d'établissement a deux cercles scolaires et qu'on les sépare, il faut compter systématiquement entre 0,3 ou 0,4 EPT supplémentaire, puisque un responsable d'établissement a au moins 50 %. Et puis, il y a des développements qui se font, je pense par exemple à la création de l'école du Platy, qui engendre aussi des besoins.

Quand on regarde la table de l'entier du dispositif à disposition qu'il me faudrait, cela veut dire encore 1-2 EPT supplémentaires aux 2,5 que j'ai mentionnés, cela pour la partie francophone. Comme je l'ai indiqué dans le rapport, pour la partie alémanique, nous avons maintenant 19 personnes, pour 15,6 EPT. Il y a 4 personnes qui sont sur 2 sites. La répartition des taux a déjà été faite, comme elle devrait l'être lorsque les cercles scolaires seront séparés. Donc, à ce titre, ça ne nécessitera pas de moyens supplémentaires. Là, on arrive à un chiffre de 0,15 qui est toujours le même.

Dans la dynamique du budget, évidemment que ce sont tous des éléments avec lesquels je viens et pour lesquels j'arrive avec des propositions. Ensuite, c'est la discussion budgétaire classique, y compris celle du plan financier, que mène le Conseil d'Etat, avec les demandes dans toutes les Directions et, au final, une pesée d'intérêts et une décision qui est prise par le Conseil d'Etat et qui vous est soumise sous l'angle du budget qui vous est proposé, comme il le sera cette année bien entendu.

En ce qui concerne la bascule fiscale, je voulais seulement mentionner que celle-ci porte sur un montant de 20 millions, ce qui est un solde net après compensation de ce qui a été repris par le canton et par les communes. C'est tout de même assez massif, toutes les années 20 millions, ça pèse, qu'on le veuille ou non. Moi, je profite de cela non pas pour vous dire que ça empêche le développement, non, j'ai bien entendu vos arguments, je les partage et c'est dans ce sens que je travaille, mais dans le cadre de la répartition des compétences entre le canton et les communes, il est prévu dans la loi que ces dernières mettent à disposition

le secrétariat pour les responsables d'établissements. Ce n'est largement pas encore le cas. Si les communes veulent aider les responsables d'établissements, qu'elles appliquent simplement ce que la loi leur demande et ce pour quoi on les allégées, finalement, avec ces 20 millions, repris toutes les années, par le canton. Donc, il n'y a plus vraiment d'explications pour moi, du côté des communes, que les montants, que le soutien et la mise à disposition d'un secrétariat ne soit pas encore faite, alors que c'est un élément qui a été d'entrée prévu comme tel.

Plusieurs d'entre vous ont exprimé quelques doutes sur le rôle des inspecteurs et inspectrices. C'est une question qui avait été posée à l'époque de l'élaboration de la loi scolaire. On a analysé la situation. Elle est en lien direct avec l'introduction des directeurs, des responsables d'établissements. Avant, si je simplifie, il y avait un inspecteur qui avait hiérarchiquement "sous lui" 100-200 enseignants. Comment voulez-vous qu'il puisse vraiment piloter pédagogiquement? C'est tout simplement impossible. C'est pour ça qu'on a mis cette colonne vertébrale de directeurs d'établissement, qui sont des pédagogues, donc des enseignants. En quelque sorte, ils prennent une part de leur temps de travail pour la conduite de l'école tout en restant des pédagogues, des enseignants et autorité pédagogique. Et eux ont maintenant la conduite, mais ce n'est évidemment plus une centaine, mais pour chaque responsable d'établissement, peut-être une dizaine, peut-être deux dizaines d'enseignants. Ça devient donc possible d'avoir véritablement un rôle de soutien, un rôle d'aide et un rôle de conduite des établissements et, pédagogiquement aussi, face aux enseignants. Le rôle des inspecteurs a changé avec cela. Au lieu d'avoir 200 enseignants directement, eh bien, ils ont maintenant une septantaine de responsables d'établissements. Ils peuvent donc être beaucoup plus en soutien des responsables d'établissements qu'ils ne pouvaient jouer ce rôle-là avant. Ces responsables d'établissements s'appuient sur les inspecteurs, pour quelque problème qu'on puisse imaginer. On a réduit le nombre d'inspecteurs, on a refait les arrondissements d'inspection dans le canton, mais on a maintenu cette structure et ce rôle des inspecteurs, précisément pour l'appui des responsables d'établissements. Je trouve donc que ça serait vraiment une erreur de croire qu'en économisant quelques montants sur des salaires d'inspecteurs, on pourrait augmenter le taux des responsables d'établissements et régler les problèmes. On a vraiment besoin de personnes dans la colonne hiérarchique, directement dans le terrain, en lien avec les différents services de l'enseignement. Ce rôle qui a été prouvé, on a vraiment été vraiment à fond, s'est révélé essentiel dans ce sens.

J'ai pris note évidemment et je partage l'avis que l'égalisation entre les directeurs de CO et d'écoles primaires doit se faire dans un délai plus court - c'est un euphémisme - que 30 ans. Si je prends le chiffre de 30 ans, c'est pour dire que les choses ont progressé avec la difficulté de la profession, avec l'entier du domaine et, peu à peu, elles se sont agrégées, on a complété. Elle ont vécu, évolué, c'est pour ça qu'elles sont devenues ainsi. Mais il y a un effort à faire, sans attendre un tel délai. Pour moi, le délai premier, c'est évidemment celui de cette législature, que je puisse arriver au nombre complet à la fin de celle-ci, de ce dont j'ai besoin pour être à 100 %, dans les moyens de ce que prévoit la loi, je dirais conformément aux dernières exceptions que nous avons données à la constitution des cercles scolaires, ce qui nous porte jusqu'à la fin de l'année 2020. Ensuite, il y aura les autres éléments à mettre évidemment en route.

Les classes de soutien, on n'en a pas tenu compte, parce que ce n'est pas un type de classe. Finalement, ce sont des moyens de soutien aux élèves, puis, par rationalité on les met dans une classe de 5, 6, 7 ou 10 élèves. Mais la remarque est pertinente et c'est aussi un élément sur lequel je reviendrai avec des propositions. Je précise qu'un responsable a un rôle administratif. Il a donc un contrat administratif et, en même temps, un contrat d'enseignant. Il a une double nature. L'un des soucis que l'on avait était précisément que cette double nature n'est pas facile. C'est pour ça qu'on avait, dès le départ, dit: "Plus les cercles seront grands, plus le côté directeur administratif prendra le dessus et facilitera la vie du responsable d'établissement." On a maintenant là une situation un peu moins idéale que ce qu'on avait imaginé, mais c'est quand même avec cela que nous allons travailler. Je précise aussi que le Conseil d'Etat ne m'a jamais, en termes d'enseignants, refusé quelque demande que nous ayons faite. Quand vous regardez les augmentations d'EPT, dans le budget, il y a toujours 2/3 à 3/4 d'enseignants finalement et ces postes-là permettent de suivre au niveau de l'enseignement. Evidemment, pour le domaine administratif, on est dans une pesée des intérêts qui me met en concurrence avec d'autres demandes, d'autres Directions, qui ont toutes leur fondement et leur justification aussi.

