

Tome CLXIII

**Session ordinaire**

Band CLXIII

**Ordentliche Session**

—

Octobre / Oktober 2011

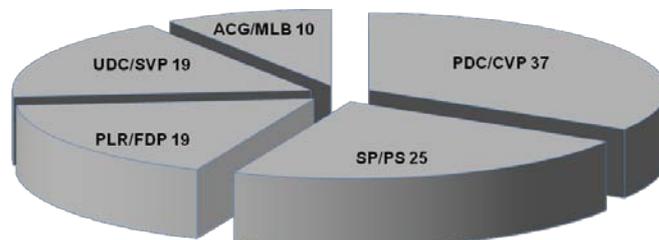
---

**Contenu – Inhalt****Pages – Seiten**

Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	1837 – 1838
Première séance, mardi 4 octobre 2011 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 4. Oktober 2011</i>	1839 – 1865
Deuxième séance, mercredi 5 octobre 2011 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 5. Oktober 2011</i>	1866 – 1893
Troisième séance, jeudi 6 octobre 2011 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 6. Oktober 2011</i>	1894 – 1912
Messages – <i>Botschaften</i>	1913 – 2203
Réponses du Conseil d'Etat – <i>Antworten des Staatsrates</i>	2188 – 2215
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	2216 – 2216
Questions – <i>Anfragen</i>	2217 – 2248
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	2249 – 2256
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	2257 – 2260

**Répartition des groupes – Fraktionsstärken**

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

**Abréviations – Abkürzungen**

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

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

---

## Table des matières

<b>1. Assermentation</b> .....	1866, 1894		
<b>2. Clôture de la session</b> .....	1912		
<b>3. Commissions</b> .....	1839		
<b>4. Communications</b> .....	1839		
<b>5. Elections</b> .....	1893		
<b>6. Elections judiciaires</b> .....	1865		
préavis .....	2168		
<b>7. Mandats:</b>			
MA4019.11 Christian Ducotterd/Nicolas Lau- per/Gabrielle Bourguet/Patrice Jordan/Pascal Andrey/Eric Menoud/Emmanuelle Kaelin Murith/ Emanuel Waeber/Josel Fasel/Christine Bulliard – modification de l’ordonnance concernant les réductions des primes d’assurance-maladie et du règlement sur les bourses d’études; <i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2206	M1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty – par- ticipation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des partis poli- tiques; <i>prise en considération</i> .....	1906
MA4023.11 Christa Mutter/Benoît Rey/Hugo Raemy/Ursula Schneider Schüttel/Olivier Suter/Laurent Thévoz/Nicolas Rime/Daniel de Roche/Nicole Aeby-Egger/Christian Marbach – requête au Conseil fédéral concernant la cen- trale nucléaire de Mühleberg, CNM; <i>prise en considération</i> .....	1888	<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2189
MA4024.11 Pierre Mauron/Valérie Piller Carrard/ Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Repond/Xavier Ganioz/René Thomet/Dominique Corminbœuf/ François Roubaty/Nicolas Rime/Solange Berset (ALPIQ); <i>prise en considération</i> .....	1859	M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet – Publication de la liste des donatrices et dona- teurs dont les versements à une parti politique dépassent 5000 francs; <i>prise en considération</i> ..	1906
<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2211	<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2189
MA4025.11 Jacques Morand/Nicolas Rime/ Pierre-André Page/Markus Bapst/Jean-Pierre Sig- gen/Bruno Jendly/Jean-Denis Geinoz/Gilbert Car- dinaux/Laurent Thévoz/Pierre Mauron – Institut Adolphe Merkle – étage supplémentaire; <i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2212	M1116.11 Pierre Mauron/Andrea Burgener – représentativité politique dans les conseils d’ad- ministration des grandes entreprises détenues par l’Etat; <i>prise en considération</i> .....	1861
MA4026.11 Jacques Morand/Pierre-André Page/ Markus Bapst/Jean-Pierre Siggen/Bruno Jendly/ Jean-Denis Geinoz/Gilbert Cardinaux/Jean- Louis Romanens/Laurent Thévoz/Pierre Mauron – Institut Adolphe Merkle – sous-sol; <i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2214	<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2198
<b>8. Motions:</b>		M1117.11 Nicolas Rime/René Thomet – des entreprises en mains publiques transparentes <i>prise en considération</i> .....	1862
M1111.10 Claudia Cotting/Monique Goumaz- Renz – loi sur l’aide sociale – changement de domicile; <i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2188	<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2199
M1112.10 Nicolas Rime – promotion de la mobi- lité combinée; <i>prise en considération</i> .....	1881	M1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach – lier la participation de l’Etat aux frais de campagne électorale à la transparence du finan- cement des partis politiques; <i>prise en conside- ration</i> .....	1906
		<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2189
		M1120.11 André Schoenenweid/Stéphane Peiry – nouvelle loi sur les finances communales. Modi- fication de la loi sur les communes (LCo); <i>ré- ponse du Conseil d’Etat</i> .....	2199
		M1122.11 René Thomet/Gaétan Emonet – élection des syndicats par le peuple. Modifica- tion de la loi sur les communes (LCo); <i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2201
		<b>9. Ouverture de la session</b> .....	1839
		<b>10. Postulats:</b>	
		P2086.11 Valérie Piller Carrard/Ursula Schnei- der Schüttel – représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises <i>prise en considération</i> .....	1856
		<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2203
		P2087.11 Nicole Lehner-Gigon/Bernadette Hänni-Fischer – étude de la couverture médi- cale de premier recours dans le canton; <i>prise en considération</i> .....	1878
		<i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2204
		P2088.11 Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Rime – places de parc pour les utilisateurs du covoi- tage; <i>réponse du Conseil d’Etat</i> .....	2205

P2098.11 Glauser Fritz/Hunziker Yvan – contournement de Romont, Chavannes-Parqueterie-la Halle; *dépôt et développement* . . . . . 2216

### 11. Projets de décrets:

relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire; entrée en matière, lecture des articles . . . . . 1866  
vote final . . . . . 1867  
décret . . . . . 2168

N° 258 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne-Fribourg, secteur Flamatt (crédit d'objet)  
entrée en matière . . . . . 1903  
lecture des articles . . . . . 1905  
vote final . . . . . 1906  
message . . . . . 1913

### 12. Projets de lois:

N° 259 portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre; entrée en matière . . . . . 1867  
première lecture, deuxième lecture et vote final . . . . . 1869  
message . . . . . 1928

N° 262 sur l'eau potable (LEP); entrée en matière . . . . . 1840  
première lecture . . . . . 1844  
deuxième lecture . . . . . 1896  
vote final . . . . . 1902  
message . . . . . 1988

N° 265 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales; entrée en matière . . . . . 1869  
première lecture . . . . . 1872  
deuxième lecture . . . . . 1877  
vote final . . . . . 1878  
message . . . . . 2072

### 13. Questions:

QA3379.11 Louis Duc – répartition inéquitable dans les conseils d'administration . . . . . 2217

QA3388.11 Emanuel Waeber – développement de futures zones touristiques . . . . . 2219

QA3391.11 Markus Bapst – pollution des eaux par des engrais de ferme . . . . . 2222

QA3394.11 David Bonny – examen des tarifs du Groupe E après l'annonce du coût exorbitant de leur nouveau bâtiment . . . . . 2228

QA3395.11 Solange Berset – formation professionnelle . . . . . 2229

QA3396.11 Edgar Schorderet – réduction fiscale en relation avec des investissements destinés à économiser ou à produire de l'énergie et à ménager l'environnement (Modifications de la LICD). . . . . 2234

QA3397.11 Charles Brönnimann – exploitation de locaux pour le marché des voitures d'occasion . . . . . 2237

QA3398.11 Claudia Cotting – Service public de l'emploi (SPE) . . . . . 2240

### 14. Rapports:

N° 250 sur le postulat P2015.07 Charly Haenni – politique cantonale des transports – et sur le postulat P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach – raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins; discussion . . . 1882  
rapport . . . . . 2089

N° 267 sur le postulat P2054.09 Boschung Moritz/Glardon Alex – gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance); discussion . . . . 1854  
rapport . . . . . 2107

N° 268 sur le postulat P2024.07 Eric Collomb – héberger l'innovation par la création d'un parc technologique; discussion . . . . . 1884  
rapport . . . . . 2147

N° 275 relatif à la votation cantonale du 15 mai 2011; discussion . . . . . 1894  
rapport . . . . . 2161

N° 277 sur le postulat N° 223.03 Josef Fasel (dommages causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques); discussion . 1894  
rapport . . . . . 2162

15. Validation et assermentation . . . . . 1839

## Première séance, mardi 4 octobre 2011

Présidence de M<sup>me</sup> Yvonne Stempfeler-Horner, présidente

**SOMMAIRE:** Ouverture. – Validation et Assermentation. – Communications. – Projet de loi N° 262 sur l'eau potable (LEP); entrée en matière et première lecture. – Rapport N° 267 sur le postulat P2054.09 Boschung Moritz/Glardon Alex – gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance); discussion. – Postulat P2086.11 Valérie Piller Carrard/Ursula Schneider Schüttel (représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises); prise en considération. – Mandat MA4024.11 Pierre Mauron/Valérie Piller Carrard/Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Repond/Xavier Ganioz/René Thomet/Dominique Corminboeuf/François Roubaty/Nicolas Rime/Solange Berset (ALPIQ); prise en considération. – Motion M1116.11 Pierre Mauron/Andrea Burgener (représentativité politique dans les conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat); prise en considération. – Motion M1117.11 Nicolas Rime/René Thomet (des entreprises en mains publiques transparentes); prise en considération. – Elections judiciaires.

La séance est ouverte à 14 h 00.

**Présence** de 108 députés; absents: 2.

Sont absents avec justifications: MM. Vincent Brodard et Claude Chassot.

Le Conseil d'Etat est présent in corpore.

### Ouverture de la session

**La Présidente.** Es freut mich, die erste Sitzung der Oktobersession 2011 zu eröffnen und ich heisse Sie alle recht herzlich willkommen.

### Validation et assermentation

**a) Validation** du mandat de député de M. Benoît Chardonnens, en remplacement de M. Albert Bachmann, démissionnaire.

**La Présidente.** Le Bureau du Grand Conseil a constaté, sur la base du dossier y relatif, que le remplacement du député a été fait conformément à la loi sur l'exercice des droits politiques par le préfet du district de la Broye. Le Bureau a également constaté que M. Benoît

Chardonnens remplit les conditions d'éligibilité fixées par l'article 48 de la loi sur l'exercice des droits politiques et n'est pas touché par l'article 49 de la même loi fixant les incompatibilités entre son statut professionnel et la fonction de député au Grand Conseil. Par conséquent, le Bureau propose au Grand Conseil de valider ce mandat de député.

– La validation de ce mandat est acceptée tacitement.

**b) Assermentation** de M. Benoît Chardonnens.

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

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

### Commissions

**La Présidente.** En séance du 23 septembre dernier, le Bureau du Grand Conseil a attribué à la Commission des routes et cours d'eau l'examen du projet de décret N° 279 relatif à l'octroi d'une subvention pour le projet d'aménagement de la Mortivue sur le territoire de la commune de Semsales. Il a par ailleurs décidé de reporter à la prochaine législature la nomination de la commission parlementaire chargée de l'examen du projet de loi N° 274 sur la protection de la nature et du paysage. Le délai pour qu'une commission puisse examiner sereinement cet important projet est en effet trop court en cette fin de législature.

Enfin, M. Fritz Burkhalter a été nommé au sein de la commission chargée de l'examen du projet de loi N° 266 modifiant la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes en remplacement de M. Albert Bachmann, démissionnaire.

### Communications

**La Présidente.**

1. *Photo du Grand Conseil:* vous trouvez sur votre pupitre la photo du Grand Conseil prise en session de septembre. Chaque député et Conseiller d'Etat en reçoit un exemplaire. Celles et ceux qui sou-

haitent commander des exemplaires supplémentaires, à leurs frais, peuvent s'adresser directement au photographe dont les coordonnées sont à votre disposition au bureau des huissiers dans la salle des pas-perdus.

2. *Maquette «Projet de décret N° 258 – ligne CFF»:* en vue de l'examen, ce jeudi, du projet de décret N° 258 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne-Fribourg, secteur Flamatt, le Service des forêts installera une maquette à l'entrée afin de vous présenter la situation en trois dimensions.
3. *Hôtel cantonal en rose:* à l'occasion du mois international d'information sur le cancer du sein, la Ligue fribourgeoise contre le cancer et le Centre fribourgeois de dépistage du cancer du sein ont décidé, avec l'accord du Bureau, d'illuminer de rose le bâtiment de l'Hôtel cantonal durant tout le mois d'octobre.
4. *Liens d'intérêt:* enfin, je vous rappelle que le député doit rappeler ses liens d'intérêt lorsqu'il s'exprime devant le Grand Conseil. Il ne s'agit pas pour le député qui intervient de décliner systématiquement tous les liens d'intérêt mais uniquement de rappeler l'intérêt qui l'unit à l'objet en délibération et sur lequel il s'exprime.

– Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

## Projet de loi N° 262 sur l'eau potable (LEP)<sup>1</sup>

Rapporteur: **Bussard Christian** (PDC/CVP, GR).

Commissaire: **Pascal Corminbœuf, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.**

### Entrée en matière

**Le Rapporteur.** Denrée alimentaire indispensable à la vie sur terre, et pour l'homme en particulier, l'eau potable doit être sous contrôle de la collectivité publique tant au niveau de la propriété qu'à celui de la distribution. C'est dans ce sens que cette loi que nous allons débattre dans quelques instants a été conçue et que la commission parlementaire l'a examinée et amendée pour vous la soumettre aujourd'hui sous les bons auspices de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, avec le concours de M. le Chimiste cantonal, Jean-Marie Pasquier, et chose peu ordinaire dans l'examen d'une loi, avec le concours également d'un consultant externe au Service, spécialisé dans le dimensionnement des installations et de la distribution de l'eau, M. André Scyboz pour ne pas le nommer. Le message du Conseil d'Etat étant très explicite et bien complet, je me bornerai à relever quelques éléments forts de cette loi.

Par cette loi, l'eau potable deviendra, tout comme sa distribution, un bien public économiquement accessible à tous. Cela nécessitera quelques adaptations

majeures dans certaines régions du canton, en particulier pour des entreprises publiques ou privées qui possédaient des droits de source ou qui sont au bénéfice de concessions avant la mise en vigueur de la présente loi. Ces droits devront être cédés aux collectivités publiques au terme des concessions octroyées. Cela prendra du temps et certainement quelques négociations mais toutes les discussions devront tendre vers un seul but: maîtriser la concession – donc le droit de captage – et la distribution de l'eau par la collectivité. A ce sujet, il me paraît bon de rappeler que la loi sur le domaine public stipule clairement que les eaux publiques sont prélevées prioritairement pour les besoins de l'alimentation humaine. C'est dans cet esprit que la présente loi a été rédigée et qu'elle va être appliquée. Pour atteindre cet objectif prioritaire en veillant à toute forme de profits externes, seuls la maîtrise et le contrôle par la collectivité publique le permettront; cela est une évidence aujourd'hui. La gestion coordonnée des tâches, tant au niveau du canton que des communes, nécessitera la mise en œuvre d'une planification cantonale et communale. Les notions de plan sectoriel des infrastructures d'eau potable seront établies par le canton conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et leur contenu sera intégré au plan directeur cantonal. Quant à la planification communale, elle sera définie par la mise en œuvre d'un plan des infrastructures d'eau potable qui sera conforme naturellement au plan sectoriel mis en œuvre par le canton.

Dans le cadre de la répartition des tâches, il reviendra entre autres au canton, respectivement à son service en charge du contrôle des denrées alimentaires, de coordonner des tâches en lien avec la distribution de l'eau potable ou encore de s'assurer que l'eau distribuée correspond toujours à une eau dite potable. Les communes, quant à elles, seront tenues de s'approvisionner en eau potable et de la distribuer en quantité suffisante dans les zones à bâtir définies au plan des zones, à l'exception près lorsque des destinataires disposent de suffisamment d'eau potable provenant de leurs ressources privées.

Il convient enfin de préciser que les obligations pour les communes vont engendrer des frais tant au niveau de l'investissement que du fonctionnement. A l'instar des règlements prévalant pour l'évacuation des eaux, les communes prélèveront les contributions auprès des propriétaires et des consommateurs. Nous y reviendrons lors de la lecture des articles, la commission vous proposant quelques amendements. M. le Commissaire du gouvernement, Pascal Corminbœuf, complètera ma première intervention.

Au nom de la commission, qui est entrée en matière sans aucune opposition et qui a amendé cette loi au fil des trois séances nécessaires à son examen, je vous invite à entrer en matière et d'accepter cette loi dans sa version bis. Le Grand Conseil peut donner aujourd'hui aux collectivités publiques toutes les cartes pour maîtriser la propriété et la distribution de l'eau potable sur l'ensemble du territoire cantonal. Saisissons cette opportunité, les générations futures nous seront plus que reconnaissantes!

Pour terminer, vous me permettez de citer le magazine de sa Royale Majesté, dans son édition du 30 juillet 1920: «L'eau pure est le plus beau cadeau que l'être

<sup>1</sup> Message pp. 1988ss.

humain peut offrir à son semblable.» Ce qui prévalait il y a bientôt un siècle vaut largement encore aujourd'hui; c'est le bon moment!

**Le Commissaire.** Un petit rappel pour commencer: Sur la planète Terre, l'eau douce ne représente que 2,5% de la totalité de l'eau et sur ces 2,5%, 1,7% est constitué des glaces des deux pôles. Il ne reste donc pour l'eau potable sur notre planète que 0,8% qui est directement de l'eau potable mais pas encore à disposition des habitants. Nous avons la chance dans ce pays d'en avoir à profusion.

En complément à la loi sur les eaux que vous avez acceptée le 18 décembre 2009, la loi sur l'eau potable permet à notre canton d'aborder avec sérénité le XXI<sup>e</sup> siècle décrit par de nombreux spécialistes, comme le siècle de l'eau. Notre pays est décrit aussi comme le «château d'eau de l'Europe» et notre canton est dépositaire de ce véritable trésor. D'autres pays ont démontré qu'une politique laxiste de l'eau peut conduire soit à des imbécillités, soit à des scandales. Un exemple d'imbécillité, c'est l'interdiction de récolter l'eau de pluie dans certains pays et les scandales, ce sont les arrestations de dirigeants d'entreprises de distribution pour malversations ou pots-de-vin à certaines organisations politiques ou privées. Heureusement chez nous, nous avons toujours été à l'abri de tout cela et nous devons tout entreprendre pour le rester. C'est l'ambition de la loi que nous vous proposons aujourd'hui. Nous avons voulu respecter la diversité fribourgeoise tout en renforçant la responsabilité des communes, voire des associations de communes, dans les concessions accordées par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. M. le Directeur de la DAEC vous avait rappelé, lors de l'examen de la loi sur les eaux, que la concession est donnée par sa Direction, par lui-même, et qu'il y a aujourd'hui 23 concessions accordées, environ 200 concessions qui sont à l'étude ou en voie d'être accordées et que certaines demandent beaucoup de recherches.

Nous avons réussi à maintenir aussi les spécificités des réseaux et les particularités des réseaux existants. Le Conseil d'Etat salue la volonté de la commission d'aller dans la même direction. Le Conseil d'Etat se ralliera à une très bonne partie des amendements du projet bis, mais le Conseil d'Etat a beaucoup de peine avec le fait que la commission a supprimé de la loi le domaine de la distribution de l'eau pour la défense incendie qui ne figure dans aucun acte législatif fribourgeois jusqu'ici. Nous aurons l'occasion bien sûr d'y revenir le moment venu.

C'est avec ces considérations que le Conseil d'Etat vous demande d'entrer en matière et de permettre ainsi une dégustation de la très bonne eau potable du canton en approuvant cette loi.

**Lauper Nicolas (PDC/CVP, SC).** Une défaillance ou une contamination d'un réseau d'eau suffit pour discrediter le distributeur d'eau et les autorités communales. De tels incidents peuvent même avoir des suites juridiques, financières et politiques. L'eau potable est une denrée alimentaire vitale, irremplaçable. La distribution d'eau est synonyme de santé et de pros-

périté tant pour la population que pour l'industrie et l'artisanat. La qualité de l'eau potable et la sécurité de l'approvisionnement doivent répondre à des exigences toujours plus sévères. L'évolution de la société a rendu le consommateur lui-même bien plus exigeant qu'auparavant. Le débat sur la micropollution des substances-traces désécurise par ailleurs l'opinion publique. L'intervention du législateur renforce tôt ou tard le poids de la législation avec toutes les incidences qui en résultent au niveau de la conceptualisation, de l'exploitation et du financement des distributeurs d'eau, tel est notre enjeu!

A ce titre, le groupe démocrate-chrétien salue le message N° 262 accompagnant le projet de loi sur l'eau potable. L'objectif fondamental du projet consiste à garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacun et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité en quantités suffisantes et dans le respect du développement durable.

Pour atteindre cet objectif, notre groupe soutient le projet qui tend à assurer que la maîtrise de l'eau potable demeure en mains publiques. Des règles de fond concernant le cercle des ayants droit à des concessions pour l'utilisation des eaux publiques ainsi que la propriété des infrastructures de distribution d'eau potable doivent être posées. Il est vital que l'utilisation de l'eau publique et la distribution de cette eau soient le fait d'organismes contrôlés par des institutions démocratiques; ceci devrait permettre d'éviter l'appropriation et l'exploitation de l'eau à des fins de pouvoir ou d'enrichissement ou à d'autres formes d'utilisation inappropriée.

La loi sur l'eau potable doit préconiser un système de planification permettant non seulement de rationaliser la construction des infrastructures d'eau potable mais également d'éviter que des citoyens, voire même des communes, puissent être privés d'accès à l'eau potable. Elle doit fixer des compétences claires concernant les interventions des autorités en lien avec la qualité de l'eau distribuée. Elle doit proposer des solutions homogènes sur l'ensemble du canton en ce qui concerne le financement de l'entretien des infrastructures existantes mais aussi celui de leur remplacement ou de leur extension éventuelle. Elle doit désigner les communes en tant que responsables de la distribution d'eau sur leur territoire. Elle doit fixer un ensemble de règles et de concepts conformes au développement durable. Conscient que le projet de loi proposé pose le principe de la répartition des compétences en matière d'approvisionnement en eau potable – la Confédération fixe le cadre, les communes sont responsables de l'approvisionnement, le canton accorde les concessions – notre groupe accepte l'entrée en matière.

**Kolly René (PLR/FDP, SC).** Le groupe libéral-radical a étudié avec attention ce projet de loi sur l'eau potable. De manière générale, le groupe salue la volonté d'introduire de nouvelles notions permettant une gestion à long terme des réseaux de distribution d'eau potable tant en termes qualitatifs – ce qui est l'axe actuel de la loi en vigueur – que quantitatifs et économiques. L'eau est sans conteste un bien public dont la distribu-

tion constitue un monopole de fait. Il est à relever que, outre les lacs et les bassins d'accumulation, seuls sont concernés les sources et les puits délivrant plus de 200 litres/minute.

La proposition du Conseil d'Etat selon laquelle les collectivités publiques auront en principe la priorité sur les autres requérants pour les autres concessions d'utilisation du domaine public ne nous semble pas pertinente. Le groupe soutient la version de la commission qui propose l'ajout: «[...] en priorité à des collectivités publiques ou à des personnes morales entièrement détenues par elles». Il en est de même pour les infrastructures d'eau approvisionnées par des eaux potables. Par contre, le groupe soutient la proposition du Conseil d'Etat en matière de gestion de la distribution qui dit: «Les communes distribuent en principe elles-mêmes l'eau potable sur leur territoire» au lieu de la version de la commission qui propose: «Les communes distribuent seules l'eau potable sur leur territoire. Au besoin, elles collaborent entre elles selon les formes prévues selon la loi sur les communes.»

En matière de planification cantonale, ce projet de loi renforce le SAAV, et plus précisément l'unité «Laboratoire cantonal». Celui-ci devra élargir ses compétences pour pouvoir assumer de nouvelles tâches et prendre conscience du rôle de conseil qu'on attend de lui. En matière de planification communale, le plan d'infrastructures d'eau potable est un outil de gestion qui permettra de gérer les réseaux d'alimentation.

En ce qui concerne le système de financement, le système proposé nous paraît judicieux car respectant le principe de causalité. Ce principe signifie que les différents types de coûts doivent être couverts. Par contre, le groupe refuse – tous contre moi – la nouvelle formulation «contributions d'équipement» en raison de la bonne compréhension en usage depuis longtemps et bien compréhensible au lieu de l'ancienne formulation «charge de préférence».

Ce projet de loi conserve le fait que les communes doivent, dans leur obligation d'autocontrôle, fournir les échantillons au service en charge de la sécurité alimentaire. Il s'agit de distinguer les analyses d'autocontrôle prélevées dans le programme de surveillance établi par la personne qui assume la responsabilité de la sécurité des produits auprès du distributeur de celles effectuées par le Laboratoire cantonal, donc des contrôles officiels, ce qui n'est pas le cas pour les analyses d'autocontrôle.

Personnellement, j'estime que les communes doivent avoir la possibilité de faire analyser leurs échantillons d'autocontrôle dans n'importe quel laboratoire accrédité, y compris les laboratoires privés, comme d'autres cantons: Berne, Jura, Neuchâtel, Vaud. Les arguments du chimiste ont rassuré les députés du groupe libéral-radical à la commission.

Avec ces remarques, je vous invite à entrer en matière sur ce projet de loi.

**Girard Raoul** (*PS/SP, GR*). Permettez-moi, en préambule, de rappeler que je suis conseiller communal à Bulle et membre à ce titre, et uniquement à ce titre, du conseil d'administration d'EauSud SA.

Le groupe socialiste soutiendra l'entrée en matière de ce projet de loi sur l'eau potable. Il soutiendra par la

suite les propositions de la commission parlementaire, propositions qui, de manière générale et pragmatique, corrigent quelques lacunes du projet initial.

L'élément fondamental de cette loi n'est certainement pas un article particulier ou un autre mais l'élément fondamental, c'est bien l'esprit de la loi dans le cas présent. Nous parlons aujourd'hui du bien le plus vital qui soit. Bien que la Suisse ait été gâtée par la nature et le canton de Fribourg également, nous ne devons pas oublier aujourd'hui que nous parlons d'un élément essentiel. Par conséquent, l'eau est un bien libre, est un bien commun et donc un bien public des plus précieux. Le groupe socialiste veut bien que des concessions soient octroyées à des personnes morales; c'est le cas aujourd'hui pour EauSud, bien entendu, mais aussi pour les Services industriels de la ville de Fribourg mais le groupe socialiste insiste sur l'exigence que ces personnes morales soient totalement en main publique. Il ne faut pas empêcher ce qui fonctionne aujourd'hui à la satisfaction de tous.

Dans le processus de consultation sur l'avant-projet de loi, le groupe socialiste avait relevé le côté assez incompréhensible d'une taxe annuelle pour les eaux d'extinction. La commission propose de la supprimer, ce que nous soutiendrons a priori à moins que le commissaire du gouvernement apporte de nouveaux éléments aujourd'hui.

Sous cette forme, cette loi nous convient donc. Elle aurait même pu être idéale, être parfaite si elle avait mis encore plus l'accent sur les économies d'eau. Je crois qu'on peut le dire, nous passons aujourd'hui quelque peu à côté, il faut en prendre conscience.

Cependant, avec ces considérations, je réitère notre soutien à ce projet tel qu'il est proposé par la commission.

**Brönnimann Charles** (*UDC/SVP, SC*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance avec intérêt de ce projet de loi sur l'eau potable. Nous sommes globalement favorables à l'entrée en matière. La Suisse possède peu de matières premières. Par contre, nous avons de l'eau. L'or bleu de la Suisse, qui est un bien des plus prestigieux, qui doit être préservé au mieux. Préserver les ressources d'eau potable fait partie des responsabilités de chaque être vivant sur cette terre. L'eau doit être accessible à tout un chacun et ceci à un prix abordable. Le fait de garantir les concessions et la distribution des structures détenues majoritairement par des collectivités publiques est judicieux et nous y adhérons pleinement. Nous soutenons également la commission qui vous propose de supprimer les taxes prévues pour la défense d'incendie dans ce projet de loi. En effet, ce n'est pas au consommateur individuel de supporter les conséquences de catastrophes naturelles, c'est pleinement le devoir de la collectivité publique.

C'est avec ces considérations que le groupe de l'Union démocratique du centre vous invite à voter l'entrée en matière de ce projet de loi.

**Mutter Christa** (*ACG/MLB, FV*). Ohne Wasser kein Leben. Dieses Aussage gilt nicht nur auf dem Mond und dem Mars, sondern erst recht auf dem blauen

Planeten. Jede und jeder von uns braucht täglich im Durchschnitt 200 Liter Wasser in Trinkwasserqualität. Jeder Haushalt konsumiert im Durchschnitt fast 600 Liter Wasser pro Tag. Dieses kostbare, unersetzliche Gut muss von der öffentlichen Hand geschützt und besser verwaltet werden. Deshalb begrüsst das Mitte-Links-Bündnis das neue Gesetz, welches jenes über die Gewässer ergänzt.

Le groupe Alliance centre gauche se réjouit que cette nouvelle loi comble une lacune dans la responsabilisation des communes. En effet, ces dispositions sont mieux à même d'obliger les communes à constituer les réserves nécessaires et de planifier et d'entamer l'assainissement de leurs sources et de leur réseau d'eau potable. En Suisse, nous avons la très grande chance de disposer de suffisamment d'eau potable d'une excellente qualité. La pénurie d'eau que connaissent d'autres pays et la privatisation de l'eau, qui font que ce sont les plus pauvres qui doivent finalement acheter un minimum vital d'eau en bouteille ou en fût, est un des pires fléaux imaginable. Notamment, dans des pays sud-américains, nous avons observé des sociétés multinationales qui exploitent encore cette malchance. Dans notre canton, nous sommes en face de situations assez différentes. La majorité dispose d'un réseau correct avec une bonne eau et peut-être quelques fuites dans les tuyaux mais il y a aussi cette commune qui a négligé le captage de ses propres sources et se trouve maintenant dépendante d'un approvisionnement privé avec quelques difficultés à la clef. Des communes ont un réseau tellement défectueux que la majorité de l'eau captée se perd dans le terrain et qu'il y a des périodes de pénurie, d'où la nécessité de cette loi orientée vers le futur avec une organisation évitant les situations problématiques.

Nous avons défendu en commission la solution publique proposée par le Conseil d'Etat ou au moins la gestion par des sociétés de droit public; nous revenons sur ce point à l'article 4. Dommage que la loi ne prévois aucun mécanisme pour inciter à une consommation économe! Ceci aurait aussi un effet énergétique quand il s'agit d'eau chaude. Quant aux coûts, avec un prix au m<sup>3</sup> à moins de 50 centimes dans certaines communes et jusqu'à 1,6 franc selon les communes, l'eau est bon marché, très bon marché même – même pour des milieux modestes – ce qui fait entre 35 et 100 francs par année et par personne. Ainsi l'eau potable du robinet est 500 à 1000 fois meilleur marché qu'au supermarché! Un ménage qui consomme une bouteille PET de 1,5 l d'eau dépense donc 1–2 francs par jour, donc trois fois plus par année que pour tout ce que ce même ménage consomme avec l'eau du robinet. Rappelons aussi que si ce ménage dispose d'eau de source, cette eau potable est en général de qualité égale – ou même supérieure – à celle achetée en bouteille et elle est mieux contrôlée. Donc, même si l'application de cette loi et la réfection nécessaire de quelques réseaux devraient provoquer quelques ajustements de prix, l'eau reste une denrée très, très bon marché, très précieuse. Nous pouvons en boire jusqu'à plus soif! Je vous invite à voter l'entrée en matière et je me permets de boire à votre santé. Permettez-moi cet acte illégal une fois par législature!

**Fasel Josef (PDC/CVP, SE).** Die Intervention von Frau Mutter bestätigt mir meine Bedenken bezüglich privater Wassereigentümer. Ich habe selber eine Quelle, bzw. bin Miteigentümer einer privaten Wasserquelle und ich muss sagen, dass mir dieses Gesetz einerseits in verschiedenen Bereichen bedeutend zu weit geht und andererseits absolut unklar ist. Ich befürchte, dass mir eines Tages meine Zugehörigkeit zu dieser Quelle abgesprochen werden könnte und dagegen wehre ich mich. Ich beziehe mich insbesondere auf Artikel 16 und Artikel 19 bezüglich Enteignung: In Punkt 1.2 spricht man von öffentlichen Gewässern von 200 Minutenlitern, da bin ich noch lange nicht, aber in Artikel 19 bezüglich Enteignungen steht nichts von 200 Minutenlitern. Ich habe also Befürchtungen, dass ich eines Tages wegen diesem Gesetz nicht mehr Eigentümer meiner privaten Quelle bin oder Anteil an meiner privaten Quelle haben könnte und werde mich entsprechend in den verschiedenen Artikeln dagegen wehren. Noch einmal: Ich habe gesamthaft den Eindruck, dass man hier auf die privaten Quellen zuviel Einfluss nehmen will.

**Le Rapporteur.** Je relève que tous les intervenants, au nom de leur groupe, entrent en matière sur ce projet de loi avec un soutien à la version bis de la commission, avec quelques adaptations qui seront proposées lors de la lecture des articles.

J'aurais juste une réponse à donner, c'est à celle de M. Josef Fasel, concernant son eau privée et sa peur d'être à sec. Je l'invite à lire l'article 14 de la présente loi, qui préserve les eaux privées. A mon avis, il n'a pas de soucis à avoir de ce côté-là! M. le Commissaire pourra certainement apporter des informations complémentaires.

**Le Commissaire.** Merci à tous les intervenants qui ont annoncé l'entrée en matière de leur formation politique, avec quelques nuances que nous aurons l'occasion d'aborder dans le débat.

Je crois que M. Girard a résumé: il ne faut pas empêcher ce qui fonctionne aujourd'hui. Quant à sa remarque sur le manque d'incitation à l'économie d'eau, le Conseil d'Etat avait estimé que, en disant à l'article 1: «dans le respect du développement durable» et, surtout en promouvant une utilisation rationnelle des ressources en eau, on mettait la responsabilité sur les communes. Nous sommes persuadés que les communes vont avoir ce souci aussi d'économie d'eau.

Pour les soucis de M. Fasel, je renforce encore ce qu'a dit le rapporteur, je crois que cette loi veut respecter toutes les situations particulières, respecter les habitudes régionales. A aucun moment, le projet ne critique ce qui fonctionne bien aujourd'hui. Donc, avec l'article 14 – qui renvoie au 13 – je crois que M. Fasel n'a pas trop de soucis à se faire pour les sources privées qui, à aucun moment, ne sont mises en danger par ce projet de loi.

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

*Première lecture*

## ART. 1

**Le Rapporteur.** Cet article précise les buts qui tendent à garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacune et à chacun.

– Adopté.

## ART. 2

– Adopté.

## ART. 3

**Le Commissaire.** Selon le souhait du Grand Conseil, maintes fois répété, on détermine ici clairement les responsabilités en répartissant les tâches entre les communes et le canton.

– Adopté.

## ART. 4

**Le Rapporteur.** Cet article 4 a été amendé par la commission. Il vise à permettre aux sociétés morales entièrement détenues par les collectivités publiques de pouvoir obtenir des concessions. Ces sociétés existent déjà, il n'y a pas de problèmes à ce qu'elles puissent recevoir une concession.

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie à l'amendement de la commission et fait remarquer que cela permet, par exemple, aux Services industriels de la ville de Fribourg, de continuer le travail qu'ils font déjà aujourd'hui.