Pour ce qui est de PISA, Madame la Députée, la dernière enquête PISA de 2015 a été publiée au niveau international en 2016. Pour ce qui est de la Suisse, les résultats ont été publiés en novembre 2018. Pour la première fois, il n'a pas été fait d'analyses cantonales. PISA est une comparaison internationale, mais un canton peut payer un plus pour recevoir les chiffres du canton. Ce ne sont que les francophones qui ont fait cet effort à travers les dernières décennies, pour avoir ces chiffres. Du côté alémanique, il y a eu 1-4 cantons qui s'y sont parfois associés, mais cela n'a pas permis, évidemment, d'avoir le même effet. Nous ne l'avons plus fait, parce que dans le cadre de l'harmonisation et de la Constitution fédérale et des nécessités en la matière, les cantons doivent mettre maintenant une mesure de l'atteinte de l'harmonisation des compétences fondamentales. Et cet exercice, qui est évidemment un test fait à travers tous les cantons suisses, tous les élèves, nous donne une vue d'ensemble beaucoup plus précise et pertinente sur l'atteinte des objectifs. Donc, ce qu'on avait par le biais de PISA, on l'a maintenant par le biais de l'atteinte des objectifs fondamentaux. C'est le rôle de la CDIP de le faire et, ce matin, à 10 h 00, à Berne, la CDIP présente les deux premières enquêtes qui ont été faites en la matière. Je ne dévoilerai donc pas les

chiffres, mais j'ai prévu un point de presse à midi pour présenter les chiffres fribourgeois, comparativement bien sûr. Ça sera difficile de comparer PISA avec l'enquête suisse, mais on a maintenant un outil, régulièrement, pour comparer les progrès en harmonisation pour l'obtention des objectifs fondamentaux en Suisse, conformément à ce que la Confédération donne. Je vous renvoie donc à ces éléments-là qui vont venir tout soudain.

Je crois avoir fait un tour global des questions et je ne vois pas dans mes papiers avoir oublié quelque chose de fondamental. Je clos mon intervention de cette manière.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## Décret 2018-DIAF-31

### Approbation de la fusion des communes de Clavaleyres et de Morat

---

Rapporteur-e:	<b>Hänni-Fischer Bernadette</b> (PS/SP, LA)
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts</b>
Rapport/message:	<b>12.02.2019</b> (BGC mai 2019, p. 791)
Préavis de la commission:	<b>03.05.2019</b> (BGC mai 2019, p. 797)

---

#### Entrée en matière

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Wir haben uns heute einmal mehr zur Fusion Murten-Clavaleyres zu äussern. Es geht um die Genehmigung der Fusionsvereinbarung. Bei einer solchen nicht alltäglichen Fusion gibt es zu Recht verschiedene Schritte einzuhalten. Damit wir uns situieren können, beginne ich mit einem ganz kurzen chronologischen Rückblick über die einschlägigen Eckpunkte der Fusion der bernischen Gemeinde Clavaleyres mit der freiburgischen Gemeinde Murten.

Am 28. November 2013 hat die Gemeindeversammlung von Clavaleyres beschlossen, einen interkantonalen Gemeindegemeinschaft anzustreben. Im Jahre 2014 erfolgte dann der gleiche Grundsatzentscheid durch den Generalrat von Murten. Nach einer Absichtserklärung der beiden Kantonsregierungen im Jahre 2016 haben beide Kantone in den Jahren 2017 und 2018 mit je einem Gesetz die erforderlichen Grundlagen geschaffen. Eine aus Mitgliedern der beiden Gemeinden zusammengesetzte Arbeitsgruppe legte 2018 eine Fusionsvereinbarung vor, die von den beiden Gemeinderäten unterzeichnet wurde. Am 23. September 2018 fand in beiden Gemeinden eine Volksabstimmung über die Fusion statt, in Murten mit rund 90 Prozent Zustimmung, in Clavaleyres mit rund 80 Prozent. Wer weiss, die 6 Neinstimmen in Clavaleyres drücken möglicherweise die Trauer über den künftig fehlenden Berner Bären auf dem Autonummernschild aus.

Heute ist erneut der Grosse Rat an der Reihe. Er muss das Dekret über den Zusammenschluss und damit auch die Fusionsvereinbarung der beiden Gemeinden genehmigen. Ein Mitglied der Kommission sagte mit Nachdruck, das vorliegende Dekret sei zwar kurz, die Zustimmung durch den Grossen Rat stelle aber einen wichtigen historischen Schritt dar. Diesem Votum ist zuzustimmen, denn es geht hier ja nicht nur um eine simple Grenzberichtigung zwischen Kantonen oder um eine interkantonale Gemeindefusion, sondern erstens um eine Übernahme eines bewohnten Gebietes eines anderen Kantons, einer ganzen Gemeinde, und gleichzeitig um eine Fusion dieser kurz zuvor noch im anderen Kanton gelegenen Gemeinde mit einer Freiburger Gemeinde. Die letzte Änderung des Freiburger Territoriums fand im Jahre 1807 statt. Damals erhielt eben diese Gemeinde Clavaleyres das Recht, in den Kanton Bern zu wechseln, während sie erst kurz zuvor unter der Ägide von Napoleon dem Kanton Freiburg zugeteilt worden waren.

Vielen Dank dem zuständigen Staatsrat und insbesondere auch seinen Diensten für die grosse Arbeit, die sie bei der Vorbereitung der Fusion geleistet haben und noch weiter leisten werden. Ich danke auch der Kommission für die angenehme Sitzung. Im Übrigen hat die Kommission das Dekret einstimmig angenommen.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Cela a été dit à plusieurs reprises, la fusion de Clavaleyres avec Morat est historique. Si l'on excepte quelques rectifications de frontières de peu d'importance, ce sera la première fois que le canton de Fribourg modifiera son territoire depuis plus de deux siècles, depuis très exactement 1807.

Pour l'anecdote, Clavaleyres était déjà concerné à l'époque, puisque c'était elle, avec Villars-les-Moines, qui a demandé et obtenu d'être finalement bernoise, alors que l'acte de médiation de 1803 la faisait fribourgeoise. Nous marchons donc aujourd'hui sur les pas de Napoléon, c'est dire l'importance historique.

Plaisanterie à part, le dossier qui vous est soumis aujourd'hui est finalement assez classique. Il s'agit en effet de valider la fusion entre deux communes, comme cela se passe pour toute fusion de communes dans notre canton. Il faut par contre bien

comprendre que la fusion de Clavaleyres avec Morat a deux volets de procédure bien distincts: d'une part le changement de territoire cantonal, qui fait l'objet d'un concordat intercantonal que le Grand Conseil devrait traiter lors de sa session de juin, et, de l'autre, la fusion, qui relève essentiellement de la législation fribourgeoise et suit la procédure habituelle. C'est ce volet qui nous occupe aujourd'hui. Nous aurons donc l'occasion de revenir sur les autres aspects relatifs au changement territorial lors de votre prochaine session.