**Boschung Bruno (PDC/CVP, SE).** En ce qui concerne cet article 4, j'aimerais relever tout d'abord que je suis heureux que la porte soit laissée ouverte afin que des personnes morales puissent acquérir, à l'avenir également, une concession pour l'utilisation de l'eau potable des eaux publiques. Déjà aujourd'hui, dans certaines communes – M. le Commissaire vient de citer un exemple, la ville de Fribourg – particulièrement en Singine, des institutions morales existent, parfois organisées en société anonyme. Nombre de coopératives font depuis des années, pour ne pas dire depuis des décennies, un travail extraordinaire en cette matière de la distribution de l'eau potable à la population. Ces institutions ont également consenti des investissements. Durant toutes les années passées, voire des décennies, elles l'ont fait non seulement sous forme de travail bénévole mais de temps en temps aussi sous forme d'investissements financiers importants.

La version de la commission prévoit, d'autre part, une formule très stricte en demandant à cette personne morale d'être entièrement tenue par une collectivité publique. Effectivement, à mon avis, ça suffirait largement s'il était demandé que cette personne morale soit détenue majoritairement par une collectivité publique. J'ai déposé cet amendement dans le sens de changer le mot «entièrement» en «majoritairement» ou bien

en allemand «vollständig» en «mehrheitlich». Ceux qui, à la majorité, ont le pouvoir de décision auraient ainsi, le cas échéant, effectivement la possibilité de réagir si la situation le demandait, par exemple, si une commune constatait que, effectivement, par cette institution, la situation ne correspondait plus à l'intérêt public.

Je connais en effet deux exemples de sociétés anonymes actives en Singine. Elles ne sont pas entièrement détenues par les collectivités publiques. Celles-ci pourraient probablement acquérir la majorité des actions, mais il serait très difficile, voire impossible de les racheter toutes. Par ailleurs, la formule que je propose pourrait encourager certaines coopératives actives dans le domaine à se muter en sociétés anonymes.

Alors je vous demande de ne pas compliquer la chose quand ce n'est pas nécessaire. Et je peux vous assurer qu'il n'est pas nécessaire ici de noter le mot «entièrement». Avec le terme «majoritairement» on atteint dans tous les cas effectivement le but visé.

**Mutter Christa (ACG/MLB, FV).** La commission a choisi ici une formulation quelque peu alambiquée pour permettre aux communes de ne rien changer à leur organisation actuelle. Personnellement, j'avais soutenu la version publique du Conseil d'Etat, qui proposait qu'on confie la gestion éventuellement à des sociétés de droit public au lieu de dire «personnes morales entièrement en mains publiques». La société de droit public permettrait l'organisation en société anonyme ou en coopérative mais elle présenterait l'avantage que cette forme juridique est connue, alors que la formulation un peu bâtarde choisie par la commission l'est moins. L'intérêt public est de toute façon prépondérant par rapport à une SA de droit privé.

Maintenant, avec l'amendement du député Boschung dont on a déjà discuté en commission, on ouvre la boîte de Pandore. On avait déjà évoqué ce problème en commission et je regrette que le député Albert Bachmann ne soit plus présent, d'après ce que je vois. Malheureusement, il nous a quittés un peu prématurément. C'est dommage, parce que dans sa commune se présente exactement cette problématique! Si vous avez une SA entièrement en mains publiques, on peut encore avoir une gestion publique. Si vous avez une SA majoritairement en mains publiques et s'il y a une usine, comme ELSA par exemple, grand consommateur, qui entre dans le capital social et devient le plus grand actionnaire, même à 30 ou 40%, cette société pourrait modifier avec son influence le prix de l'eau en sa faveur, par exemple, un prix «gros consommateurs» pour elle et un prix nettement plus élevé pour tous les autres. C'est un danger d'ouvrir le capital de ces sociétés à des privés. Je pense que M. Boschung ne se rend pas compte quels seront les problèmes qui pourraient s'ensuivre. Donc, je renonce à déposer un amendement pour trouver une formulation plus claire pour tout le monde. Je vous propose de soutenir au moins la version de la commission parce que si on vote cet amendement, il me semble que c'est un peu toute la loi qui est vidée de son sens. Cette loi a été faite pour assurer la gestion publique de l'eau. Si on ouvre cette porte au privé, il me semble que cette loi est vidée

d'une grande partie de son sens. Personnellement, je réserverai mon vote final si cet amendement passe. Donc, je vous propose la version de la commission.

**Kolly René** (*PLR/FDP, SC*). Dans la commission, j'ai soutenu cette version d'ouverture au niveau des concessions octroyées mais ce terme «majoritairement» me convient bien. Je propose donc de soutenir cet amendement qui ouvre un peu plus la voie à la situation existante.

**Bapst Markus** (*PDC/CVP, SE*). Zuerst zu meinen Interessenbindungen: Ich bin Gemeinderat in Düringen und vertrete in dieser Funktion die Gemeinde in der Wasserversorgung Düringen AG.

Vielleicht zuerst zwei, drei Worte zu der Wasserversorgung Düringen AG, damit Sie verstehen, warum ich den Antrag von Herrn Boschung unterstütze: Die Wasserversorgung Düringen AG ist vor hundert Jahren von visionären Bürgerinnen und Bürgern gegründet worden, die mit der Gemeinde zusammen im Verlaufe der hundert Jahre immer zugunsten der Gemeinde die Wasserversorgung sichergestellt und das heutige Netz aufgebaut haben. Die Gemeinde Düringen hat nicht die Aktienmehrheit und müsste diese, falls der Antrag von Bruno Boschung durchginge, erwerben. Das ist möglich, scheint uns, allerdings wird es nicht möglich sein, alle Aktien zu erwerben und somit dem Gesetz Genüge zu leisten. Die Wasserversorgung Düringen hat Quellen, die Konzessionen bedürfen und hat aber auch Quellen im Netz, für welche gewöhnliche Wasserrechte genügen. Das würde dann ein grosses Hin und Her geben, welche Quellen wie und zu welchen Bedingungen zu entschädigen wären. Die Infrastrukturen gehören der Wasserversorgung Düringen AG und nicht der Gemeinde. Und hier stellt sich auch für die Gemeinde die Frage, wie damit dann umzugehen wäre.

Die Wasserversorgung Düringen AG ist ein schillerndes Beispiel für eine sehr gute Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Investorinnen und Investoren, die im Interesse der Allgemeinheit immer diese Investitionen getätigt und aufrecht erhalten haben. Es herrscht eine soziale Kontrolle und das System funktioniert zur Zufriedenheit aller Beteiligten und auch aller Bürgerinnen und Bürger.

Wenn wir jetzt das Gesetz so ändern, wie die Kommission vorschlägt, haben wir ein Problem, weil wir dem Gesetz nicht Genüge leisten können. Und sie werden uns unberechtigte Arbeit aufhalsen und wir können vermutlich gewisse Probleme nicht lösen. Und im Extremfall müsste die Aktiengesellschaft aufgelöst und vollständig durch die Gemeinde ersetzt werden. Man müsste mir allerdings dann aber noch erklären, wie man das praktisch durchführen will.

Der Antrag von Bruno Boschung lässt die Türe offen und wir hätten somit die Möglichkeit, so weiter zu funktionieren, wie wir das heute tun.

Ich erlaube mir auch noch einige Worte an Frau Mutter: Sie malt den Teufel an die Wand im Sinne, dass Grossaktionärinnen und Grossaktionäre oder auch spezielle Verbraucherinnen und Verbraucher (wir haben übrigens auch in unserem Netz solche) auf einmal über

eine solche Aktiengesellschaft die Kontrolle übernehmen könnten. Dies ist nicht möglich, weil die Statuten den Zweck ganz klar festlegen. Wenn die Gemeinde die Mehrheit dann hätte – ist das heute theoretisch möglich, aber ich denke nicht, dass unter der Vielzahl der Aktionärinnen und Aktionären das heute möglich wäre. Die soziale Kontrolle funktioniert, somit wäre es überhaupt nicht möglich, dass ein solcher Aktionär, eine solche Aktionärin befehlen könnte. Die Statuten legen den Zweck klar fest und es gibt auch ein Reglement. Die Gemeinde legt die Preise fest, die Gemeinde legt auch das Funktionieren fest, das ist wahr, im Unternehmen mit der Wasserversorgung. Die Wasserversorgung funktioniert nicht einfach als Betrieb, der die Preise festlegt, wie er will, das ist falsch. Und ich bitte Sie, um uns unliebsame Diskussionen zu ersparen und auch das Funktionieren weiterbestehen zu lassen, den Antrag von Grossrat Boschung anzunehmen.

**Girard Raoul** (*PS/SP, GR*). Par rapport à l'amendement de mon collègue Boschung, j'aimerais faire trois remarques.

En préliminaire, je voudrais dire que je le comprends lorsqu'il essaye de défendre une situation qui est acquise et qui fonctionne aujourd'hui. J'étais à peu près le même que lui en commission pour les sociétés que je connais, y compris les Services industriels de la ville de Fribourg.

Trois remarques quand même:

1. Par rapport aux coopératives dont on nous parle, il faut quand même rappeler que la plupart d'entre elles n'ont pas le débit suffisant pour tomber sous le coup de la loi, ce qui fait que, dans un deuxième temps, on n'aurait que quelques très rares cas qui pourraient poser problème.
2. Important est de dire que quand une concession est octroyée, cette concession ne va pas être retirée si on va dans la direction proposée par la commission dans ce projet de loi. La concession est acquise pour toute sa durée. Je peux vous dire que cela fait encore de très nombreuses années pour trouver une solution.
3. Je vous rappelle le principe ou l'esprit de la loi, tel qu'il a été communiqué par le Conseil d'Etat, c'est que l'eau est un bien public. Moi, cet après-midi, j'ai quand même l'impression qu'on est tous d'accord sur l'aspect public de l'eau. Donc, je dirais qu'il ne faut pas modifier la loi pour de rares cas, de rares exceptions. Par contre, il faut que le Conseil d'Etat aide à trouver des solutions. Je suis persuadé que dans la plupart des cas les solutions ont déjà été trouvées et qu'il n'y aura pas de problèmes pour que cela puisse perdurer.

**Mutter Christa** (*ACG/MLB, FV*). Bitte erlauben Sie mir kurz, Herrn Grossrat Markus Bapst zu antworten. Wir hatten in der Kommission schon die Sonderfälle einiger Genossenschaften und von EauSud diskutiert. Ich bin erstaunt, dass jetzt eine Aktiengesellschaft aus Düringen kommt und ihr Modell wieder beliebt machen möchte als jenes, dass für den Kanton gelten sollte. So geht es natürlich nicht.

Wir brauchen eine Lösung, die auch in zwanzig Jahren, wenn die Auseinandersetzung um das Wasser vielleicht härter geworden ist, noch genügt. Wir brauchen eine Lösung, die juristisch korrekt ist und die als Leitschnur dienen kann. Wir brauchen eine Lösung für alle Organisationsformen, die es heute gibt und die die Kommissionsversion ja auch erlaubt. Das gilt zum Beispiel auch für die öffentlich-rechtliche Gesellschaft der Stadt Freiburg.

Es ist nicht der Teufel an die Wand gemalt, wenn wir glauben, dass grosse private Unternehmen es sich nicht nehmen lassen würden, ihren Einfluss geltend zu machen. Wir haben in der Stadt Freiburg zum Beispiel erlebt, dass Cardinal, auch wenn sie nicht direkt im Aktienkapital vertreten war, die Grösse der Abwasserreinigungsanlage diktiert hat. Ich glaube, dass Gesellschaften, die die Möglichkeit hätten, sich direkt in die Gesellschaft einzukaufen, diese Möglichkeiten erst recht ausnützen würden.

Wenn man sagt, dass die soziale Kontrolle funktioniert, dann scheint mir das doch ein sehr schwaches Argument zu sein. Soziale Kontrolle ist schön und gut, wenn es darum geht, sich in der Öffentlichkeit anständig zu kleiden oder den Abfall nicht auf den Boden zu werfen. Aber als Grundsatz für ein kantonales Gesetz, das ein wichtiges öffentliches Problem regeln will, haben wir doch lieber einen klaren und eindeutigen juristischen Artikel als bloss eine moralische Verpflichtung.

**Le Rapporteur.** Je prends acte de l'amendement de notre collègue Bruno Boschung. Si je peux comprendre quelque part les soucis de M. Boschung, son amendement, par contre, va à l'encontre de l'esprit de la loi dans la mesure où cette loi tend à ce que la maîtrise de l'eau, la propriété de l'eau soit entièrement en main des collectivités publiques. Ouvrir une telle brèche y serait donc contraire. Pour ma part, je ne peux que refuser cet amendement. Il est clair que les sociétés privées, comme l'a précisé M. Boschung, se sont beaucoup investies, elles ont pallié certainement quelques carences des communes à l'époque. Maintenant, je crois que, si on veut respecter l'esprit de la loi, il est important que l'eau soit maîtrisée par la collectivité publique.

C'est dans ce sens-là que je vous demande de ne pas soutenir l'amendement de M. Boschung et de vous en tenir à la version de la commission.

**Le Commissaire.** Je crois que dans le premier projet du Conseil d'Etat, qui a été amendé par la commission et auquel le Conseil d'Etat s'est rallié, on avait quelque crainte pour les particularités qui existent dans ce canton et qui fonctionnent bien. C'était notamment les sociétés de la Singine et EauSud. Comme l'a dit le député Girard, avec le contrôle des concessions existantes, on peut encore continuer bien quelques dizaines d'années avec les concessions qui ont été ainsi accordées. On avait donc le sentiment en commission qu'on avait rassuré certains députés quant à leurs craintes qui paraissaient légitimes.

A l'article 3, vous venez de confirmer la répartition des tâches et que toute la responsabilité est donnée

aux communes et, à l'article 4, en acceptant l'amendement, vous reviendriez en arrière en disant ce n'est plus tout à fait les communes qui contrôlent puisqu'on ouvre la porte à des privés. Je vous pose la question: vous savez, c'est un principe qui est contrôlé par le Service des communes, qu'on n'a pas le droit de faire de bénéfice avec l'eau, comme d'ailleurs on n'a pas le droit de faire de déficit, on doit facturer le prix coûtant. Alors quel serait l'intérêt de privés de venir investir dans un domaine où on ne peut pas faire de bénéfice? C'est une question que le Conseil d'Etat se pose!

Et pour que tout soit clair et pour rester dans l'esprit de l'article 3, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission et vous demande de rejeter l'amendement Boschung.

– Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).

– Au vote, l'amendement Boschung est opposé à la proposition de la commission (projet bis).

– Par 59 voix contre 44 et 1 abstention, le Grand Conseil s'exprime en faveur de la proposition de la commission (projet bis).

*Ont voté en faveur de l'amendement Boschung:*

Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Cotting (SC, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 44.*

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

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganiot (FV, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jelk (FV, PS/SP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 59.*

*S'est abstenu:*

Marbach (SE, PS/SP). Total: 1.

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

ART. 5

**Le Rapporteur.** L'article 5 est modifié dans la mesure où l'article 4 précisait justement que les concessions pouvaient être octroyées à des personnes morales entièrement détenues par elles. On devait également le faire pour la partie des infrastructures.

– Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).

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

ART. 6

– Adopté.

ART. 7

**Le Rapporteur.** Il s'agit là de la planification cantonale et de l'introduction d'un nouveau plan, le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable.

– Adopté.

ART. 8

**Le Rapporteur.** L'article 8 traite de la planification communale avec l'entrée en force d'un plan des infrastructures d'eau potable (PIEP). Là, la commission vous propose une modification au pt 3: «Le PIEP contient au minimum», on veut biffer ce terme «au minimum». On estime qu'avec le maintien de la proposition «au minimum» du Conseil d'Etat on pourrait encore avoir d'autres objets. La commission précise, elle, qu'elle veut avoir les cinq points qui sont précisés sous les litterae a à e, rien de plus.

– Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).

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

ART. 9

– Adopté.

ART. 10

– Adopté.

ART. 11

– Adopté.

ART. 12

– Adopté.

ART. 13

**Le Commissaire.** Il y a eu une discussion en commission, on a rassuré les députés. Les communes n'auraient pas le droit de mettre en zone certains secteurs sans pouvoir à l'alimentation en eau potable.

**Fasel Josef (PDC/CVP, SE).** Mon souci était que le pouvoir public ait trop d'influence sur les captages privés. Par deux fois, on m'a répondu que je dois lire les articles 13 et 14. L'article 13 se réfère à l'officialité, c'est-à-dire à la commune qui a le devoir officiel de fournir de l'eau dans les zones à bâtir. Dans l'article 14, c'est pareil, on parle de la même question. Par contre, je me pose la question, dans les autres zones, dans la zone agricole, nous avons des captages privés et mon souci – je reviendrai notamment dans l'article 19 – est qu'un jour le pouvoir public ait trop d'influence sur les captages privés.

**Le Rapporteur.** Je ne peux que préciser ce que j'avais déjà dit lors du débat d'entrée en matière. Je ne comprends pas les soucis du collègue Josef Fasel. A mon avis, les sources privées, pour autant qu'elles n'aient pas 200 litres/minute, appartiendront toujours aux privés. La commune n'aura pas à intervenir dans la mesure où ces eaux peuvent toujours desservir les gens qui y sont raccordés. Le jour où ce n'est plus possible, c'est la commune qui devra intervenir.

**Le Commissaire.** Vous aviez eu ce débat déjà dans la loi sur les eaux et je crois que M. le Commissaire du gouvernement, mon collègue, avait rassuré tout le monde: une commune ne pourrait pas obtenir une nouvelle concession si cela avait comme conséquence de faire abaisser des captages déjà existants. Je crois que c'est dans cet ordre-là qu'il faut comprendre les soucis du député Fasel, qui sont tout à fait légitimes. C'est pour cela que je vous ai dit qu'il y avait de nombreuses concessions encore à l'étude ou à octroyer. Cela va clarifier beaucoup les choses. Je pense que ce souci sera résolu puisqu'on ne va pas donner des concessions qui pourraient affaiblir les captages privés. C'est ce que je peux répondre au député Fasel.

– Adopté.

ART. 14

**Le Rapporteur.** Nous avons déjà discuté des exceptions de l'article 14 lorsqu'on a discuté de l'article 13. Je n'ai pas d'autre remarque.

– Adopté.

ART. 15

**Le Rapporteur.** La Commission a apporté une précision; elle n'aime pas le terme «en principe» Donc «Les communes distribuent seules l'eau potable sur leur territoire. Au besoin, elles collaborent entre elles selon les formes prévues par la loi sur les communes»

**Le Commissaire.** En séance de commission, j'avais réservé le préavis du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

est d'avis, toujours dans le souci de garder les particularités existant aujourd'hui, qu'il faut maintenir la version initiale. Si vous acceptiez la version de la commission, qui était légitime parce qu'elle est partie d'un député qui souhaitait que dans sa commune on ne puisse pas avoir une autre commune qui devienne concurrente pour un très gros utilisateur de l'eau, soit pratiquement 90% de l'eau de sa commune, vous ouvririez peut-être des guerres dans certaines communes. On a beaucoup parlé de Barberêche et on a essayé de faire une loi qui ne tienne pas compte des particularités de cette commune, dont l'histoire de l'eau a passablement noirci d'encre les journaux. Donc si vous acceptiez la proposition de la commission, à Barberêche précisément, il faudrait que la commune rachète les captages du privé qui les possède aujourd'hui et ça provoquerait à nouveau une guerre inutile. Dans le souci de maintenir les particularités qui existent aujourd'hui, le Conseil d'Etat vous demande de maintenir «en principe» et de ne pas accepter le projet bis qui propose «seules les communes distribuent». Là, on peut ouvrir des fronts inutiles. Donc, le Conseil d'Etat vous demande de maintenir la version initiale.

J'ai oublié de dire que le seul mot qui est contesté par le Conseil d'Etat est le mot «seules». Le Conseil d'Etat accepte la deuxième partie de l'amendement de la commission. Je crois qu'il fallait apporter cette précision.

– Au vote, la proposition de la commission (projet bis) relative à l'alinéa 1, 1<sup>re</sup> phr. (principe de la distribution exclusive de l'eau potable par les communes), opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 74 voix contre 20 et 1 abstention.

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

Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (.), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Zadory (BR, U. Total: 20.

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

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Coting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB),

Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). Total: 74.

*S'est abstenu:*

Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 1.

– Alinéa 1, 1<sup>re</sup> phr. adoptée selon la version initiale du Conseil d'Etat.

– Alinéa 1, 2<sup>e</sup> phr. modifiée selon la proposition de la commission (projet bis).

– Alinéa 2 modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

ART. 16

– Adopté.

ART. 17

**Johner-Etter Ueli** (UDC/SVP, LA). Ich will nicht a priori einen Ergänzungs- oder Abänderungsantrag stellen, aber ich habe doch eine Frage: Man redet hier von den Bezugsmöglichkeiten von Wasser für eine Gemeinde. Da sind a und b genannt. Dann heisst es «Übrige Versorgungsarten müssen subsidiär bleiben». Bei uns ist es so, dass zwei grosse Wasserverbände in diesen Tagen zum Wasserverbund Grosses Moos zusammengeschlossen werden und ich kann mir vorstellen, dass für Kerzers und andere Gemeinden diese Wasserbezugsart von diesem sehr, sehr grossen Wasserverbund nicht mehr subsidiär ist, sondern eine Art Wasser zu beziehen ist, wie sie oben genannt wird. Wäre es jetzt nicht sinnvoll, diese Art der Wasserbeschaffung durch einen Wasserverbund in einem Buchstaben c zu nennen? Oder ist diese Art durch Artikel 46 abgegolten, in dem die Gemeinde das an Dritte, also an einen Verbund weitergeben kann? Dies ist meine Frage.

**Le Rapporteur.** Si j'ai bien compris, M. Johner-Etter aimerait des précisions pour savoir si plusieurs communes peuvent se mettre ensemble pour distribuer de l'eau. Ceci me paraît tout à fait clair. La loi le permet dans ce sens-là, en particulier à l'article 16: «La distribution de l'eau potable peut être confiée par des communes à des distributeurs tiers aux conditions fixées». Pour moi c'est clair. Je n'ai pas d'autre remarque.

**Le Commissaire.** Je renvoie aussi M. le Député Johner-Etter à l'article 15, alinéa 1, où on a accepté «Au besoin, elles collaborent entre elles selon les formes prévues par la loi sur les communes». Donc, ça laisse toutes les libertés d'organisation. C'est ce que je peux répondre.

– Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

ART. 18

**Le Commissaire.** Je crois qu'il s'agit de gérer les urgences et c'est ainsi que ça se pratique déjà, c'est confirmé dans la loi.

– Adopté.

ART. 19

**Fasel Josef (PDC/CVP, SE).** Encore une fois, c'est cet article-là concernant l'expropriation qui me touche un petit peu, voire même beaucoup. A l'alinéa 1 ou 2, on parle d'une «eau officielle» a 200 litres par minute. Tandis que là on parle de l'eau non publique. Ma question est la suivante: est-ce que dans cet article 19, on se réfère aussi à des quantités en-dessous de 200 litres? A ce moment-là, à mon avis, il faudrait qu'on le nomme, sinon ce n'est pas clair.

**Le Rapporteur.** La question de M. le Député Fasel est pertinente, mais on parle encore une fois d'eau privée et à mon avis, M. le Commissaire aura peut-être un autre avis, mais tant qu'on est en-dessous des 200 litres, il n'y aura pas d'expropriation.

**Le Commissaire.** Je vous rappelle que ces 200 litres sont fixés dans la loi sur les eaux et qu'on ne peut pas y toucher. Dans la consultation, certains nous ont proposé de descendre à 50 litres/minute, 100 litres, 120, 150 et on a décidé de rester à 200 litres, comme cela les choses sont claires. Donc, tout ce qui est en-dessous n'est pas touché par l'expropriation non plus et, avec le projet bis, nous n'avons pas non plus prévu d'expropriation pour les cas ordinaires qui existent déjà dans le canton. Je crois que je peux rassurer M. le Député Fasel.

**Fasel Josef (PDC/CVP, SE).** Je m'excuse, mais aussi bien en allemand qu'en français, je vois l'article effectivement autrement, parce que à l'article 2 alinéa 1, on parle des quantités de 200 litres qui proviennent de sources officielles. Par contre là, on parle de sources non publiques. Et à mon avis, ça peut aller en-dessous des 200 litres. Soit on met les 200 là-dedans ou je ne sais pas... Sinon c'est incompréhensible.

**Le Rapporteur.** Là je vois qu'il y a quand même un petit doute. J'aimerais demander, bien sûr avec l'accord du commissaire du Gouvernement, qu'on puisse étudier cette question entre les deux lectures, de manière à pouvoir renseigner et rassurer M. le Député Fasel.

**Le Commissaire.** Je veux bien volontiers faire encore cette étude de précision et je reviendrai en deuxième lecture. Je signale à M. le Député Fasel que dans le message, on dit «le recours à cet article devrait être exceptionnel» Donc c'est déjà vous rassurer à moitié, mais je donnerai l'autre moitié en deuxième lecture.

– Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission (projet bis).

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

ART. 20

– Adopté.

ART. 21

– Adopté.

ART. 22

**Le Rapporteur.** L'article 22 est un article important puisqu'on parle de la qualité et des analyses de l'eau. Les communes veilleront à ce que la qualité de l'eau potable distribuée réponde aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires.

**Le Commissaire.** On sait que les communes, quand elles prennent leurs échantillons, prennent facilement aussi des échantillons des eaux privées et les analysent régulièrement. Il y a là une très bonne collaboration. L'autre impact de cet article, c'est que sitôt qu'on peut décréter un problème, on peut intervenir dans l'heure qui suit pour débrancher des réseaux. Cela paraît très important au niveau de la santé publique.

– Adopté.

ART. 23

**Le Commissaire.** Le chimiste cantonal a eu l'occasion de dire à la commission que les tarifs étaient pratiquement divisés par deux aujourd'hui, par rapport à des tarifs officiels, parce qu'il y va aussi de bons rapports entre les clients et le Service.

– Adopté.

ART. 24

**Le Rapporteur.** Même si on parle d'eau souillée, l'article 24 nous paraît extrêmement clair.

– Adopté.

ART. 25

– Adopté.

ART. 26

**Le Commissaire.** Cet article est un encouragement aux communes qui ne le posséderaient pas encore de mettre à jour leur dossier des eaux potables. On a constaté que parfois la mort d'un appareilleur communal pouvait entraîner passablement de difficultés parce que celui-ci connaissait par cœur tout le réseau, et ensuite il a fallu faire d'énormes recherches. Donc c'est de l'intérêt des communes de tenir à jour leur dossier des eaux potables.

– Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

## ART. 27

**Le Rapporteur.** Je propose qu'on prenne l'article 27 en deux fois, puisqu'il y a deux propositions d'amendement de la commission. Sur les chiffres 1, 2 et 3, il n'y a pas de remarque. Par contre, à la litera b, sur les charges de préférence, la commission vous propose de remplacer le terme «charge de préférence» par «contribution d'équipement». Ceci paraît beaucoup plus clair lorsqu'il s'agit de prélever des taxes pour l'équipement de base.

**Le Commissaire.** Pendant les travaux de la commission, il semblait aussi qu'au niveau vulgarisation, remplacer «charge de préférence» par «contribution d'équipement» était une solution plus facilement compréhensible. Mais, le Conseil d'Etat souligne que dans la loi sur les eaux, on a déjà la dénomination «charge de préférence» et il semble, au niveau des juristes et du Service de législation, qu'on ne peut pas avoir deux termes pour définir la même réalité. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, tout en comprenant la volonté de clarifier les choses, demande au Grand Conseil de revenir au terme qui existe dans l'autre loi, la loi sur les eaux, et qui contient les mots «charge de préférence». Il semble que de plus en plus on comprenne ce que veut dire ce terme qui, au départ, ne paraissait pas très clair. Puisque j'ai la parole, M. le Rapporteur n'en a pas parlé, mais la commission propose de biffer la lettre e. Le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a aucune part de la législation fribourgeoise qui comprend ce souci d'approvisionner en eaux de défense incendies. Il regretterait que le Grand Conseil abandonne cette lettre e, qui permet à l'ECAB d'augmenter régulièrement la capacité de certains réseaux en subventionnant la différence et qui permet de donner une base légale à une participation financière que l'ECAB ferait aussi pour ce genre de contrôle sur le dimensionnement des conduites, qui devraient être dimensionnées non seulement pour l'eau potable, mais encore pour la défense incendies.

Au vu de ces explications, le Conseil d'Etat vous demande, pour être clair, de maintenir «charge de préférence» à la lettre b de l'alinéa 3 et de maintenir la taxe annuelle pour les eaux d'extinction qui sont donc les eaux de défense incendie.

**Le Rapporteur.** Vous m'excuserez, M. le Commissaire, de prendre la parole après vous, mais je pensais qu'on allait scinder cela en deux. La commission a longtemps discuté de cette taxe annuelle pour les eaux d'extinction et surtout elle a longtemps discuté comment les communes allaient pouvoir prélever cette taxe et sur quels critères. On a parlé en commission d'une augmentation du diamètre des conduites qui pourraient servir à la défense incendies et on aurait à faire de savants calculs pour savoir quelle est la part qui revient véritablement à l'extinction des sinistres par rapport à l'eau potable. En tant que professionnels, on sait aussi que certaines conduites d'eau privées, qui sont augmentées d'un certain diamètre pour l'eau de défense incendie, servent également de réservoir pour les privés qui sont en bout de conduite. Il est très difficile de faire la part, si ce n'est qu'on pourrait facturer

éventuellement la borne incendie ou encore une prise. Devant ces quelques difficultés et partant du principe qu'il faut également une certaine solidarité entre tous les citoyens d'une commune, on sait que ce n'est pas toujours très agréable de subir un incendie, il serait bien de lutter là-contre et d'abaisser les coûts d'intervention. Il est important ici que la collectivité joue son rôle et la commission tendait à supprimer cette taxe annuelle pour l'eau d'extinction, qui revient plutôt à la collectivité en général.

**Le Commissaire.** Ce que vient de dire M. le Rapporteur est clair, si on ne peut pas le facturer ou le payer par le biais de cette taxe, on le payera par les impôts.

**Mutter Christa (ACG/MLB, FV).** On a longuement discuté sur ces différentes taxes et il est évident qu'il y a certaines complications par rapport aux communes qui avaient une solution simple. Personnellement, j'avais regretté par exemple qu'il y ait une taxe de base annuelle par rapport aux communes qui ont jusqu'ici facturé tout par le mètre cube d'eau. On nous a rassurés en commission et il me semble important de le dire en plénum, les communes ne sont pas tenues de prélever chacune ces 4 ou 5 taxes différentes, mais elles peuvent par exemple facturer tout au mètre cube d'eau ou elles peuvent inclure cette taxe annuelle pour les eaux d'extinction dans la taxe de base annuelle. Peut-être, pour répondre au souci de M. le Commissaire, on pourrait préparer pour la deuxième lecture un amendement qui dirait que les communes peuvent prélever les contributions suivantes, mais pas qu'elles sont tenues de les prélever. Avec ça, on pourrait garder cette taxe annuelle pour les eaux d'extinction sans obliger la majorité des communes qui n'en ont pas besoin de la prélever. Le souci de la commission était de simplifier quelque part la donne, mais je vois que ça crée quelques dégâts accessoires.

**Le Rapporteur.** Je n'ai pas d'autre commentaire. Pour ma part, je ne peux que maintenir, au nom de la commission, la proposition de supprimer cette litera e.

**Le Commissaire.** Je pense que si on avait mis «peuvent», on pourrait se préparer à de nombreux procès avec des contribuables délicats ou indéliques plutôt. C'est pour cela qu'on a mis que les contributions sont les suivantes, elles sont exigibles, parce que si vous mettez «peuvent», vous pouvez être sûrs, et pas seulement pour la contribution d'extinction mais aussi pour les autres, vous aurez des recours et ce sera sans fin pour les autorités communales, parce qu'on pourra toujours contester tel ou tel coût, en tout cas la manière de le calculer. Je pense qu'il est dangereux d'introduire ici un titre potestatif ou une notion potestative. Donc, au nom du Conseil d'Etat, je vous demande de maintenir la lettre e. Peut-être que je peux demander à M. le Rapporteur de s'exprimer sur la proposition du Conseil d'Etat pour la lettre b, parce que je crois que là on est de bonne volonté, autant le Conseil d'Etat que la commission. Mais par souci d'analogie entre les deux lois, j'avais proposé, au nom du Conseil d'Etat, de maintenir le terme «charge de préférence».

**Le Rapporteur.** Dans le cadre de la première lecture, je ne peux que maintenir la proposition de la commission. Peut-être qu'entre les deux lectures je pourrai discuter avec les membres de la commission, pour autant qu'on puisse se réunir, afin de savoir si on peut se rallier à la proposition primaire du Conseil d'Etat et reparler de «charge de préférence» qui paraît aussi un peu plus clair maintenant.

– Au vote, la proposition de la commission relative à l'alinéa 3 let. b, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 69 voix contre 23 et 1 abstention.

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

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Genoud (VE, UDC/SVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Rapporteur (, ), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 23.*

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

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP). *Total: 69.*

*Se sont abstenus:*

Thévoz (FV, ACG/MLB). *Total: 1.*

– Au vote, la proposition de la commission relative à l'alinéa 3 let. e, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 67 voix contre 23 et 4 abstentions.

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

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Bur-

gener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (, ), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 67.*

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

Ackermann (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Vez (FV, PDC/CVP). *Total: 23.*

*Se sont abstenus:*

Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP). *Total: 4.*

– Alinéa 3 let. e biffée selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

ART. 28

– Adopté.

ART. 29

– Adopté.

ART. 30

**Cotting Claudia (PLR/FDP, SC).** A cet article 30, on traite des taxes qui sont hors zone à bâtir et la seule phrase de cet article dit «pour les fonds situés hors zone à bâtir, la taxe de raccordement est calculée en fonction d'une surface et d'un indice théoriques». Dans le message que j'ai relu, on ne dit pas si ce sont des fonds bâtis ou des fonds tout courts, puisqu'un terrain est également un fond. Je voulais avoir la précision, M. le Commissaire du Gouvernement, si l'on parle bien dans cet article 30 de fonds bâtis situés hors zone à bâtir, puisque ça exclue les bâtiments exploités à des fins agricoles qui sont contenus dans l'article 29 alinéa 2.

**Le Commissaire.** En l'état, j'ai le sentiment que la réponse est oui, mais je vais encore contrôler et vous

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

redire en deuxième lecture si par hasard ce n'était pas dans ce sens-là.

– Adopté.

ART. 31

**Le Rapporteur.** En commission, nous avons fait des propositions concernant cet amendement puisqu'on remplaçait le terme «charge de préférence» par «contributions d'équipement» Cela n'a donc pas été accepté en première lecture. Je ne peux que revenir à la situation primaire du Conseil d'Etat.

– Adopté.

ART. 32

**Le Commissaire.** C'est la reprise exacte de l'article 42 de la loi actuelle. Je n'ai pas d'autre commentaire.

– Adopté.

ART. 33

– Adopté.

ART. 33<sup>bis</sup>

**Le Rapporteur.** En commission, il nous a été apporté quelques précisions concernant les échéances, débiteurs ou débitrices, ainsi que les hypothèques légales que vous retrouvez également aux articles 33<sup>bis</sup> et 33<sup>ter</sup>. Ce sont des précisions qui sont en relation avec l'article 103 de la LATeC.

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat se rallie au projet bis.

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

ART. 33<sup>ter</sup>

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

ART. 34

**Le Rapporteur.** Cet article 34 est à biffer dans la mesure où on a supprimé la taxe annuelle pour les eaux d'extinction à l'article 27 alinéa 3 lettre e.

**Le Commissaire.** En commission, je confirme qu'on avait «profité» de la suppression de cet article 34, puisque c'est la conséquence de l'article 27 alinéa 3 lettre e, pour y réintroduire un oubli qui était l'inscription de l'hypothèque légale qui figure autant dans la LATeC que dans la loi sur les eaux et qui paraît nécessaire pour les communes pour qu'elles puissent encaisser les taxes le cas échéant.

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

ART. 35

– Adopté.

ART. 36

**Le Rapporteur.** Dans la mesure où la taxe pour les eaux d'extinction a été supprimée, il convient de supprimer également cette relation à l'article 36.