Du point de vue de la fusion, la seule spécificité de ce projet réside dans la date de l'entrée en vigueur. Comme vous l'avez lu, cette date n'est pas mentionnée dans le décret. En effet, la convention de fusion mentionne la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais sous réserve de l'aboutissement de la modification territoriale, qui devra encore être approuvée par le peuple des deux cantons, puis transmis au Conseil fédéral et approuvée par les Chambres fédérales. Cette procédure est donc encore longue. Il est tout à fait possible que cette date soit reportée à 2022.

Pour illustrer encore la complexité particulière de ce dossier, je signale que la commune de Morat mène actuellement un projet de fusion avec les communes de Galmiz et Gempenach, fusion qui devrait se réaliser le 1<sup>er</sup> janvier 2022. La loi fribourgeoise sur l'accueil de Clavaleyres, que vous avez approuvée l'année dernière, est tout à fait compatible avec un tel cas de figure, mais il nous resterait à déterminer quelques éléments, notamment si des habitants de Clavaleyres doivent voter en 2020 pour la fusion avec Gempenach et Galmiz, alors qu'ils ne seront pas encore citoyens du canton de Fribourg.

Cette remarque nous permet d'insister sur l'excellente collaboration entre nos deux administrations dans la gestion de ce dossier et sur le pragmatisme des solutions trouvées.

Je remercie tout particulièrement le Service des communes, M. Roland Schmid et mon secrétaire général M. Samuel Russier, pour tout le travail réalisé. En effet, ce projet de fusion a nécessité et nécessitera encore des travaux considérables. Quelle énergie pour cinquante habitants, treize vaches et deux chiens, comme le rappelle avec humour à chacune de ses présentations le syndicat de Clavaleyres.

Je vous invite donc à approuver le présent décret tel qu'il vous est proposé.

**Aebischer Susanne** (*PDC/CVP, LA*). Un kilomètre carré, c'est le territoire dont on parle aujourd'hui. Cette commune a une autoroute qui la traverse, cela veut dire qu'en une demi-minute on la traverse et on ne la perçoit pas, parce que l'on est dans un tunnel.

Clavaleyres a quand même une grande importance au niveau national. Le taux de participation à la votation de la fusion est particulièrement haute. Cela a même battu die EWR-Abstimmung, wo wir eine Stimmbeteiligung von 48 Prozent hatten. Clavaleyres avait un taux de participation de 87%. C'est donc quand même phénoménal. Si on pense à l'acceptation de Morat, qui était à 92%, c'est aussi statistiquement quelque chose d'intéressant.

Ce qui a été fait avant avec rapidité, il suffisait que Napoléon rentre en Suisse et la commune avait changé de canton, aujourd'hui cela s'aligne dans une longue procédure et on franchit aujourd'hui une nouvelle étape pour accorder ce mariage souhaité et ce changement de territoire de Fribourg. On surveille que tout se passe dans l'ordre et dans les normes.

Le groupe démocrate-chrétien soutiendra évidemment à l'unanimité ce décret et entre en matière pour cette fusion entre Clavaleyres et Morat et ainsi aussi le changement de territoire du canton de Fribourg.

**Chassot Claude** (*VCG/MLG, SC*). C'est avec un langage quelque peu imagé que j'aborderai ce sujet relativement sympathique.

Le vent des fusions souffle déjà depuis de nombreuses années dans le canton, avec plus ou moins de succès.

Dans la Broye, la cité à la rose a agrandi son territoire par cette stratégie. On y voit même l'inclusion de l'enclave de Surpierre et de son golfe, où les Staviacois émulent de la petite balle.

Le taureau de Bulle broute maintenant dans les vertes prairies de La Tour et constitue une agglomération du sud du canton de plus de 20 000 habitants et des soucis d'urbanisation qui vont avec.

La commune du Gibloux sort des limbes et cherche sa voie, elle qui est au centre géographique de notre canton.

Tout dernièrement, le district de la Singine a vu le mariage de Tavel, Alterswil et Saint-Antoine pour former une belle entité politique de plus de 7500 habitants selon mes informations. Alors que ce district, pour une superficie et une population conséquente, montrait déjà l'exemple depuis longtemps en matière d'efficacité au niveau de la grandeur de ses communes.

Lors de la mise en place de la loi sur les fusions, les plus malins ont bénéficié d'une manne cantonale très généreuse. La donne a rapidement été modifiée par la suite en appliquant des critères financiers plus sélectifs. Force est cependant de constater que, et pour des raisons qui leur sont propres, notre canton dénombre encore quelques communes où il fait bien vivre, Grangettes, le Châtelard, Prévondavaux. Deux ou trois fois par année, les citoyennes et citoyens ont droit à la parole pour dire ce qu'ils pensent faire du peu de marge d'autonomie financière qu'il leur reste. Va-t-on changer la pompe à feu? On ne sait pas.

Pour ce qui nous concerne aujourd'hui, la quantité impressionnante des démarches administratives qui accompagnent le transfert, l'accueil de la commune bernoise de Clavaleyres dans notre honorable canton, démontre en tout cas pour le citoyen lambda que dans notre pays on règle des situations paraissant au départ relativement simples par le biais d'une quantité invraisemblable de décisions juridiques de plus en plus sophistiquées, pour le plus grand bonheur de nos juristes.

Ceci étant dit, notre groupe parlementaire Vert Centre Gauche accepte avec enthousiasme le décret qui nous est soumis et souhaite la bienvenue aux habitants de ce paisible village, dans le giron du chef-lieu lacois.

**Bürgisser Nicolas** (PLR/FDP, SE). Die Freisinnig-demokratische Fraktion heisst Clavaleyres als neuen Partner in der neuen, grossen Gemeinde Murten einstimmig und herzlich willkommen. Nach dem beschlossenen Kantonswechsel von Bern nach Freiburg vor gut einem Jahr geben wir den gut 50 Bürgerinnen und Bürgern eine neue Heimat. Clavaleyres steht jetzt nicht mehr abseits, sondern wird jetzt voll integriert. In diesem Sinne heissen wir Clavaleyres in seiner neuen Gemeinde herzlich willkommen.

Übrigens: Der letzte Territorialwechsel des Kantons Freiburg war zwischen Bösinggen und Laupen. Dort wurden die Grenzen vor ein paar Jahren auch bereinigt, und auch das ging schmerzlos über die Bühne.

**Johner-Etter Ueli** (UDC/SVP, LA). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei wird das Dekret einstimmig unterstützen. Die Fusionsvereinbarung zwischen den Gemeinden Clavaleyres und Murten enthält die bilateralen Abmachungen zwischen den beiden Gemeinden - ein weiterer Schritt vor den kantonalen Abstimmungen für die fraktionsübergreifende Fusion, die den Kanton Freiburg um 100 Hektaren grösser werden lässt.

Der Herr Staatsrat und Direktor des Landwirtschaftsdepartements aber auch der Herr Direktor des Raumplanungsamtes sowie wie wir alle können an der Aufstockung der freiburgischen Fruchtfolgeflächen Freude haben.

**Bischof Simon** (PS/SP, GL). Ich war Mitglied der ordentlichen Kommission. Der Wechsel von Clavaleyres in den Kanton Freiburg und die Fusion mit Murten wird eine Reihe von Herausforderungen lösen. Es war interessant, in der Kommission zu erfahren, welche ähnlichen Fragen sich anderswo an der Kantonsgrenze immer wieder stellen. Dass die politischen Grenzen nicht immer mit den funktionierenden Stellen - wie man das nennen könnte - übereinstimmen, ist und bleibt eine Herausforderung. Vielleicht dauert es somit nicht wieder über 200 Jahre bis zur nächsten grösseren Änderung des Kantonsgebiets.

Clavaleyres était fribourgeoise à une époque avant de devenir bernoise. On peut donc considérer ce changement comme un juste retour des choses.

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Ich möchte allen, die interveniert haben, herzlich danken für die wohlwollenden Voten. Ich glaube, die Fusion geht weiter auf einem positiven Weg. Ich habe sonst eigentlich nichts mehr zu sagen, es wurden keine Fragen gestellt. So können wir vermutlich direkt zur Lesung der Artikel schreiten.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je remercie tous les intervenants pour leur soutien unanime, ainsi que M<sup>me</sup> la Rapporteuse.

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

## Lecture des articles

### Art. 1

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). In Artikel 1 geht es um die Genehmigung der Fusionsvereinbarungen der beiden Gemeinden, die wir in der Kommission nicht im Detail behandelt haben, weil es, wie Ueli Johner auch gesagt hat, um eine Sache der beiden Gemeinden geht und es dem Grossen Rat nur, aber immerhin, obliegt, sie zu genehmigen. Das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2021 geplant.

Vielleicht noch ein paar statistische Zahlen. Nicolas Bürgisser hat von der grossen Gemeinde Murten gesprochen. Das hat mir gut getan. Realistisch gesehen sieht es folgendermassen aus: Gestern hatte Clavaleyres 50 Einwohner - in der Botschaft stand noch 46, in der Zwischenzeit ist ein Kind zur Welt gekommen und es gab noch andere Änderungen -, Murten hatte 8275 Einwohner, so wird die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner auf 8325 steigen.

Der Name Clavaleyres könnte darauf schliessen lassen, dass der Prozentsatz der Französischsprachigen in der Gemeinde Murten mit der Fusion erhöht wird. Dies ist jedoch nicht der Fall, denn Französisch ist nur der Name der Gemeinde. Dennoch wird Murten die Zweisprachigkeit weiter pflegen und die neuen Einwohnerinnen und Einwohner werden davon nur profitieren können.

> Adopté.

## Art. 2

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Artikel 2 bezeichnet den Namen der neuen Gemeinde, der Murten oder Morat lautet. Clavaleyres wird ein Ortsteil der Gemeinde Murten werden.

> Adopté.

## Art. 3

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). In der Fusionsvereinbarung wie auch im Gesetz vom 23. März 2018 über die Aufnahme von Clavaleyres sind die Auswirkungen des Zusammenschlusses geregelt.

> Adopté.

## Art. 4

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Das Inkrafttreten der Fusion ist auf den 1. Januar 2021 geplant und wird in der Fusionsvereinbarung so genannt. Dieser Termin hängt jedoch vom Inkrafttreten des Gebietsänderungskonkordats zwischen den Kantonen Bern und Freiburg ab und insbesondere auch von dessen Genehmigung durch die Eidgenossenschaft. Wir als Kanton haben jedoch wenig Einfluss auf den Terminplan des eidgenössischen Parlaments und können die Behandlung unseres Geschäfts höchstens vielleicht mit einer Charmeoffensive beeinflussen.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je confirme les propos de M<sup>me</sup> la Rapporteuse.

> Adopté.

## Art. 5

**Hänni-Fischer Bernadette** (PS/SP, LA). Der Kanton Freiburg verfügt über eine gesetzliche Grundlage für eine Finanzhilfe, 200 Franken pro Einwohner. Murten hat diesen Beitrag für seine Einwohnerinnen und Einwohner bereits bei früheren Fusionen bezogen.

Zu erwähnen ist noch, dass mit der Aufnahme von Clavaleyres die Fruchtfolgefläche im Kanton Freiburg erhöht wird, was für den Kanton in verschiedener Hinsicht von Vorteil sein dürfte.

> Adopté.

## Art. 6

> Adopté.

Titre et considérants

> Adoptés.

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

## Vote

> 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: Total 84*

Aebischer Eliane (SE,PS/SP), Aebischer Susanne (LA,PDC/CVP), Badoud Antoinette (GR,PLR/FDP), Ballmer Mirjam (FV,VCG/MLG), Bapst Markus (SE,PDC/CVP), Berset Solange (SC,PS/SP), Bertschi Jean (GL,UDC/SVP), Bischof Simon (GL,PS/SP), Bonvin-Sansonnens Sylvie (BR,VCG/MLG), Bourguet Gabrielle (VE,PDC/CVP), Brügger Adrian (SE,UDC/SVP), Bürgisser Nicolas (SE,PLR/FDP), Butty Dominique (GL,PDC/CVP), Chardonens Jean-Daniel (BR,UDC/SVP), Chassot Claude (SC,VCG/MLG), Collaud Romain (SC,PLR/FDP), Collomb Eric (BR,PDC/CVP), Cotting Violaine (BR,PS/SP), Dafflon Hubert (SC,PDC/CVP), de Weck Antoinette (FV,PLR/FDP), Décrind Pierre (GL,PDC/CVP), Defferrard Francine (SC,PDC/CVP), Demierre Philippe (GL,UDC/SVP), Dietrich Laurent (FV,PDC/CVP), Doutaz Jean-Pierre (GR,PDC/CVP), Ducotterd Christian (SC,PDC/CVP), Emonet Gaétan (VE,PS/SP), Fagherazzi-Barras Martine (SC,PS/SP), Flechtner Olivier (SE,PS/SP), Gaillard Bertrand (GR,PDC/CVP), Galley Nicolas (SC,UDC/SVP), Garghentini Python Giovanna (FV,PS/SP), Genoud François (VE,PDC/CVP), Ghielmini Krayenbühl Paola (SC,VCG/MLG), Glasson Benoît (GR,PLR/FDP), Glauser Fritz (GL,PLR/FDP), Grandgirard Pierre-André (BR,PDC/CVP), Hänni-Fischer Bernadette (LA,PS/SP), Hayoz Madeleine (LA,PDC/CVP), Herren-Rutschi Rudolf (LA,UDC/SVP), Ith Markus (LA,PLR/FDP), Jakob Christine (LA,PLR/FDP), Jaquier Armand (GL,PS/SP), Johner-Etter Ueli (LA,UDC/SVP), Jordan Patrice (GR,PDC/CVP), Kolly Gabriel (GR,UDC/SVP), Kolly Nicolas (SC,UDC/SVP), Kolly René (SC,PLR/FDP), Kubski Grégoire