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

ART. 37

**Le Rapporteur.** Nous entrons dans le chapitre 3 «Voies de droit et de poursuite pénale». Je n'ai pas de remarque sur cet article 37.

– Adopté.

ART. 38

– Adopté.

ART. 39

– Adopté.

ART. 40

**Le Rapporteur.** La commission vous fait une proposition à l'alinéa 2 de remplacer «Les collectivités publiques qui utilisent» par «Quiconque utilise», pour la simple et bonne raison que nous avons introduit aux articles 3 et 4 «des personnes morales entièrement détenues par elles». Donc il convient d'alléger un petit peu et si on met «quiconque», ça nous permet d'alléger un petit peu le texte de cet article. J'apporterai une petite correction rédactionnelle à l'article 40 «Quiconque utilise des eaux publiques sans être au bénéfice d'une concession *dispose*». On peut enlever «nt» puisqu'on est au singulier.

**Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC).** L'article 40 prévoit un délai durant lequel une concession doit être demandée. A l'article 4 de la présente loi, il a été ajouté que des personnes morales peuvent demander une concession. Afin d'adapter le présent article, la commission propose de modifier le texte en précisant un délai pour quiconque utilise de l'eau, c'est le terme qui est utilisé, ce qui peut porter à confusion avec chaque utilisateur que nous sommes tous, car nous sommes tous utilisateurs d'eau si on est raccordé à l'eau communale par exemple. Afin de clarifier cet article, je propose de reprendre le terme qui est utilisé simplement à l'article 4 et vous pouvez voir l'amendement qui est déposé, «les collectivités publiques et les personnes morales», c'est ce qui a été utilisé à l'article 4, au sens de l'article 4 je le précise bien et je laisse le reste de l'article sous les mêmes termes qui sont utilisés. Merci de soutenir cet amendement qui est purement rédactionnel.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

**Le Rapporteur.** Je rappelle simplement que nous voulions simplifier un petit peu cet article et la proposition de «Quiconque utilise» est venue du Service juridique de la Direction. Pour ma part, cela me convient très bien parce que ça me paraît clair; mais si pour les députés ce n'est pas clair, je laisserai M. le Député Ducotterd déposer son amendement.

**Le Commissaire.** En commission, on avait d'ailleurs eu une difficulté à trouver l'équivalent en allemand, parce qu'il semble que la traduction directe de «quiconque» n'existe pas nécessairement. Je pense que la proposition du député Ducotterd reprend la formulation des articles 4 et 5. Moi je n'ai pas d'état d'âme par rapport à cela, si ça peut simplifier de répéter, eh bien, pourquoi pas. Je pense que le Conseil d'Etat n'en fait pas une affaire particulière.

Au vote, l'amendement Ducotterd, opposé à la proposition de la commission (projet bis), est rejeté par 62 voix contre 24 et 2 abstentions.

*Ont voté en faveur de l'amendement Ducotterd:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Beyerler (SE, ACG/MLB), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Mauron (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 24.*

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

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rapporteur (, ), Rey (FV, ACG/MLB), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 62.*

*Se sont abstenus:*

Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP). *Total: 2.*

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

ART. 41

– Adopté.

ART. 42

– Adopté.

ART. 43

**Le Commissaire.** La commission a longuement discuté de ces délais; ils lui paraissent raisonnables. Je n'ai pas d'autre remarque.

– Adopté.

ART. 44

– Adopté.

ART. 45

– Adopté.

ART. 46 (MODIFICATION LCo)

**Le Rapporteur.** En regard de l'amendement déposé à l'article 5 par la commission, il convient de rajouter à l'article 5a «Le délégataire peut également être un établissement doté de la personnalité morale et créé par la commune».

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

ART. 47 (MODIFICATION LOI SUR LA POLICE DU FEU)

**Le Rapporteur.** Je n'ai pas de commentaire à faire concernant l'article 49a (nouveau). Il n'y a qu'une petite adaptation sur le texte allemand. Par contre, l'article 49b doit être supprimé puisque là on parle des taxes annuelles pour les eaux d'extinction qui n'ont pas été acceptées en première lecture.

**Le Commissaire.** Je n'ai pas d'autre commentaire. Je pense qu'on adapte aussi les termes comme cela a été décidé avant.

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

ART. 48 (MODIFICATION LOI SUR LE DOMAINE PUBLIC)

ART. 12 AL. 3

– Adopté.

ART. 24 AL. 1

– Adopté.

ART. 41 AL. 2

– Adopté.

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

<sup>2</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

ART. 48<sup>bis</sup> (MODIFICATION LATEC)

ART. 103 AL. 2

**Le Rapporteur.** C'est la même modification puisqu'on parle de charge de préférence qui revient avec la contribution d'équipement.

**Le Commissaire.** Même commentaire.

– L'insertion de cet article est rejetée (conséquence de la décision prise concernant l'article 27 al. 3 let. b).

ART. 48<sup>ter</sup> (MODIFICATION LCEAUX)

**Le Rapporteur.** Il s'agit maintenant de la loi sur les eaux qu'il convient d'adapter.

– L'insertion de cet article est rejetée (conséquence de la décision prise concernant l'article 27 al. 3 let. b).

ART. 49

**Le Rapporteur.** Je n'ai pas de commentaire pour l'instant. Il appartient au Conseil d'Etat de fixer la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Le Commissaire.** Compte tenu des délais référendaires, le Conseil d'Etat est d'avis que la loi pourrait entrer en vigueur au 1er juillet 2012.

– Adopté.

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

## Rapport N° 267 sur le postulat P2054.09 Boschung Moritz/ Glardon Alex – gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance)<sup>1</sup>

### Discussion

**Siggen Jean-Pierre** (PDC/CVP, FV). Dans ce dossier, il convient de ne surtout pas manquer l'évocation des conseils d'administration auxquels nous participons. En tant que directeur de l'Union patronale, je suis membre de maints conseils d'administration; je m'en tiens à ceux qui sont concernés dans le document et vous trouvez ceux qui me concernent à la page 5. Je suis membre de l'Association du Centre professionnel cantonal ainsi que de la Fondation pour la promotion de la formation professionnelle. Je suis également membre d'Expo Centre, qui n'est pas mentionné car il est en mains privées, mais la société sœur immobilière Agy Expo est mentionnée, toutefois je n'en suis pas directement membre.

A la page 6, vous trouvez la Coopérative de cautionnement des Arts et Métiers Fribourgeois en liquidation. J'ai le plaisir d'informer M. le Commissaire du Gouvernement qu'en tant que liquidateur je l'ai liquidée cet été et que cette coopérative n'existe plus. Je

ne suis en revanche pas membre du successeur, soit de la Coopérative romande de cautionnement pour les PME, qui est à la promotion économique et pour laquelle je ne représente pas l'Union patronale. Enfin, je suis membre de la Ligue contre le cancer qui reçoit également des fonds du canton, fonds analysés par la Commission des finances et de gestion.

Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec beaucoup de satisfaction du rapport N° 267 sur la gouvernance d'entreprise publique. Ce document, par son analyse systématique, présente la situation actuelle et exhaustive de notre canton en matière de gouvernance d'entreprise. Les différences entre patrimoines financier et administratif, entre établissements ou fondations fournissant des prestations matérielles ou financières, participation dans des sociétés anonymes comme actionnaire majoritaire ou minoritaire, voire même comme minoritaire avec renforcement, distinction entre entités avec ou sans personnalité morale, raison d'être et rôle des sociétés d'économie mixte, participation à des coopératives, etc. – toutes les combinaisons sont expliquées et illustrées.

Le Conseil d'Etat ne s'est pas limité à un inventaire. Pour chacune de ces catégories, il évalue les niveaux de contrôle possibles, au regard bien-entendu de l'intérêt public. Il procède également à une analyse comparative avec une dizaine d'autres cantons. Enfin et c'est certainement la partie la plus intéressante et décisive, le Conseil d'Etat passe en revue les instruments juridiques de contrôle à disposition actuellement dans notre législation cantonale, y compris la Constitution, en les soumettant à une analyse critique de leur adéquation avec les objectifs de défense de l'intérêt public conféré à ces entités autonomes de notre administration.

Ce rapport constitue une synthèse et un passage obligé de toute réflexion à l'avenir, réflexion parlementaire sur l'implication de l'Etat dans la gestion du patrimoine financier et administratif du canton. Le Conseil d'Etat tire un certain nombre d'enseignements que le groupe démocrate-chrétien soutient sans défection. Un premier constat qui a retenu toute notre attention est l'extrême diversité des situations; il n'y a pas de solution commune applicable aux différentes entités. Il s'agit chaque fois de mesurer la délégation de compétence à une entité et la capacité de contrôle en mains de l'Etat. La transparence n'est jamais une fin en soi; elle n'est qu'un moyen pour permettre le contrôle de l'Etat sur une entité autonome. Et selon l'autonomie déléguée, le besoin de transparence variera.

Deuxième constat: si la situation fribourgeoise en la matière ne correspond pas aux standards juridiques suisses, il n'empêche que les solutions, notamment législatives, appliquées dans les autres cantons, ne permettent en soi ni de garantir une gestion des sociétés autonome dans le sens voulu par la collectivité, ni d'échapper aux conflits d'intérêts. En outre, en comparaison intercantonale, Fribourg ne possède que peu de participations importantes. On peut donc les traiter au cas par cas. Notre groupe soutient cela.

Le troisième constat du canton: une solution souple, pragmatique, de nature administrative plutôt que légale. Il y a déjà des lois dans le canton de Fribourg, appliquons-les je dirais premièrement. Cette solution

<sup>1</sup> Texte du rapport pp. 2107ss.

souple suffit amplement à régler les problèmes que peuvent provoquer les conflits dans les sociétés autonomes entre intérêts privés et publics. De nouvelles directives gouvernementales sur le choix des représentants de l'Etat, leurs mandats, leur rémunération, leur devoir d'information ou leur représentativité politique, éclairciront la situation sans créer un appareil législatif lourd, qui pourrait se révéler incapable à cerner et régler les cas réels de tensions que notre canton pourrait connaître.

Nous vous invitons et invitons tous les députés à prendre note positivement de ce rapport essentiel.

**Ith Markus (PLR/FDP, LA).** En préambule, je signale que je suis membre du conseil d'administration de la Banque cantonale fribourgeoise. Au nom du groupe libéral-radical, je ne peux que féliciter les auteurs de ce rapport, notamment le professeur Zufferey, pour l'étude qui a permis la réponse au postulat. Ce postulat visait spécialement quelques participations importantes de l'Etat, notamment dans la BCF, les TPF ou le Groupe E. Par contre, le rapport désigne une image complète de l'ensemble des participations et institutions dans lesquelles l'Etat est impliqué. Nous remercions les auteurs de l'étude pour ce travail important et très utile. Par ailleurs, le rapport démontre également, en comparaison avec d'autres cantons, qu'il est très difficile pour la Confédération d'installer des lignes directrices pour l'ensemble de ses participations et créer une loi spéciale est quasi impossible. Le groupe libéral-radical estime donc que les conclusions tirées dans ce rapport sont justifiées.

Unserer Ansicht nach ist es aber dennoch sinnvoll, dass gewisse Richtlinien festgehalten werden, sofern diese auch durch den Staatsrat oder dessen Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien umgesetzt werden können. Ähnlich verhält es sich mit dem Informationsfluss, welcher zweifelsohne zwischen dem Staatsrat und dessen Vertreterinnen und Vertretern geschehen muss. Dieser kann sehr wohl in Richtlinien festgehalten werden unter Vorbehalt, dass diese nicht die Funktionsweise der Unternehmungen behindern oder dem Amtsgeheimnis unterliegen.

Il nous semble important et normal que l'Etat choisisse sa représentation et sa volonté d'intervention par rapport à l'importance de l'entreprise ou de l'institution pour la collectivité. Dans ce contexte, il doit également veiller à ce qu'en premier lieu, les compétences soient déterminantes pour la représentation dans un organe de décision. A cela s'ajoute, dans la mesure du possible, une représentation adéquate des sexes, des langues, des régions, de l'âge ou encore d'autres critères. Das heisst: Die Quadratur des Kreises.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch eine Bemerkung, welche im folgenden Bericht nicht angesprochen wird: Schwierig wird es nämlich in jenen Bereichen, in welchen der Staat, respektive das Parlament einerseits den gesetzlichen Rahmen setzt und andererseits als Marktteilnehmer in Konkurrenz zu privaten Anbieterinnen und Anbietern steht, wie beispielsweise im Spitalbereich. Die Regierung ist also quasi Spielerin und Schiedsrichterin zugleich, was die Aufgabe der Vertreterinnen und Vertreter des Staates zu einer schwierigen

und nicht auf die leichte Schulter zu nehmenden Aufgabe werden lässt.

Avec ces quelques réflexions et en se ralliant aux conclusions du rapport, nous prenons acte de celui-ci.

**Mauron Pierre (PS/SP, GR).** A l'instar de mes deux collègues députés Ith et Siggen, je salue ce bon rapport. D'habitude, les rapports établis à la suite de postulats sont relativement complets, bien étoffés, mais n'osent en général pas franchir le pas nécessaire à certaines solutions qui paraissent adéquates aujourd'hui, nécessaires demain, mais impensables hier. Peut-être le fait que ce rapport ait été le fruit d'un mandat externe explique ce courage politique. L'administration ose peut-être un peu moins et c'est logique.

Ce rapport est bon, voire très bon. Il aurait peut-être même frisé l'excellence s'il avait osé prendre certaines mesures contraignantes; je pense notamment aux motions liées à la représentativité politique et à la présence féminine dans les conseils d'administration qui seront traitées tout à l'heure. Je crois que c'est le vœu de chaque député, voire de chaque citoyen, de connaître cet état des lieux, non seulement concernant le patrimoine, mais également la marge de manœuvre et les possibilités d'intervention de l'Etat. A ce sujet, un élément m'interpelle: en page 3 du rapport in fine, lorsqu'il était question de la divergence entre le Groupe E et le Conseil d'Etat. Le Groupe E souhaitait investir 162 millions de francs dans une centrale à charbon au Nord de l'Allemagne. Nous avons déposé à l'époque une résolution et une question. Dans sa réponse du 8 juillet 2008, le Conseil d'Etat avait souligné qu'il n'avait pas été consulté préalablement sur cet investissement et qu'il n'avait pas à l'être. Or, en page 6 de ce rapport, point 4.1.2, il est mentionné, expressément pour le Groupe E, que dans les cas où la collectivité y détient une majorité qualifiée d'au moins deux tiers – comme c'est le cas dans le Groupe E – l'entreprise en question s'apparente à une entreprise étatique et que l'Etat peut y développer une politique du propriétaire. C'est le cas parce que le canton possède 78% des actions du Groupe E. Maintenant, lorsqu'on sait que le capital-actions nominal appartenant à l'Etat est de 54 millions et que le Groupe E veut investir 162 millions dans une usine à charbon au nord de l'Allemagne, je m'étonne de cette réponse du Conseil d'Etat. Est-ce que le Conseil d'Etat a désormais changé sa vision des choses? Est-ce qu'il ne compte désormais plus appliquer sa politique du propriétaire lorsqu'il y a des choix stratégiques à faire? Et je ne crois pas que l'on puisse dire qu'il ne s'agissait pas là d'un choix stratégique. Voilà pour mes remarques.

Le groupe socialiste va ainsi prendre également acte de ce rapport et je reprendrai les points plus spécifiques lors des prochains objets qui seront traités.

**Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, SC).** Erlauben Sie mir eine kleine, aber meines Erachtens auch wichtige Anmerkung zum sehr ausführlichen und dennoch unvollständigen Bericht zu dieser «Public Corporate Governance» anzubringen.

Der Bericht bringt keine Klärung zur Frage, wie die Interaktion zwischen den auftraggebenden und den

auftragnehmenden Akteurinnen und Akteuren organisiert sein soll und durch wen die Akteurinnen und Akteure vertreten sein sollen. Ganz konkret: Ich bin der Meinung, dass ein Mitglied des auftraggebenden und kontrollierenden Staatsrates nicht gleichzeitig ein Präsidium eines auftragnehmenden Organs innehaben sollte. In so einem Fall kontrolliert sich das Staatsrats-Mitglied gleich selber. Eine derartige Konstellation widerspricht jeglichen Grundsätzen einer «Public Corporate Governance».

Ich bitte den Staatsrat, dieses Kapitel nachzuschreiben und es in weitere Überlegungen einzuschliessen.

**Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Vous me permettez, Madame la Présidente, de répondre en deux temps. D'abord, j'ai un petit commentaire global: ce rapport sur le postulat Moritz Boschung/Alex Glardon, même s'il a pris un peu plus de temps que prévu, a permis au Conseil d'Etat un survol très complet de toutes les sortes de participations du canton dans les organisations de notre société cantonale. C'est un vaste champ d'investigations, vous l'avez dit, qui va du patrimoine financier et administratif aux entités de droit public et de droit privé, en passant par les établissements de droit public, les fondations de droits public et privé et les sociétés d'économie mixte, les sociétés anonymes ou les coopératives ou coopérations de droit public où nous sommes partenaires. Cela nous a permis de faire l'inventaire, avec le Professeur Zufferey, de toutes les lois ou de tous les statuts de sociétés et fondations où l'Etat est engagé. Ce vaste panorama a permis de passer en revue les surveillances possibles et surtout, à travers des comparaisons avec les autres cantons, d'identifier les améliorations souhaitées. Cet examen a permis aussi de constater que les outils existent déjà et qu'ils sont donnés par la Constitution et les lois existantes. Par contre, les directives gouvernementales paraissent indispensables pour toutes les entités de droit privé dans lesquelles les participations étatiques ne font pas l'objet d'une loi ou d'une réglementation. La volonté du Conseil d'Etat est aussi de préciser la politique du propriétaire, même quand il y a une loi spéciale, pour que le Gouvernement définisse la marge de manœuvre des représentants de l'Etat. Toutes ces réflexions ont aussi servi de fil conducteur pour répondre aux différents instruments parlementaires qui seront examinés par la suite.