(GR,PS/SP), Longchamp Patrice (GL,PDC/CVP), Mäder-Brühlhart Bernadette (SE,VCG/MLG), Mauron Pierre (GR,PS/SP), Mesot Roland (VE,UDC/SVP), Meyer Loetscher Anne (BR,PDC/CVP), Morel Bertrand (SC,PDC/CVP), Moussa Elias (FV,PS/SP), Müller Chantal (LA,PS/SP), Pasquier Nicolas (GR,VCG/MLG), Péclard Cédric (BR,VCG/MLG), Peiry Stéphane (FV,UDC/SVP), Perler Urs (SE,VCG/MLG), Piller Benoît (SC,PS/SP), Pythoud-Gaillard Chantal (GR,PS/SP), Repond Nicolas (GR,PS/SP), Rey Benoît (FV,VCG/MLG), Rodriguez Rose-Marie (BR,PS/SP), Roth Pasquier Marie-France (GR,PDC/CVP), Savary-Moser Nadia (BR,PLR/FDP), Savoy Philippe (SC,PS/SP), Schläfli Ruedi (SC,UDC/SVP), Schneuwly André (SE,VCG/MLG), Schoenenweid André (FV,PDC/CVP), Schuwey Roger (GR,UDC/SVP), Schwander Susanne (LA,PLR/FDP), Senti Julia (LA,PS/SP), Steiert Thierry (FV,PS/SP), Sudan Stéphane (GR,PDC/CVP), Vonlanthen Ruedi (SE,PLR/FDP), Wassmer Andréa (SC,PS/SP), Wickramasingam Kirhana (GR,PS/SP), Wüthrich Peter (BR,PLR/FDP), Zadory Michel (BR,UDC/SVP), Zamofing Dominique (SC,PDC/CVP), Zosso Markus (SE,UDC/SVP).

## Rapport 2019-CE-43

### Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (2018)

---

Rapporteur-e:	<b>Chardonnens Jean-Daniel</b> ( <i>UDC/SVP, BR</i> )
Représentant-e du gouvernement:	<b>Castella Didier</b> , Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts
Préavis de la commission:	<b>08.05.2019</b> ( <i>BGC mai 2019, p. 799</i> )
Remarque:	<b>Ce rapport fait l'objet d'un fascicule séparé.</b>

---

#### Discussion

**Chardonnens Jean-Daniel** (*UDC/SVP, BR*). La commission a siégé le 8 mai dernier et a étudié avec intérêt les rapports de l'Autorité de la transparence et de la protection des données, ainsi que de la médiation cantonale.

Les deux rapports ont été traités séparément, avec la récusation des personnes qui n'avaient pas de lien direct avec l'objet des discussions.

Les deux autorités ne sont pas directement rattachées à la Direction des institutions mais à la Chancellerie de l'Etat. Elles sont ainsi indépendantes. Toutes deux ont un problème commun, puisqu'elles sont en manque de ressources. Sur ce sujet, je laisserais M. le Commissaire nous informer de la suite qui sera faite à cette problématique.

De ce premier rapport qui nous intéresse maintenant, celui de l'Autorité, de la transparence et de la protection des données, une pesée d'intérêts est nécessaire, sachant que la limite n'est pas toujours évidente entre la transparence et la protection des données. Elle se trouve aujourd'hui confrontée à des exigences de plus en plus importantes en matière de protection des données, surtout au regard de la digitalisation.

En 2018, cette commission a tenu neuf séances ordinaires. Le président a consacré près de 150 heures à cette mission: suivi des dossiers, coordination avec les préposées, accompagnement du changement de préposée. Les communes recourent de plus en plus au service de ces deux autorités pour l'élaboration de règlements communaux. Certaines communes ont notamment introduit des règles sur l'utilisation de la vidéo-surveillance ou des drones. Il en va de même de la part des services de l'Etat, ainsi que de nombreuses situations particulières, privées ou pas.

Les membres de la commission ont abondamment commenté les différents exemples qui sont cités dans le rapport que vous avez pu lire. Ils ont ainsi pu avoir les réponses qu'ils attendaient de la part de M. Laurent Schneuwly, président de la commission, Martine Stoffel, préposée à la transparence, Alice Reichmuth Pfammatter, préposée à la protection des données. Par ailleurs, cette séance de commission représentait une première pour M<sup>me</sup> Stoffel et une dernière pour M<sup>me</sup> Reichmuth Pfammatter. Je les remercie sincèrement pour leurs explications en complément de leurs rapports, qui sont pour le moins complets.

La commission prend acte de ce rapport et invite le Grand Conseil à en faire autant.

**Badoud Antoinette** (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance du rapport de l'Autorité de la protection des données et de la transparence et remercie cette autorité pour son rapport circonstancié.

En tant que membre de la commission, j'ai beaucoup apprécié les explications données par M<sup>me</sup> Reichmuth Pfammatter, préposée à la protection des données. Elle a notamment relevé le manque de ressources pour assumer les tâches toujours plus complexes que sont la digitalisation, avec des projets de grande envergure qui traitent des affaires sensibles et un nombre croissant des dossiers, notamment ceux liés à l'informatique, qui génèrent aussi une charge de travail importante. A ce titre,

elle a d'ailleurs rappelé qu'il manque un spécialiste de la sécurité informatique. La révision de la loi sur la protection des données occasionne aussi une charge non négligeable à cette autorité.

Quant au projet d'externalisation pour stocker les données dans les nuages informatiques, sujet d'une grande actualité, ceci constitue vraiment une priorité pour cette autorité. Elle nous a mis en garde contre les risques liés à l'externalisation, qui est effectivement un grand souci pour l'Autorité, qui demande avec insistance de développer des outils aux niveaux national et intercantonal, mais au moins en Europe. L'enjeu ne porte pas seulement sur le stockage des données mais également sur des outils informatiques utilisés. A ce titre, nous devons faire preuve de vigilance, car si l'on se dirige vers la digitalisation 4.0, il existe aussi des *hackers* 4.0. Le danger ne doit pas être sous-estimé. Chaque jour, de nouvelles failles sont découvertes, failles qui remplissent aussi l'actualité, attendent le recul nécessaire pour partir tête baissée dans le *cloud*.

Je remercie enfin l'Autorité pour son rapport présenté pour la dernière par M<sup>me</sup> Reichmuth Pfammatter qui va prendre sa retraite, retraite que nous lui souhaitons belle et sereine.

Le rapport sur la transparence a été présenté par la nouvelle préposée, M<sup>me</sup> Martine Stoffel, qui a remplacé M<sup>me</sup> Zunzer, qui doit essentiellement se prononcer sur les droits d'accès aux documents. Elle a fait remarquer que ce n'est qu'exceptionnellement qu'une autorité peut en différer l'exercice, ou le refuser totalement ou partiellement.

Il a été relevé en conclusion que si des députés souhaitent élargir les compétences de l'Autorité de la protection des données et de la transparence, il appartient au parlement d'initier les modifications légales inhérentes, ou d'y veiller lors de la prochaine révision de la loi.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec intérêt du rapport de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données. Nous soulignons le travail important et conséquent effectué par cette autorité et par les préposées concernées.

A la lecture des rapports, nous sommes cependant d'avis que parfois certaines recommandations ou décisions vont trop loin. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'exemple donné en page 24 par rapport à la protection des données et à l'aide sociale. L'Autorité cantonale a conclu que toute transmission d'informations par le service social est exclue, excepté à la seule commission sociale. De ce fait, le conseil communal, qui doit donner des préavis ou rendre des décisions, n'a pas toutes les informations en main à cause de la protection des données.

Cependant, le principe de subsidiarité veut selon nous que le conseil communal, qui doit connaître ses concitoyens, puisse avoir toutes les informations en main pour se prononcer. Le fait qu'il s'agisse d'informations sensibles n'y change rien puisque les membres de l'exécutif sont soumis au secret de fonction, qu'ils doivent bien évidemment respecter.

Ainsi, et sous couvert de la protection des données, nous sommes d'avis que parfois des solutions aberrantes sont mises en œuvre et sont contraires au but et à l'esprit des dispositions légales.

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

**Hayoz Madeleine** (*PDC/CVP, LA*). Le groupe démocrate-chrétien a parcouru avec intérêt le contenu du rapport de l'Autorité de la transparence et de la protection des données et la remercie pour les informations en rapport avec son activité.

Nous trouvons regrettable, ainsi que mon collègue UDC, que les conseils communaux n'aient pas accès aux fichiers des personnes bénéficiaires de l'aide sociale et de l'assurance chômage. Les conseillers communaux sont des personnes assermentées. Il faut à chaque fois faire une demande à la protection des données et de la transparence pour avoir accès à ces données. N'y aurait-il pas possibilité de changer ce point de la loi?

Avec ces remarques, le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport.

**Kubski Grégoire** (*PS/SP, GR*). Mes liens d'intérêts: j'étais membre de la commission et je suis également membre du comité d'initiative pour la transparence dans le financement de la vie politique.

Nous remercions les préposées à la protection des données et à la transparence pour leurs rapports tout à fait complets.

Nous émettons cependant deux remarques, plutôt deux souhaits.

Le premier est lié à la sensibilisation. Il y a encore trop d'administrés qui n'ont pas connaissance que la transparence est désormais le principe et que le secret est l'exception. Peut-être pas autant que le préposé valaisan de la protection des données Sébastien Fanti le fait, mais une certaine médiatisation serait tout à fait adéquate et opportune dans la mesure où beaucoup de gens encore ignorent l'importance de ces principes.

Le deuxième est lié à l'initiative de la jeunesse socialiste, qui a été acceptée en mars 2018, sur la transparence du financement de la vie politique. Il nous semble problématique et même inquiétant que la commission n'ait pas encore été consultée à ce

sujet. Je m'inquiète que le Conseil d'Etat traîne les pieds pour adapter et adopter une mise en œuvre concrète, alors que le vote était clair et il y a de cela plus d'une année.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (*VCG/MLG, SE*). Die Fraktion Mitte Links Grün nahm mit Interesse Kenntnis vom Bericht der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz. Dabei konnten wir feststellen, dass die Aufgaben dieser Behörde extrem vielfältig sind und ihre Arbeitsintensität entsprechend hoch ist. Wie in zahlreichen anderen Bereichen fehlt es auch hier an Ressourcen. Leider sitzt unser Finanzchef heute nicht hier.

Bereits bei der Vorstellung des letztjährigen Berichts wies der Berichterstatter auf das Fehlen eines Informatik-Sicherheitspezialisten hin. Er sagte damals: "Il manque cruellement un spécialiste en matière de sécurité informatique." Im vergangenen Jahr wurde zwar kein solcher angestellt, aber immerhin wurden in Zusammenhang mit der Digitalisation ein Informatiker und ein Jurist zu je 50 Prozent angestellt, befristet auf 3 Jahre. Ob damit der Bereich der Informationssicherheit abgedeckt ist, wäre noch genau zu beobachten.

Mit diesen Bemerkungen bedankt sich die Fraktion Mitte Links Grün für den ausführlichen und interessanten Bericht.

**Berset Solange** (*PS/SP, SC*). Ce rapport d'activité sur la transparence et la protection des données donne beaucoup d'informations et montre le travail important effectué par les responsables. Que toutes les personnes engagées et en charge soient remerciées pour leur engagement.

J'émets un vœu. Je souhaiterais que dans l'appréciation des cas une évaluation plus pragmatique fasse quelque fois partie des prises de position, surtout lorsque cela concerne une autre autorité publique. Pour un citoyen qui demande des documents dans le cadre du travail du conseil communal, je pense qu'il serait judicieux, avant de pouvoir discuter, d'attendre que le dossier soit clos.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je remercie le rapporteur pour son introduction et je rappelle que l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPRD) est attachée à la Chancellerie, qui est représentée dans les tribunes par M. le Vice-chancelier, que je remercie.

La protection des données est un sujet de plus en plus sensible. A l'heure où bon nombre d'entre nous fournissons, parfois sans même s'en rendre compte, nos propres données à des entreprises privées et que les plus grandes fortunes du monde se sont bâties sur l'exploitation de ces données, l'Etat se doit d'assurer leur protection. A ce titre et par rapport à la remarque de la députée Badoud, j'aimerais dire que s'il est vrai que nous devons être vigilants, ne nous devons pas non plus être trop timides. La révolution 4.0 est en route et nous ne devons pas avancer tête baissée mais tête réfléchie, mais en tout cas un stop dans cette avancée avec un risque zéro ne serait pas responsable non plus.

L'équilibre n'est pas toujours simple entre efficacité à court terme, qui veut que tout soit accessible immédiatement, que tout communique sans obstacle, et la nécessité de prévenir les abus et de protéger ce qui reste encore de la sphère privée. La transparence est elle aussi face à un équilibre instable. Il est essentiel dans un Etat démocratique de garantir une information précise et honnête sur l'activité des agents de l'Etat élus ou fonctionnaires. Il faut aussi que l'Etat puisse consacrer l'essentiel de son temps à l'action ou au service de la population plutôt qu'à des justifications et à des explications de textes.

J'aimerais remercier nos deux préposées, M<sup>me</sup> Martine Stoffel, qui a succédé en septembre à M<sup>me</sup> Zunzer Raemy à la fonction de préposée à la transparence. Merci également à la commission pour tout le travail réalisé.