Quant aux commentaires apportés par les députés, je remercie ceux qui soulignent la qualité du rapport; le Conseil d'Etat l'avait aussi fait. S'il a été inspiré par les travaux du professeur Zufferey et les nombreuses séances entre ce professeur et avec ou sans le Gouvernement, il a surtout été rédigé par le secrétaire général de la Direction, M. Claude Yerly, que le Gouvernement a aussi remercié pour la qualité du rapport. Donc on peut dire que parfois, même les fonctionnaires ou les collaborateurs de l'Etat ont certaines audaces comme l'a dit le député Pierre Mauron. Les corrections apportées par le député Siggen montrent bien la difficulté de suivre l'actualité sur deux ans. On a essayé d'être le plus juste possible, mais on a encore manqué certaines mises à jour. Les solutions des autres cantons, M. le Député Siggen l'a dit, ne sont pas automatiquement

applicables. Je connais des Vaudois qui trouvent que la séparation complète a été un peu trop loin et, pour avoir observé un de mes collègues qui était surveillé par un envoyé d'un autre collègue directeur des finances, dans un conseil d'administration où nous participions ensemble, on mesure parfois ce que peuvent avoir comme conséquences certaines décisions de séparation qui vont un peu trop loin.

Il est vrai qu'on pourrait encore aller plus loin. Pour reprendre l'exemple du Groupe E, je me souviens que le Conseil d'Etat, dans une réponse justement, comme l'a mentionné le député Mauron, avait dit qu'il ne souhaitait pas cette participation à Brunsbüttel et que le Groupe E avait pris cette décision, non pas sur la pression du Conseil d'Etat mais en tenant compte de la pression de celui-ci. En effet, même si la détention par le Conseil d'Etat du capital-actions du Groupe E de 54 millions paraît petite par rapport à l'investissement qui était souhaité, si on la met en rapport avec la valeur d'aujourd'hui du Groupe E qui est de 4,5 milliards, elle paraît encore bien plus petite. Donc, cela relativise aussi l'approche de certaines solutions. Mais je crois pouvoir dire avec vous que le Conseil d'Etat a pris conscience d'un certain nombre de marges de manœuvre à donner à ses représentants et aux représentants qui figurent dans ces conseils d'administration ou dans ces fondations.

C'est dans ce sens-là que je crois que ce postulat a permis non seulement de faire l'état de la situation mais aussi de prendre conscience que des directives sont nécessaires et qu'elles seront rapidement mises à jour par le Conseil d'Etat.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

### **Postulat P2086.11 Valérie Piller Carrard/ Ursula Schneider Schüttel** (représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises)<sup>1</sup>

*Prise en considération*

**Piller Valérie (PS/SP, BR).** Le 7 février 2011 marquait le quarantième anniversaire du suffrage féminin. Que de changements se sont produits depuis ces années! En effet, les femmes sont considérées à part entière face aux élections et votations comme l'a toujours été l'homme. Malgré ce pas en avant important, les femmes ne sont représentées qu'à 29,5% au Conseil national et 17% au Conseil des Etats. Le Grand Conseil fribourgeois atteint à peine le 22,7%, soit 25 femmes députées. Ces dernières décennies, la représentation des femmes dans de nombreux secteurs de la société a pu être accrue de façon marquante, ce dont on ne peut que se réjouir. Ces ressources et ces capacités supplémentaires profitent en effet à tout le monde, hommes et femmes. Le niveau de formation des femmes n'a jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui et il y a longtemps que celles-ci sont majoritaires dans les uni-

<sup>1</sup> Déposé et développé le 1<sup>er</sup> mars 2011, BGC p. 734; réponse du Conseil d'Etat le 16 août 2011, BGC p. 2203.

versités. D'un point de vue économique, former des femmes pour finalement ne pas exploiter leur potentiel n'a pas de sens. Un des rares domaines dans lesquelles les femmes sont encore et toujours sous-représentées est celui de la direction d'entreprises. 6% des hommes actifs sont engagés dans la direction d'une entreprise, ce qui n'est le cas que pour 1% des femmes. Il ne fait aucun doute que la part des femmes occupant des positions dirigeantes dans l'économie doit augmenter, aussi bien dans les conseils d'administration qu'à la direction opérationnelle. D'après un article paru dans la revue *Employeur suisse*, le lien direct entre la performance d'une entreprise et la part des femmes à la direction est désormais incontesté. Cette relation est particulièrement frappante à partir d'une part de femmes de 30%. Une autre étude de McKinsey a révélé que certaines qualités de management qui se trouvent davantage chez les femmes que chez les hommes ont un impact positif sur la performance organisationnelle d'une entreprise. Les qualités de chaque sexe se complètent, ce qui a une incidence bénéfique sur le résultat de l'entreprise.

Nous sommes fortement déçus de la réponse du Conseil d'Etat. Il ne donne en effet aucune piste valable et concrète afin de promouvoir et encourager la présence des femmes dans les conseils d'administration et sociétés dont il est lui-même actionnaire. Faut-il donc imposer un quota de femmes? Une telle mesure est efficace et contribue à accélérer le processus, mais les exemples de la Finlande et de la Suède montrent qu'il est aussi possible d'obtenir le résultat voulu sans quota. Une augmentation progressive du nombre de femmes est préférable à un changement brusque. Pour éviter l'imposition de quotas, il faut agir maintenant. C'est pourquoi, nous vous demandons de bien vouloir soutenir notre postulat.

**Brodard Jacqueline** (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien a analysé avec attention le postulat de nos deux collègues Valérie Pillier et Ursula Schneider Schüttel. Notre groupe constate que la parité hommes-femmes n'est pas atteinte dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises et que cette problématique est récurrente. Toutefois, le principe d'égalité étant élevé au titre de principe constitutionnel, la parité hommes-femmes devra forcément être prise en compte dans les mesures administratives. D'ailleurs, le règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat en témoigne. Par contre, il ne faut pas perdre de vue que, pour la bonne gouvernance des entreprises, les nominations des personnes à des fonctions dirigeantes doivent en premier lieu être basées sur les compétences, la méritocratie étant déterminante dans le choix d'un homme ou d'une femme. Compte tenu du fait que le Conseil d'Etat s'engage à veiller à une représentation hommes-femmes plus équilibrée, il a examiné la question dans le rapport sur la gouvernance des entreprises publiques. Le groupe démocrate-chrétien estime superflû de réexiger un rapport complémentaire. Par conséquent, il vous propose de rejeter le postulat.

**Thalmann-Bolz Katharina** (*UDC/SVP, LA*). Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei unterstützt und respektiert den Verfassungsgrundsatz einer ausge-

wogenen Vertretung der Geschlechter in allen Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist.

Eine Quotenregelung darf aber nicht ein primäres Kriterium für eine Anstellung oder eine Wahl, wie zum Beispiel in einem Verwaltungsrat, sein. Für eine Anstellung zählen in erster Linie die Eignung und die Kompetenz einer zu wählenden Person. Schwankungen und eine ungleiche Verteilung der Geschlechter von kandidierenden Personen in einzelnen Institutionen sind in Kauf zu nehmen und als natürliche Tatsache zu betrachten. Als Lehrperson in einer Primarschule mit 90%-iger Frauenvertretung (und das wird wohl im ganzen Kanton, ja auch in der ganzen Schweiz nicht viel anders aussehen) müsste ich schon längstens für diese Institution eine bessere Männerrepräsentation fordern. Eine Erörterung der Gegebenheit erübrigt sich.

Mit diesen Ausführungen anerkennen wir die Anstrengungen des Staatsrates für eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter, eine Studie erachten wir als überflüssig und lehnen deshalb das Postulat einstimmig ab.

**Gobet Nadine** (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance avec intérêt du postulat ayant trait à la représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes des entreprises. Le groupe libéral-radical partage le souci des postulantes de favoriser un équilibre hommes-femmes dans les nouvelles nominations et soutient les mesures qui vont dans ce sens, sans toutefois plébisciter l'imposition de quotas. En effet, il ne faut pas sous-estimer les difficultés d'application d'un quota par le Conseil d'Etat, car il n'est pas le seul organe à désigner des candidats pour la constitution des conseils d'administration en question. Par conséquent, un quota ne pourrait être envisagé que si un seul organe nomme l'ensemble des membres du conseil et encore. Certes, plusieurs pays européens ont imposé un quota avec un délai de mise en œuvre et l'exemple de la Norvège a fait des émules chez nos voisins français et espagnol. On doit bien admettre que ces exemples nous ont obligés à faire des réflexions sur la place des femmes dans les fonctions dirigeantes, alors même que leur place dans l'économie est essentielle pour son bon fonctionnement. On constate que ces exemples ont ainsi eu un réel effet positif, même si la parité n'est pas atteinte. Toutefois, nous estimons qu'il s'agit d'une question de société et relevons avec satisfaction que les mentalités sont en train d'évoluer dans le bon sens. Selon la politique des petits pas chère à notre hémicycle, il appartient au Grand Conseil de prendre ses responsabilités et de donner l'exemple lors des élections de ses représentants, en veillant à ce que des femmes soient proposées d'une part et élues ensuite. Le groupe libéral-radical soutient le Conseil d'Etat dans sa volonté de développer les lignes directrices en la matière, dans le cadre de la gouvernance d'entreprises publiques. Un rapport supplémentaire pour donner suite à ce postulat est donc inutile, puisque le Conseil d'Etat a déjà annoncé sa position. Pour cette raison, le groupe libéral-radical refusera ce postulat.

**Duc Louis** (*ACG/MLB, BR*). J'avais moi-même proposé une question écrite en avril 2011 pour souligner et alerter l'autorité cantonale à ce sujet. Comment faire

pour établir une certaine approche de cette parité que l'on souhaite? Personnellement, j'en appelle à toutes ces femmes, de tous les bords et de toutes les conditions. Nous sommes à deux mois des élections cantonales. Mesdames, vous avez une possibilité immense de remplir cette salle. Vous êtes capables, vous êtes belles, etc. Dans le canton, je crois qu'il n'y a que des belles femmes.

Le vieux de Forel a refait sa liste. J'ai six femmes, pas des moindres et pas des moches. Vous avez la possibilité de nommer ces femmes. Si le sort m'était réservé de présider à nouveau une de ces séances, j'aimerais pouvoir distribuer, non pas trente roses, mais septante roses!

**Schneider Schüttel Ursula (PS/SP, LA).** Ich möchte zuerst meine Interessenbindung offenlegen: Ich bin Mitglied des Verwaltungsrates des Freiburger Spitals, ich bin eine von drei Frauen unter insgesamt elf Mitgliedern dieses Verwaltungsrates; also eine von wenigen.

Meine Kollegin Valérie Piller und ich haben am 1. März 2011 kurz nach dem 40-Jahre-Jubiläum des Frauenstimmrechts das Postulat zur Verbesserung der Frauenvertretung in verschiedenen Gremien im Einflussbereich des Staatsrates eingereicht.

Es ist schade, dass diese Frage der genügenden Frauenvertretung nach 40 Jahren Frauenstimmrecht, nach Jahren des Kampfes um Gleichberechtigung immer noch aktuell ist. Die Vertretung von Frauen ist nach wie vor unbefriedigend. Hier sind wir uns wohl einig. Wir wollten mit unserem Postulat letztlich vom Staatsrat hören, wie er gedenkt, eine Erhöhung des Frauenanteils zu erreichen. Wir haben nicht eine Studie verlangt, sondern wir haben ein paar Antworten erwartet. Ich bin, ehrlich gesagt, wie meine Kollegin Valérie enttäuscht von der Antwort des Staatsrates. Ich weiss nicht, was ich mit dieser Antwort effektiv anfangen soll. Einerseits wird auf die Antwort verwiesen, die auf die Anfrage des Kollegen Louis Duc vom 16. August 2011 gegeben wurde. Diese wiederum verweist auf den Bericht «Public Corporate Governance». Auch in der Antwort zu unserem Postulat wird auf diesen Bericht verwiesen. Antworten kann ich aber auch im Bericht nicht finden. Im Gegenteil: Es wird gesagt, dass es nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts sei, diese Situation, also die Vertretung der Geschlechter, zu analysieren.

Wie bereits Kollege Pierre Mauron erwähnt hat: Es fehlen konkrete Vorschläge, wie eine Vertretung in diesen Gremien verbessert werden kann. Ich finde es schade, dass der Staatsrat die Gelegenheit nicht benutzt hat, um klarer eine Erhöhung des Frauenanteils in den verschiedenen Gremien zu postulieren. Schade, dass er nicht Vorschläge macht, wie, beziehungsweise mit welchen Massnahmen eine Erhöhung erreicht werden könnte. Dass wir genügend kompetente Frauen haben, und es kommt nicht nur auf die Schönheit an, das ist heute unbestritten.

Ich frage hier deshalb nochmals: Welche Massnahmen kommen denn in Frage? Kann zum Beispiel in einzelnen Gesetzen, die die Zusammensetzung der Verwaltungsräte regeln, eine Bestimmung eingefügt werden,

wonach Frauen auch genügend vertreten sein sollten? Oder muss effektiv eine Quote festgelegt werden, damit wir hier einen Schritt weiter kommen?

Und letztlich noch eine Frage: Wenn doch der Staatsrat der Meinung ist, dass wir – gestützt auf die Bundesverfassung und auf die Kantonsverfassung – verpflichtet sind, die Vertretung der Frauen zu fördern, weshalb empfiehlt er dann die Ablehnung des Postulates?

Ich rufe Sie deshalb dazu auf, dieses Postulat anzunehmen, wenn Sie eine gleichwertige Vertretung von Frauen und Männern in Verwaltungsräten, in denen der Staat einen Einfluss hat, bejahen.

**Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.**

Je rappelle que les postulantes demandaient au Conseil d'Etat d'encourager la présence des femmes dans les conseils d'administration. C'est ce qu'il fait. Il va renouveler toutes ses commissions pour la fin octobre, il y en a 180, voire même plus. Il a demandé à toutes les Directions d'apporter un soin particulier à l'augmentation du nombre de candidatures féminine pour ces commissions. Dans les statistiques que l'on tient à jour par Direction, on se rend compte qu'il y a encore des progrès à faire. On voit dans les réunions de cadres de plus en plus de cheffes de services féminines. Le Conseil d'Etat a dit que l'objectif de 30% restait ouvert. Le Conseil d'Etat souhaite également que le Grand Conseil, dans les limites de ses compétences, procède à des élections et qu'il le fasse dans l'état d'esprit que souhaitent les postulantes, notamment pour les élections dans les conseils d'administration des sociétés où le Grand Conseil est représenté. Je pense que c'est en mettant ensemble tous ces efforts que l'on arrivera à améliorer cette représentativité et non pas en faisant un rapport de plus. La volonté du Conseil d'Etat est clairement affichée, aussi dans le rapport sur le postulat Boschung/Glardon et nous espérons améliorer cet aspect, comme vous le souhaitez toutes et tous, mais sans passer nécessairement par des quotas ou des obligations de la représentation féminine dans tous les organes de l'Etat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est refusée par 51 voix contre 27 et 0 abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). Total: 27.

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Beyerler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourquet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonens (BR, PLR/FDP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gobet

(GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 51.

– Cet objet est ainsi liquidé.

**Mandat MA4024.11 Pierre Mauron/Valérie Piller Carrard/Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Repond/Xavier Ganioz/René Thomet/Dominique Corminboeuf/François Roubaty/Nicolas Rime/Solange Berset (ALPIQ)<sup>1</sup>**

*Prise en considération*

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR). Indépendamment du contenu de ce mandat, je crois que la forme pose problème. Ce nouvel instrument parlementaire introduit par la constituante, à mes yeux, terrorise encore le Conseil d'Etat. Au terme de cette première législation d'approvisionnement, à mon souvenir, je ne crois pas que le Conseil d'Etat ait osé accepter un seul mandat. Peut-être que le nouveau gouvernement sera moins frileux et osera peut-être accepter que, de temps à autre, le Parlement s'ingère un tout petit peu dans ses affaires. Sur le fond, d'où vient ce mandat? Il découle de l'article paru le 7 avril 2011 dans l'Hebdo selon lequel l'entreprise Alpiq finançait certains partis politiques favorables à l'atome selon des critères opaques. Vraiment, les Verts et le groupe socialiste n'ont strictement rien touché, alors que certains partis favorables à l'atome ont touché de l'argent. Qui se fâche? Qui est fortement mal à l'aise lorsque l'on découvre cette nouvelle, à part la gauche de ce parlement? Dick Marty, groupe libéral-radical et conseiller aux Etats tessinois, estime que la transparence est un élément essentiel de la démocratie de manière à éviter que seul les personnes riches ne soient élues. Eugen David, conseiller au Etats saint-gallois, dit qu'une telle inégalité de moyens peut devenir dangereuse pour la démocratie. Erika Forster, groupe libéral-radical saint-gallois, déclare que ces derniers temps on avait constaté que plus un parti avait d'argent, plus il prenait de pouvoir politique, dès le moment où des millions de francs étaient en jeu. Jacques Neiryneck, groupe démocrate-chrétien, et Dick Marty, groupe libéral-radical, demandent même de légiférer pour qu'il n'y ait non seulement des règles, mais également des sanctions. Vincenzo Pedrazzini, groupe libéral-radical, estime qu'une telle inégalité peut devenir dangereuse pour

la démocratie. Un danger pour la démocratie, voilà le nœud du problème. Comment répondre à cet élément? Premièrement, par la transparence des comptes de ces sociétés en mains publiques qui doivent démontrer combien elles ont versé à tel ou tel parti et depuis quand, transparence dans un deuxième temps des comptes des partis pour que l'on sache de quoi on parle. Deuxièmement, il faut édicter des règles claires, des règles qui soient égales pour tous puisqu'il s'agit d'entités publiques. L'idée n'est pas de combattre tout lobby. Il y a des exemples, les banques à l'époque ou certaines entreprises pharmaceutiques, qui rétribuent certains parlementaires si ceux-ci votent ou non en fonction de leurs intérêts. La droite arguera qu'il y a les syndicats pour la gauche qui mettent leur force de frappe à disposition lors de certains événements. Par contre, lorsque l'on a une entreprise publique qui appartient aux citoyens et qui ne sert à financer que certains partis, comment appeler cela? Je n'ose pas dire les mots tellement ils sont durs.

Nous ne sommes pas au Moyen Orient ou dans une république bananière. Nous sommes en Suisse dans un Etat de droit où le malaise a été relativement grand. Il est temps, à mon avis, que le Conseil d'Etat donne un signal clair et considère ce problème non pas comme réglé, mais comme gravissime. La pratique adoptée par le conseil d'administration d'Alpiq, dans la mesure où elle n'a aucune force contraignante, ne m'apparaît pas suffisante dans le sens où le mandat sera maintenu. N'oubliez pas que Eugen David lui-même déclarait le 7 avril 2011 dans l'Hebdo que les multinationales elles-mêmes réclamaient des règles en fonction des principes de bonne gouvernance. Ces entreprises aimeraient avoir une régulation claire de manière à pouvoir pratiquer correctement ce lobbying. Le moment est venu, je crois, de faire œuvre de pionnier et peut-être de demander au Conseil d'Etat de formuler des propositions concrètes et équitables pour tous. Lorsqu'on me répond que le représentant au sein d'Alpiq, M. Lässer, n'est pas le représentant du Conseil d'Etat de Fribourg, je dirais qu'il faut se rapporter au rapport dont on vient de louer la sagesse, qui a été établi par le Professeur Zufferey et qui dit que l'Etat peut se comporter en propriétaire du Groupe E. Vu que le groupe E a un siège au conseil d'administration d'Alpiq, dans ce sens, il peut très bien dire à Alpiq ce qu'il pense et les règles qu'il souhaite imposer. Pour toutes ces raisons, je vous invite à suivre et à soutenir ce mandat.

**Siggen Jean-Pierre** (PDC/CVP, FV). Ce mandat fait suite à une question de M. Pierre Mauron. Le Conseil d'Etat y a répondu le 15 juin de manière complète et circonstanciée. Nous ne comprenons dès lors pas que l'on revienne sur ce thème de cette manière maintenant. Le groupe démocrate-chrétien, fort de tout le contenu du rapport que M. Mauron lui-même juge très bon, estime que ce mandat doit être clairement rejeté.

**Geinoz Jean-Denis** (PLR/FDP, GR). Que demande ce mandat? Il demande que le Conseil d'Etat s'oppose fermement au financement de certains partis politiques tel que pratiqué par la société Alpiq, dont l'un des membres du conseil d'administration n'est autre que

<sup>1</sup> Déposé et développé le 10 mai 2011, BGC p. 1063; réponse du Conseil d'Etat le 16 août 2011, BGC p. 2211.

le Directeur des finances, M. Claude Lässer. Autant vous dire que votre mandat, Mesdames et Messieurs les Députés socialistes, n'a pas trouvé grâce auprès du groupe libéral-radical et ceci pour les raisons suivantes. Des règles édictées par Alpiq ont été clairement définies et spécifient que les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale peuvent bénéficier de ces versements pour autant qu'ils en fassent la demande. J'espère que le caissier du parti socialiste a fait cette demande. L'Etat de Fribourg n'est pas représenté au conseil d'administration d'Alpiq en tant que tel. M. Lässer en est membre grâce à ses connaissances et à sa personnalité. C'est un avantage pour notre canton et le Conseil d'Etat, dans sa réponse à une question socialiste, a demandé que le Directeur des finances restitue cette indemnité à l'Etat. Le groupe libéral-radical refuse que l'Etat de Fribourg, en tant qu'élément très minoritaire de la société, se ridiculise à tenter de s'opposer à une pratique de versement qui se fait de manière équilibrée pour autant que la demande soit faite. En conclusion, ce mandat n'a pas fait mouche auprès de notre groupe et c'est à l'unanimité que les députés libéraux-radicaux s'opposeront à ce mandat et vous demandent d'en faire autant.

**Schuwey Roger** (*UDC/SVP, GR*). Nous voici en présence d'une nouvelle intervention politique populiste qui n'a pas sa place dans ce plénum. En effet, la réponse du Conseil d'Etat est très claire. Alpiq est une société anonyme internationale qui travaille sur 19 pays, dont la Suisse. La politique énergétique de la Suisse est décidée au Parlement fédéral et il est tout à fait légitime qu'une telle société puisse fournir une information détaillée et complète sur les activités et les conséquences de telle ou telle autre décision politique prise par le Parlement fédéral. Il est également mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat que la société Alpiq apporte un soutien financier à tous les partis politiques qui en font la demande. Il n'y a pas de distorsion entre les partis politiques. Avec ces quelques remarques, je vous informe que le groupe de l'Union démocratique du centre refusera ce mandat.

**Thévoz Laurent** (*ACG/MLB, SC*). La déclaration de mes intérêts sera très vite faite, puisque je n'en ai pas, ce qui en dit assez long sur qui participe à la gouvernance de quoi ici.

Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance de ce mandat avec beaucoup d'intérêt et va soutenir son contenu vu l'importance en matière de responsabilité sociale du thème de la gouvernance d'entreprises comme Alpiq. On a bien pris note dans la réponse du Conseil d'Etat de son engagement à défendre une politique équilibrée équitable du financement des partis politiques selon les modalités qui viennent d'être définies et nous la soutenons. Ce qui nous interroge un peu c'est la manière dont il va le faire. On est surpris et perplexe sur un point et je cite la déclaration du Conseil d'Etat: «considérant que le simple fait de participer à une entreprise formellement privée ne permet pas toujours de faire entendre sa voix». Ceci nous laisse perplexe car nous pensons que, dans une société par actions, tout actionnaire, aussi minoritaire qu'il soit, peut faire entendre sa voix. Il n'y a qu'à prendre connaissance des dernières

assemblées générales assez mouvementées de grandes sociétés suisses qui ont récemment vu des actionnaires minoritaires prendre la parole pour faire entendre leur voix. Il suffit d'un peu de courage et de détermination pour défendre des principes que l'on a exposés auparavant dans le rapport que l'on a tous salué ici-même. Nous attendons en fonction de ceci que le Conseil d'Etat fasse entendre sa voix et impose son point de vue au sein du Groupe E, comme il en a la possibilité, pour qu'en représentation de l'actionnaire majoritaire qu'il est, les représentants du Groupe E fassent à leur tour entendre leur voix au sein d'Alpiq pour défendre le principe de l'équité s'il y a un subventionnement des cantons, ce qui a été mentionné tout à l'heure. Ceci nous paraît être le minimum. On doit passer des belles considérations écrites dans des rapports universitaires à des décisions courageuses, claires et surtout cohérentes. C'est la raison pour laquelle le groupe Alliance centre gauche acceptera ce mandat.

**Wicht Jean-Daniel** (*PLR/FDP, SC*). J'aimerais rafraîchir la mémoire de mon collègue député Pierre Mauron qui a dit tout à l'heure qu'il n'avait jamais vu le Conseil d'Etat préavisé favorablement un mandat, c'est faux. Il l'a fait pour un mandat que j'ai déposé avec d'autres collègues concernant le paiement à trente jours dans la construction, que vous avez qualifié, M. Pierre Mauron, d'électorale. Je ne me permettrai donc pas de qualifier le vôtre.

**Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Le Conseil d'Etat ne tient pas à polémiquer sur ce mandat. C'est vrai que formellement le Conseil d'Etat n'est pas représenté à Alpiq. C'est un peu un hasard qu'un de ses membres en fasse partie. Quand M. Lässer quittera ce conseil d'administration, il n'y a aucune garantie qu'un Fribourgeois le remplace.

J'ai les mêmes références que M. le Député Mauron. Ces indignations m'ont également touchées. Ces indignations ont fait que l'on a passé des belles considérations théoriques à la pratique, puisque le représentant fribourgeois à Alpiq, dès son arrivée, a fait part de ces considérations qui ont abouti et Alpiq a décidé de subventionner tous les partis politiques. Il n'est qu'un des onze membres. On peut faire entendre sa voix. On sera consigné dans le procès verbal. Ça ne signifie pas que l'on peut emporter l'adhésion d'une majorité des membres du conseil d'administration. Dans ce sens, je crois que le Conseil d'Etat, par la voix d'un de ses membres, a fait ce qu'il pouvait faire dans cette nouvelle représentation qu'il a à la société Alpiq. Je ne vois pas ce qu'un mandat aurait de plus contraignant parce qu'il ne pourrait faire davantage que ce qu'il fait aujourd'hui. Il ne s'agit pas de la politique du Groupe E, puisque l'on est actionnaire majoritaire, mais bien d'une société où l'on est actionnaire très minoritaire et qui s'appelle Alpiq.

– Au vote, la prise en considération de ce mandat est refusée par 54 voix contre 25. Il y a 1 abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Clément

(FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 25.*

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempf (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 54.*

*S'est abstenue:*

Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP). *Total: 1.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

## **Motion M1116.11 Pierre Mauron/Andrea Burgener (représentativité politique dans les conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat)<sup>1</sup>**

*Prise en considération*

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR). En février 2011, le jeune démocrate-chrétien Emmanuel Kilchenmann, devenu démocrate-chrétien entre-temps, nous a fait une brillante déclaration d'intention très médiatisée en réclamant plus de transparence pour lui-même, pour le citoyen et pour le PDC qui était qualifié de «parti soucieux de transparence». Quelle aubaine, puisque la transparence sera ainsi majoritaire aujourd'hui au Grand Conseil.

Hormis les rémunérations des membres du conseil d'administration de sociétés en mains de collectivités publiques, sujet qui sera traité au point 9 de l'ordre du jour, l'examen de cette question nous a fait percevoir plusieurs problèmes. L'un d'eux vient d'être soulevé concernant la représentativité des femmes au sein des conseils d'administration et le deuxième concernant la représentativité politique. L'approche est favorable et

la réponse du Conseil d'Etat à l'instar du bon rapport dont nous formulons des éloges depuis le début de l'après-midi va dans le même sens. C'est la page 10 in fine qui le traite en disant: «Ainsi une représentation politique proportionnelle s'impose d'autant plus si les délégués de la corporation étatique selon la législation sont désignés par le pouvoir législatif.» – «S'impose» dans le rapport est traduit dans la réponse du Conseil d'Etat par «directives gouvernementales». Nous sommes d'accord sur le fond mais nous ne sommes pas d'accord sur la forme. Je prends un exemple pour illustrer le problème que la réponse du Conseil d'Etat peut apporter, le cas BCF. Il y a sept membres au conseil d'administration, trois membres élus par le Conseil d'Etat, trois par le Grand Conseil, un par le conseil d'administration lui-même. Les directives gouvernementales peuvent dans ce cas prescrire ce que doit faire le gouvernement. Qu'est-ce qu'il va en être du Parlement? Est-ce que le Bureau du Grand Conseil doit également édicter des directives législatives ou je ne sais quel règlement pour consacrer l'élection de ses trois autres membres pour assurer la représentativité politique? On voit qu'il y aura encore une solution différenciée pour chaque entreprise en mains de l'Etat, puisque le rapport en dénote de multiples formes. Quelles solutions? Faudra-t-il une directive par entité? De quelle manière pouvons-nous procéder à ceci? De mon point de vue, il s'agit de solutions qui sont certes d'une intention louable, mais bancales. Par un changement de législature, dans les textes de loi concernés par ces établissements, nous avons les moyens pour trouver des solutions qui auront au moins le mérite d'être claires et transparentes. Dans ce sens-là, je ne puis donner suite à la réponse du gouvernement et vous demande de bien vouloir admettre cette motion pour que la solution soit facilitée.

Un mot pour terminer en faveur de M. Wicht, j'espère que les personnes qui désormais reçoivent leur paiement à trente jours vont le réélire car il est tout de même bien sympathique.

**Ackermann André** (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien fait siennes les conclusions contenues dans la réponse du Conseil d'Etat, je suis désolé de le dire et de décevoir ainsi notre collègue Pierre Mauron. Nous estimons préférable, comme proposé dans le rapport sur le postulat Moritz Boschung et Alex Glardon discuté tout à l'heure mais à une page autre que celle citée par M. le Député Pierre Mauron, de ne pas mettre en œuvre d'acte législatif voire constitutionnel mais d'agir plutôt par le biais de directives gouvernementales. C'est pourquoi le groupe démocrate-chrétien refusera cette motion et vous demande d'en faire de même.

**Gander Daniel** (UDC/SVP, FV). Dans les conclusions du rapport sur la gouvernance d'entreprises publiques, le Conseil d'Etat a estimé qu'en l'état aucun acte nouveau ne sera mis en œuvre en vue du règlement des différents aspects se rapportant à la gouvernance d'entreprises publiques. A l'instar de la conclusion du Conseil d'Etat, le groupe de l'Union démocratique du centre propose le rejet de cette motion.

<sup>1</sup> Déposée et développée le 25 février 2011, BGC p. 730; réponse du Conseil d'Etat le 16 août 2011, BGC p. 2198.

**Thürler Jean-Pierre (PLR/FDP, GR).** Le groupe libéral-radical a examiné la motion sur la représentation des partis politiques dans les conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat. Il est à relever que l'essentiel des règles en la matière figure dans le rapport du Conseil d'Etat N° 267 sur la gouvernance d'entreprises et que ces règles sont appliquées. Le groupe libéral-radical entend s'y référer car le système fonctionne, tout en souhaitant que l'impartialité soit mise en évidence de façon systématique. Par ailleurs, il y a des institutions dont la propre autorité de surveillance, notamment pour la BCF, propose de ne pas privilégier la représentation politique au profit de compétences spécifiques. Enfin, le groupe libéral-radical unanime suit les conclusions du Conseil d'Etat de manière générale et peut s'accommoder de la réflexion sur d'éventuelles directives en matière de représentation politique du canton. Dans ce sens, à l'instar du Conseil d'Etat il vous propose de rejeter la motion.

**Burgener Woeffray Andrea (PS/SP, SC).** Wir sind uns ja alle einig: Kompetenzen sind die besten Voraussetzungen, um in einem Verwaltungsrat Einsitz zu nehmen. Aber wir sind uns sicher auch alle darüber einig, dass Entscheidungen, die mit Kompetenz getroffen werden, aufgrund einer bestimmten Grundhaltung getroffen werden und deshalb diese verschiedenen Grundhaltungen auch zum Ausdruck kommen. Die Debatten in diesem Rat zeigen dies ja auch immer wieder auf. Erst dieser Austausch von unterschiedlichen Positionen vermag einen demokratischen Prozess zu begründen. Aus diesem Grund ist eine politische Repräsentativität in den Verwaltungsräten der grossen Unternehmen in staatlicher Hand nicht nur ein Wunsch, sondern ein demokratisches Muss. Ich bitte Sie, der Motion von Kollege Mauron und mir Folge zu leisten, damit die aufgeworfene Frage sauber und abschliessend bearbeitet werden kann.

**Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Le Conseil d'Etat reconnaît avec le député Mauron que ce n'est jamais facile d'arriver à la solution d'équilibre que tout le monde souhaiterait. M. le Député Thürler y a fait allusion. La Finma est de plus en plus insistante pour que l'on accorde plus d'importance à la compétence qu'à la représentativité politique, alors qu'à notre avis ça peut aller de pair, mais ce n'est peut-être pas toujours le cas. Pour les situations de crise, il est très difficile d'arriver à ces situations. Dans une nomination qui est faite par plusieurs autorités, notamment la BCF, il faudrait se mettre d'accord à l'avance sur ces répartitions. C'est ce que le Conseil d'Etat essaie de faire. Il l'a aussi fait pour les TPF à plusieurs occasions en essayant de tenir compte déjà des nominations qui avaient eu lieu au Conseil d'Etat ou qui auraient lieu au Grand Conseil. Ce n'est pas toujours facile de le faire. Il pense que par le biais des directives, tel qu'il l'a annoncé dans le rapport du postulat Boschung et Glardon, on pourrait arriver le plus proche possible de cette représentation idéale souhaitée. C'est dans ce sens qu'il vous demande de ne pas accepter cette motion, mais d'éta-

blir au plus vite ces directives pour obtenir le même but que celui poursuivi par la motion.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 55 voix contre 21. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Piller V. (BR, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 21.*

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Beyerler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonnes (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeler (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 55.*

*Se sont abstenus:*

Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP). *Total: 2.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

## Motion M1117.11 Nicolas Rime/René Thomet (des entreprises en mains publiques transparentes)<sup>1</sup>

*Prise en considération*

**Rime Nicolas (PS/SP, GR).** Tout d'abord, je tiens à féliciter le Conseil d'Etat pour la qualité de son rapport sur la gouvernance d'entreprise publique. Si celui-ci est très complet, je ne partage pas toutes les conclusions du Conseil d'Etat, essentiellement celles qui sont liées au traitement de cette motion. En effet, seules trois entreprises en mains de l'Etat ne pratiquent pas la transparence totale en matière de rémunération. Il s'agit des TPF, du Groupe E et de la BCF. En même temps, les CFF, les entreprises cotées en bourse et j'en

<sup>1</sup> Déposée et développée le 7 mars 2011, *BGC* p. 731; réponse du Conseil d'Etat le 16 août 2011, *BGC* p. 2199.

passent et communiquent les rémunérations et les bonis de leurs dirigeants. Ces trois entreprises ne publient que l'enveloppe générale des rémunérations et des bonis. Le Conseil d'Etat estime que ces entreprises seraient dangereusement fragilisées si elles pratiquaient une transparence totale alors que leurs concurrents directs ne le font pas, en jugeant que cela engendrerait une augmentation générale des salaires. Il est cependant bien naïf s'il pense que leurs pratiques salariales respectives ne sont pas connues dans les milieux concernés. Au contraire, priver la population de ces informations donne une impression opaque de ces entreprises qui font penser qu'elles ont des choses à cacher. A l'heure où l'OSCE a annoncé qu'elle suivrait les prochaines élections fédérales par souci de transparence, laissant à demi-mot entendre que le modèle démocratique helvétique frise celui d'une république bananière, il est très important que jamais de donner un signal fort à la population en jouant la transparence totale. Je pense que les citoyennes et les citoyens fribourgeois méritent cette transparence élémentaire et je vous invite ainsi à soutenir notre motion. Nous attendons également avec intérêt le positionnement du groupe démocrate-chrétien, puisque notre motion est très proche de la motion populaire lancée il y a peu par les jeunes démocrates-chrétiens, à laquelle ils ont renoncé suite au dépôt de la nôtre.