Par rapport aux remarques, notamment concernant les ressources, elles ont été entendues par le Conseil d'Etat, qui les examinera dans le cadre de l'élaboration des prochains budgets et du plan financier. Différentes solutions sont en cours d'étude par la Chancellerie d'Etat, à laquelle la médiation cantonale administrative est également attachée.

A titre personnel, je remarque que le flot de demandes en ressources est continu au Grand Conseil et que le Conseil d'Etat devra faire des priorités. Il ne pourra pas répondre à toutes les demandes qui arrivent en permanence.

Par rapport aux interventions de M. Kolly, M<sup>me</sup> Hayoz et M<sup>me</sup> Badoud par rapport à une interprétation trop rigoriste de la protection des données, j'ai envie de leur donner raison sur le fond. Sur la forme, la commission et les préposées n'ont pas d'autre choix que d'appliquer la loi. Je pense qu'il y a ici peut-être un besoin de modifier cette loi.

Quant à la remarque de M. Kubski, qui prétend que le Conseil d'Etat traîne les pieds, je vous rassure, le groupe de travail a été réuni. Il a non seulement traité de la chose, mais il a validé le message et le projet de loi. On a effectivement pris le temps de travailler pour y arriver, mais on y travaille très efficacement.

Quant à la médiatisation de la transparence, j'ai envie de dire que malheureusement la transparence est très médiatisée en Suisse, particulièrement dans d'autres cantons. Ce n'est pas toujours une image positive. Je crois qu'on est tous conscient qu'il y a une nécessité de transparence sur de nombreux objets.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

---

## Rapport 2019-CE-33 Médiation cantonale administrative (Med) (2018)

---

Rapporteur-e: **Chardonnens Jean-Daniel** (*UDC/SVP, BR*)  
Représentant-e du gouvernement: **Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts**  
Préavis de la commission: **08.05.2019** (*BGC mai 2019, p. 798*)  
Remarque: **Ce rapport fait l'objet d'un fascicule séparé.**

---

### Discussion

**Chardonnens Jean-Daniel** (*UDC/SVP, BR*). La médiation cantonale administrative permet d'apaiser beaucoup de situations, mais elle peut aussi être source de conflits, comme le démontre le cas qui oppose une direction de l'Etat à une institution et où le médiateur a demandé un avis de droit.

Force est de constater qu'après deux ans d'activité il reste encore des réglages à faire. Il y a une ambivalence entre la retenue que le médiateur cantonal pourrait avoir et un rôle plus actif. L'article 17 de la loi laisse au médiateur une large marge d'appréciation.

Je remercie M. Vallat, médiateur cantonal démissionnaire, pour son rapport. Je remercie également M. le Conseiller d'Etat Didier Castella, commissaire du gouvernement, pour les précisions qu'il nous a apportées lors de nos discussions.

La commission prend acte de ce rapport et invite le Grand Conseil à en faire autant.

Pour terminer, merci encore à M. le Secrétaire général adjoint, M. Reto Schmid, pour la tenue impeccable du PV.

**Kolly Nicolas** (*UDC/SVP, SC*). Notre groupe a pris connaissance avec intérêt du rapport sur la médiation administrative. Le contenu de ce rapport, en particulier lorsqu'il évoque des conflits ouverts avec le Conseil d'Etat, nous a cependant laissé perplexe, qui plus est lorsque nous avons appris la démission du médiateur cantonal, malheureusement trop tard peut-être pour tenter une médiation entre le médiateur cantonal et le Conseil d'Etat.

J'avais en 2015 le désir de présider la commission parlementaire qui avait élaboré la nouvelle loi sur la médiation administrative. Les débats avaient été intenses afin de définir le modèle de médiateur à mettre en place dans notre canton. Finalement, une majorité de la commission, suivie par le Grand Conseil, avait préféré un médiateur *light* sur le modèle vaudois plutôt qu'un ombudsman de type alémanique, qui aurait eu des pouvoirs très élargis. Cependant, et malgré cette décision claire du Grand Conseil, il y a lieu de constater que le médiateur cantonal a interprété sa fonction d'une manière plus large et étendue que celle mise en œuvre par la loi cantonale, en tout cas dans son esprit.

Le cas numéro 5 mentionné dans le rapport est donc un exemple patent des crispations qui découlent de ce choix. Il y a lieu dans le cadre de la succession du médiateur cantonal de clarifier dès le départ le rôle du médiateur, qu'il ne peut pas et ne doit pas imposer une médiation à l'Etat si l'Etat n'en veut pas.

Cependant, le Parlement doit aussi faire son *mea culpa*. Je comprends les difficultés qu'a eu le médiateur cantonal à effectuer sa tâche. Le rôle de médiateur avec l'administration cantonale importante que l'on connaît est un rôle qui ne peut être une activité accessoire. Dans ce cadre-là et en engageant un médiateur à un poste réduit de 20%, ce qui est arrivé était inévitable. Je comprends par conséquent les critiques du médiateur cantonal par rapport à son taux d'activité et aux moyens qui lui ont été donnés. Dans le cadre de ces réflexions, il y a lieu de savoir ce que l'on veut. Si l'on ne veut pas de médiateur cantonal, il ne faut pas créer un poste juste pour se donner bonne conscience. Il faut avoir le courage de dire que l'institution d'un médiateur cantonal n'est pas nécessaire, que c'était une erreur, et de proposer par votation populaire l'abrogation de l'article 119 de la Constitution cantonale. Dans le cas contraire, il faut être cohérent et doter ce poste suffisamment, en octroyant d'une part un taux d'activité suffisant au médiateur cantonal, 80 ou 100%, et d'autre part des moyens administratifs annexes suffisants, comme un secrétariat. Ne rien faire ne fera que reporter le problème, et nous nous retrouverons dans la même situation dans deux ou trois ans.

**Hayoz Madeleine** (*PDC/CVP, LA*). Le groupe démocrate-chrétien a parcouru avec intérêt le contenu du rapport de l'Autorité sur la médiation cantonale administrative et remercie l'Autorité pour les informations en rapport avec son activité.

Comment se fait-il que le médiateur cantonal s'occupe d'un conflit entre un particulier et un ramoneur? La médiation de proximité existe. C'est le préfet ou la préfecture. Il est vrai que le médiateur cantonal, en qualité d'autorité indépendante et

conformément à la LMed, décide s'il examine l'affaire ou pas. Sur ce point, la loi devrait être plus claire et préciser les limites de la fonction du médiateur, car la médiation de proximité a bien fonctionné jusque-là.

Il ressort encore de ce rapport que le temps de travail du médiateur est trop faible pour permettre une bonne efficacité. Ce point doit être amélioré de suite.

Le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport.

**Mäder-Brühlhart Bernadette** (*VCG/MLG, SE*). Die Fraktion Mitte Links Grün hat auch diesen Bericht mit Interesse zur Kenntnis genommen. Zwei Punkte sind uns dabei aufgefallen.

Der Mediator war für mehr als die Hälfte der Anfragen gar nicht zuständig. Dies ist bestimmt auf den Umstand zurückzuführen, dass die kantonale Ombudsstelle in der breiten Öffentlichkeit noch weitgehend unbekannt ist. Schade für all die Ressourcen, die nur für die Abklärung der Zuständigkeit verbraucht wurden. Es würde unseres Erachtens deshalb Sinn machen, die Ombudsstelle vor allem in den Gemeinden bekannter zu machen. Nach zwei Jahren Einsatzes sind immer noch Kinderkrankheiten vorhanden, was an sich normal ist. Es wurde unter anderem festgestellt, wie schon mehrmals erwähnt wurde, dass die aktuellen 20 Stellenprozent des Mediators bei Weitem nicht genügen, um diese Aufgaben zielgerecht zu erfüllen.

Ein zentrales Element eines Mediators bildet seine Unabhängigkeit. Die Fraktion Mitte Links Grün weist darauf hin, dass diese dringend gewährleistet bleiben muss.

Mit diesen Bemerkungen dankt die Fraktion Mitte Links Grün für den detaillierten Bericht.

**Berset Solange** (*PS/SP, SC*). Le groupe socialiste a pris connaissance du rapport sur la médiation cantonale administrative avec grand intérêt.

Il faut relever que la tâche du médiateur est complexe ou qu'elle peut devenir très complexe.

Ces deux premières années de médiation n'ont pas été faciles pour un profane ou un non-juriste. Cependant, le médiateur aurait pu trouver l'interprétation conforme de la loi dans les Bulletins du Grand Conseil lorsque celle-ci a été édictée. Il aurait pu également chercher des renseignements auprès du Service de législation de notre canton, qui est toujours à disposition pour donner des informations ou des avis de droit, en lieu et place d'aller chercher un avis de droit ou des renseignements dans un canton voisin, qui n'a pas les mêmes règles de fonctionnement qu'à Fribourg.

Le poste de médiateur étant à repourvoir, le groupe socialiste demande au commissaire du gouvernement de préparer un cahier des charges précis sur la base des discussions qui ont eu lieu au Grand Conseil pour que le/la prochain/prochaine médiateur/médiatrice puisse effectuer sa tâche en toute connaissance de cause. Il faudra aussi s'assurer que la nouvelle personne ait bien compris cette tâche, et surtout prenne conscience des limites que celle-ci a également. Le rôle de la médiation est quand même d'être à l'écoute et surtout de tenter de résoudre les conflits et non pas d'en créer.

Je termine en proposant au commissaire du gouvernement de bien vouloir étudier le 20% mis à disposition, parce qu'il sera certainement nécessaire de donner un petit plus de ressources pour que cette tâche soit remplie à satisfaction des Fribourgeoises et Fribourgeois.

Avec ces remarques, le groupe socialiste prend acte de ce rapport.

**Badoud Antoinette** (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical prendra acte de ce rapport.

Comme beaucoup de choses ont été dites, je ne vais pas les répéter et ainsi vous faire économiser du temps.

Je remercie M. Vallat pour l'énorme travail qu'il a déjà effectué.

**Chardonnens Jean-Daniel** (*UDC/SVP, BR*). Je constate beaucoup de remarques sur le rôle du médiateur et les ressources mises à sa disposition. Je laisse M. le Commissaire répondre.

**Castella Didier, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je tiens tout d'abord à préciser que, comme pour l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, la médiation cantonale est rattachée à la Chancellerie, qui est représentée par son vice-chancelier.

Merci à M. le Rapporteur pour son introduction.

Comme cela avait déjà été révélé lors du premier exercice de l'année passée, l'activité déployée montre l'importance de la médiation administrative et l'ampleur de la tâche pour cette nouvelle fonction introduite par la Constitution cantonale de 2004.

On peut naturellement voir le verre à moitié vide et s'inquiéter de constater le nombre de conflits qui opposent certaines personnes à notre administration. On peut aussi voir le verre à moitié plein, et c'est mon cas, en relevant que la médiation

administrative permet d'apaiser la plupart des situations. La médiation est donc un élément important, qui renforce la proximité entre l'Etat et la population. Naturellement, cette fonction a un prix, et comme vous avez pu le lire, le premier médiateur cantonal, M. Vallat, estime que les ressources à disposition sont insuffisantes. Ces paroles ont été reprises par la plupart des intervenants. Le flot continu de demandes de ressources continue. Je vous demande d'être cohérent au moment des budgets.

Vous le savez certainement, la médiation administrative est un organe totalement indépendant. Le Conseil d'Etat se doit donc de transmettre au Grand Conseil le rapport tel que proposé par le médiateur cantonal. Je précise bien sûr que les directions de l'Etat ont lu avec attention ce rapport et, dans leurs domaines de compétence, ont pris note des remarques et recommandations qui y figuraient.

J'ai eu l'occasion de revenir sur tel ou tel élément du rapport de la commission parlementaire pour apporter quelques précisions. J'y reviendra quelque peu.

Après deux ans d'activité, il est normal qu'il y ait encore des réglages fins à faire dans la fonction de la médiation administrative, y compris du côté de l'administration elle-même, pour ce qui est de ce service nouveau pour l'administration. Je me réjouis néanmoins de constater que ces réglages n'ont pas empêché le médiateur d'aboutir à de nombreux accords entre les partis, ou de fournir les renseignements utiles pour répondre aux personnes concernées.

Par rapport aux inquiétudes qui ont été émises pour le rôle, la fonction et la compétence de ce médiateur, je dois avouer très honnêtement qu'on peut en faire différentes interprétations, le flou étant de circonstance dans la loi. Je pense qu'il y a effectivement des clarifications qui seront nécessaires avant l'engagement du prochain médiateur.

Je tiens enfin à remercier vivement M. Vallat pour le travail réalisé durant ces deux années. La tâche est en soi complexe, et encore plus lorsqu'elle est nouvelle et qu'il faut faire sa place et expliquer la nature de la médiation administrative. Dans une société de plus en plus marquée par la culture du conflit et de la concurrence, réussir à imposer l'idée d'un règlement satisfaisant toutes les parties, sans vainqueur ni vaincu, n'est pas tâche aisée. Merci, M. Vallat.

Nous avons malheureusement le regret d'apprendre la démission de M. Vallat pour manque de disponibilité pour la fin de l'année. En effet, M. Vallat estime que ce 20% ne lui permet pas de s'engager suffisamment d'une part, et d'autre part ses activités annexes ne lui laissent pas la possibilité de s'investir davantage. C'est donc pour cette unique raison qu'il démissionne. Je lui souhaite un plein succès pour ses très nombreux engagements et le remercie pour ces trois années au service de l'Etat.

> Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

—

## **Clôture de la session**

- La séance est levée à 11 h 28.

*Le Président:*

**Roland MESOT**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, *secrétaire générale*

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