**Menoud Yves (PDC/CVP, GR).** Tout comme le propose le Conseil d'Etat, le groupe démocrate-chrétien refusera la motion des députés Rime et Thomet, demandant la transparence et la publication d'un rapport annuel des revenus individuels et supplémentaires des membres de la Direction, de même que les rétributions octroyées aux membres des conseils d'administration d'entreprises publiques. Cette problématique a déjà été abordée dans le rapport du Conseil d'Etat sur la gouvernance d'entreprise publique, je n'y reviens pas, mais sachant que l'OCN, l'ECAB, l'HFR et le Réseau fribourgeois de santé mentale sont soumis soit à la loi sur le personnel de l'Etat, soit à des ordonnances spécifiques, ceux-ci ne sont pas libres, contrairement à ce que semblent évoquer les motionnaires, de fixer les rémunérations de leur direction. Le groupe démocrate-chrétien motive également sa position par le fait que la BCF, le Groupe E et les TPF pratiquent déjà une transparence correspondant aux normes communément admises actuellement et que trop de transparence engendre également des effets pervers. En effet, outre le fait de difficultés supplémentaires lors du recrutement de bons cadres dirigeants, les comparaisons vont généralement dans le sens d'une augmentation des coûts et tendent souvent vers des distorsions de concurrence, lorsque les concurrents ne sont pas soumis à la même transparence. Cela aboutirait sans doute à fragiliser nos institutions qui sont souvent des fers de lance de leur catégorie en Suisse.

Pour ce qui est de la motion des jeunes démocrates-chrétiens, sachez simplement que cette motion a été analysée, malgré qu'elle n'a quand même jamais été déposée. Pour cette raison, nous vous proposons, entre autres, pour ces raisons évoquées, de rejeter également cette motion.

**Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR).** Les motionnaires demandent la transparence des revenus des membres des Directions et des conseils d'administration des entreprises dont les institutions publiques détiennent des parts en majorité. Ce n'est pas une bonne idée pour deux raisons. La première, une transparence est déjà assurée conformément à la branche et aux statuts. La deuxième raison est plus perverse. En effet, si l'on connaît le montant des rétributions, soit les bénéficiaires comparent leurs revenus et en demandent l'ajustement vers le haut, soit si leurs revenus sont nettement inférieurs, ils peuvent recevoir des offres supérieures d'autres sociétés, ce qui pénaliserait dangereusement les entreprises en mains de l'Etat. Pour ces deux raisons, le groupe libéral-radical rejette cette motion et vous demande d'en faire autant.

**Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV).** Le groupe de l'Union démocratique du centre rejettera également cette motion de nos collègues Rime et Thomet pour les raisons suivantes:

1. Vous en conviendrez avec moi, il n'est plus possible dans notre enceinte de légiférer sans respecter strictement la loi sur la protection des données. Et là, on voudrait tout d'un coup publier les revenus individuels des membres de la direction des entreprises sous contrôle public. D'ailleurs, je relève pour les entreprises principales comme la BCF et le Groupe E, que les rémunérations globales à la fois de la direction générale et du conseil d'administration sont publiées dans l'annexe aux comptes selon les normes en vigueur. D'ailleurs, pour les entreprises cotées en bourse, toujours selon les normes en vigueur, seul le plus haut salaire de l'entreprise est publié et non pas les salaires individuels de chaque membre de la direction.
2. Comme l'a relevé notre collègue Jean-Denis Geinoz, effectivement il y a surtout le risque, en cas de publication de ces revenus dans les comptes annuels, de voir la concurrence faire des offres alléchantes aux cadres de nos entreprises publiques et de voir ainsi des directeurs de très bon niveau partir à la concurrence.
3. Avec ces considérations, nous proposons de rejeter cette motion.

**Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE).** Unsere Fraktion hat die Motion studiert und ist mehrheitlich für die Ablehnung.

Wir sind auch für eine offene Transparenz. In der vorliegenden Motion gehen die Motionäre zu weit. Dies hat mit einer offenen Transparenz wenig zu tun, sondern es könnte einen gewissen Neid unter den Betroffenen in der Öffentlichkeit hervorbringen und dies darf doch nicht das Ziel sein.

Der Staatsrat hält in seiner Antwort fest, dass die Saläre und Boni jeweils in den Jahresberichten der öffentlichen Institutionen festgehalten sind. Und dies ist nach unserer Meinung genügend. Deshalb unterstützen wir den Antrag des Staatsrates.

**Thomet René (PS/SP, SC).** Notre collègue Yves Menoud a dit que la transparence engendrait des effets

secondaires pervers. C'est le manque de transparence qui engendre des effets secondaires pervers: suspicions, manque de confiance, interprétations, rumeurs, autant de cancers dans une démocratie digne de ce nom. Qu'entend le Conseil d'Etat par une transparence correspondant aux normes communément admises aujourd'hui? C'est ce que la droite nous a aussi donné comme argument.

C'est juste le citoyen qui n'est pas au courant. Notre motion veut simplement concrétiser la transparence voulue, dès aujourd'hui, dans une démocratie moderne et transparente. Et pour demain, cultiver la confiance entre le citoyen et les sociétés publiques qui lui appartiennent en partie. Il s'agit d'oublier ces attitudes protectionnistes du passé et de s'ouvrir résolument à une transparence qui est la règle d'aujourd'hui.

C'est pour ces raisons que nous vous invitons à soutenir notre motion.

**Rey Benoît (AGC/MLB, FV).** A titre personnel, je vais soutenir la motion qui est déposée aujourd'hui pour la raison suivante:

Tout d'abord, je crois qu'il est nécessaire d'avoir une certaine égalité. Nous avons, au niveau de l'économie et au niveau des institutions, des institutions soumises à des règles, comme les institutions publiques, où les salaires des conseillers d'Etat et les salaires au niveau politique sont connus. Et nous avons des institutions dans le domaine de l'économie avec un certain halo qui empêche une complète transparence. Il y a d'autres institutions privées qui sont également soumises à ces règles. J'en veux pour preuve le fait que toutes les institutions sociales par exemple, au niveau fédéral, pour bénéficier du label ZEWO, qui est l'institut qui reconnaît le bien-fondé de ces institutions, doivent publier dans leur rapport annuel les chiffres des salaires des membres du présidium, comme il s'appelle, des membres de la direction générale. Ce sont des comptes qui sont absolument transparents. Donc, il n'y aurait plus qu'un certain nombre d'entreprises privées dans le milieu économique qui ne serait pas soumis à ces règles qui sont valables pour tout le monde.

Par rapport à la règle qui a été évoquée par deux ou trois de mes préopinants en disant que c'était la porte ouverte à la possibilité de débaucher les personnes compétentes qui font du bon travail, tout le monde connaît les salaires des conseillers d'Etat, tout le monde s'est vanté que le canton de Fribourg disposait en la personne d'un radical, d'un expert en matière financière. Je ne sais pas s'il a été débauché par une entreprise bancaire ou autre. Tout ce que je sais, c'est que jusqu'à la fin de cette législature, il se contente de son salaire de conseiller d'Etat et siège heureusement parmi nous.

**Duc Louis (ACG/MLB, BR).** Je serai très bref. Il est vrai que les conseils d'administration concernant la gouvernance des entreprises publiques ne sont pas les conseils d'administration de l'UBS, de Novartis, du Crédit Suisse ou de Nestlé. Mais il est vrai aussi que certains fauteuils, dans le cadre de notre administration cantonale, sont plus intéressants pour y poser son fessier, en comparaison aux dizaines de milliers de fauteuils où après 8, 9 ou 10 heures de boulot, des

hommes et des femmes épuisés par leur travail journalier s'accordent des instants mérités de repos. Ces fauteuils, je vous le dirais, sont très prisés. Il y a passé 25 ans que je suis dans cette salle. Je me souviens d'un combat pour le Groupe E où on a passé jusqu'à 4 voire 5 tours de scrutin parce que de ce côté-là il y en avait un, de ce côté-là il y en avait un et finalement, c'est le côté le plus fort qui a résisté.

Mesdames et Messieurs les Députés, pour moi, la transparence doit être le leitmotiv de chaque élu. Certes, il y a la protection des données, mais l'argent versé par des entreprises publiques à des administrateurs de l'intérêt public, eh bien, cet argent-là doit être déclaré et montré au peuple.

**Corninbeuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Je ne vais pas répondre à la place de mon collègue pour savoir si on a tenté de le débaucher. Je crois savoir qu'il a même perdu de l'argent en devenant conseiller d'Etat, mais je ne le plains pas (*rires*). On l'a dit dans la réponse, les directeurs de l'OCN, de l'ECAB, de l'HFR et du RFSM sont des chefs de service de l'Etat et leurs salaires sont définis. Quand on dit qu'il n'y a aucun risque à donner les salaires, je pense pourtant que c'est une réalité. Et quand on répond, au nom du Conseil d'Etat, que de trop publier de salaires pourrait engendrer un débauchage, je crois que ce n'est pas gratuit. On constate presque toutes les semaines que les médecins-chefs de l'HFR font l'objet de pressions financières très fortes de la part de cliniques privées qui leur offrent parfois deux fois le salaire qu'ils ont à l'Hôpital aujourd'hui. Je me rappelle une séance un peu surréaliste où avec mes collègues, on était une bonne centaine, on consacrait un après-midi à cette gouvernance d'entreprise. Il y avait là les directeurs des CFF et de La Poste. M. Leuenberger, leur conseiller de tutelle était là aussi. Un de mes collègues avait osé lui demander ce qu'il pensait des salaires de ces deux directeurs. Il avait simplement répondu: «Je crois qu'ils sont payés presque deux fois plus que moi.» Et on lui avait demandé si c'était normal de nommer des gens au Conseil fédéral qui soient payés plus et il avait dit tout simplement que c'était la règle. On n'en avait pas appris beaucoup plus. Je crois, et certains d'entre vous l'ont dit, la BCF a déjà fait un progrès; pour la première fois, elle publie au moins l'intégralité des bonus et des salaires. Certes, ça n'est pas encore une publication individualisée, mais en tout cas là, le Directeur des finances m'assure que ce qui est publié dans les comptes correspond exactement à la réalité et que certains chiffres qu'on avait articulés sont totalement surfaits. Je crois que le Conseil d'Etat est conscient qu'il y a encore probablement des progrès à faire. Il s'est engagé à le faire dans le rapport sur la gouvernance d'entreprise et il vous demande, en tout cas pour l'instant, d'en rester là et de refuser cette motion et de continuer à travers les directives et les améliorations à aller vers cette transparence que tout le monde souhaite.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 51 voix contre 22. Il y a 1 abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Piller V. (BR, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 22.*

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Beyerler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 51.*

*S'est abstenue:*

Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP). *Total: 1.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

## Elections judiciaires

### Résultats des scrutins organisés en cours de séance

**Un assesseur ou une assessesse (ou assesseur-suppléant-e en cas de promotion d'un titulaire) (représentant les travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Broye**

Bulletins distribués: 101; rentrés: 91; blancs: 7; nul: 0; valables: 84; majorité absolue: 43.

Est élu *M. Yvan Corminboeuf*, par 74 voix.

Ont obtenu des voix MM. Emilio Gutierrez: 8, Jean-Bernard Huguet: 2.

### Un assesseur suppléant ou une assessesse suppléante (représentant les travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère

Bulletins distribués: 104; rentrés: 94; blancs: 9; nuls: 2; valables: 83; majorité absolue: 42.

Est élu *M. Raymond Raemy*, par 72 voix.

A obtenu des voix M. Thierry Jaquet: 11.

### Un assesseur suppléant ou une assessesse suppléante (représentant les propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac

Bulletins distribués: 102; rentrés: 96; blancs: 9; nul: 0; valables: 87; majorité absolue: 44.

Est élu *M. Jean-Louis Jungo*, par 84 voix.

A obtenu des voix M. Yves Neuhaus: 3.

– La séance est levée à 17 h 20.

*La Présidente:*

**Yvonne STEMPFEL-HORNER**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, secrétaire générale

**Reto SCHMID**, secrétaire général adjoint

## Deuxième séance, mercredi 5 octobre 2011

Présidence de M<sup>me</sup> Yvonne Stempfel-Horner, présidente

SOMMAIRE: Assermentation. – Projet de décret relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire; entrée en matière, lecture et vote final. – Projet de loi N° 259 portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre; 1<sup>re</sup> lecture, 2<sup>e</sup> lecture et vote final. – Projet de loi N° 265 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales; entrée en matière, 1<sup>re</sup> lecture, 2<sup>e</sup> lecture et vote final. – Postulat P2087.11 Nicole Lehner-Gigon/Bernadette Hänni-Fischer (étude de la couverture médicale de premier recours dans le canton); prise en considération. – Motion M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la mobilité combinée); prise en considération. – Rapport N° 250 sur le postulat P2015.07 Charly Haenni (politique cantonale des transports) et sur le postulat P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins); discussion. – Rapport N° 268 sur le postulat P2024.07 Eric Collomb (héberger l'innovation par la création d'un parc technologique); discussion. – Mandat MA4023.11 Christa Mutter/Benoît Rey/Hugo Raemy/Ursula Schneider Schüttel/Olivier Suter/Laurent Thévoz/Nicolas Rime/Daniel de Roche/Nicole Aeby-Egger/Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de Mühleberg, CNM); prise en considération.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 97 députés; absents: 13.

Sont absents avec justifications: M<sup>mes</sup> et MM. Vincent Brodard, Jacques Crausaz, Markus Ith, Emanuelle Kaelin Murith, Nicolas Lauper, Alfons Piller, Valérie Piller, Jean-Claude Rossier, Jean-Pierre Thürler et Rudolf Vonlanthen.

Sont absents sans justifications: M<sup>me</sup> et MM. Pascal Andrey, Jean Deschenaux et Bernadette Hänni-Fischer

M<sup>me</sup> et MM. Isabelle Chassot, Pascal Corminbœuf, Georges Godel et Claude Lässer, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Assermentation

Assermentation de MM. Yvan Corminbœuf, Raymond Remy et Jean-Louis Jungo, élus à diverses fonctions judiciaires par le Grand Conseil.

– La cérémonie d'assermentation a lieu selon la formule habituelle.

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

### Projet de décret relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire<sup>1</sup>

Rapporteur: **Théo Studer** (PDC/CVP, LA).

Représentante du Conseil de la magistrature: **Nadine Gobet** (PLR/FDP, GR).

*Entrée en matière*

**Le Rapporteur.** Le décret concerne la réélection de six juges suppléants au Tribunal cantonal, soit M<sup>me</sup> Erika Schnyder, M. Hans-Jürg Schläppi, M. Daniel Schneuwly, M. Jacques Bonfils, M. Tarkan Göksu et M. André Riedo. Selon les dispositions transitoires de la loi sur la justice, cette réélection se fait de manière collective. En effet, le Conseil de la magistrature et la Commission de justice ont constaté que rien ne s'oppose à la réélection de ces personnes qui sont déjà en fonction. Ainsi, ces postes n'ont pas été mis au concours. En outre, je peux vous informer que M<sup>me</sup> Erika Schnyder s'est récusée quand la Commission de justice a traité sa réélection. La Commission de justice vous propose d'entrer en matière et d'approuver le décret.

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

*Lecture des articles*

ARTICLE UNIQUE, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

<sup>1</sup> Projet de décret et préavis en pp. 2168ss.

*Vote final*

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 76 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

*Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 76.*

## Projet de loi N° 259 portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre<sup>1</sup>

Rapporteur: **Markus Bapst** (PDC/CVP, SE).

Commissaire: **Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité et de la justice.**

*Entrée en matière*

**Le Rapporteur.** Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat das Beitragsgesetz zum Westschweizer Konkordat über Anbau und Handel von Hanf am 15. September beraten und verabschiedet. Die Kommission hat die Beratungen in Gegenwart von Benoît Rey, juristischer Berater bei der Justizdirektion, durchgeführt.

Herr Rey hat dabei die Kommission vorgehend darüber informiert, dass der Bund den THC-Gehalt von 0,3 auf 1% angehoben hat. Dies erfolgte aus Gründen von Analyse-Problemen. Die Veränderung sollte allerdings keine Auswirkungen auf die Produktion von Hanf mit schwachem THC-Gehalt, d.h. legalem Hanf, haben, da der Drogen-Hanf immer deutlich über einem Pro-

zent THC-Gehalt, typischerweise 20–30% aufweist. Die Änderung der eidgenössischen Gesetzgebung hat demnach auch keinen Einfluss auf den Inhalt und die Ausführung des Konkordats in der Praxis.

Pour l'élaboration du concordat, une commission interparlementaire a été constituée au préalable. La commission avait présenté plusieurs amendements. La CCDJP a incorporé toutes les modifications proposées par la commission dans le texte concordataire définitif. C'est une nouvelle preuve que les parlementaires apportent des éléments constructifs à un concordat intercantonal.

Das Konkordat bezweckt administrative Massnahmen; Meldepflicht, respektive Bewilligungen für den Anbau und den Handel von Hanf mit niedrigem THC-Gehalt. Ziel ist es, höhere administrative Hürden aufzubauen, um den Hanfhandel besser kontrollieren zu können und damit auch indirekt den Drogenhandel einzuschränken.

Bezogen auf den Kanton Freiburg konnte die Kommission feststellen, dass es heute in unserem Kanton keine Hanfläden mehr gibt und dass 2008/2009 lediglich 2,33 Hektaren Hanf angebaut worden sind. In den Jahren 09/10 sank die Anbaufläche gar auf einen Rest von weniger als einer Hektare. Der Hanfanbau ist also in der Zwischenzeit im Kanton Freiburg praktisch verschwunden. So wird denn auch die Anwendung des Konkordats kaum nennenswert neue Arbeit in der Verwaltung auslösen, ist aber ein präventives Mittel, sollten wir in Zukunft im Kanton wieder Probleme mit neuem Handel und Anbau haben.

Die Kommission würde es begrüßen, wenn auch der Kanton Bern dem Konkordat beitreten würde. Eine entsprechende Antwort des Kantons Bern, so wurden wir informiert, steht allerdings aus.

Mit den vorerwähnten Bemerkungen ist die Kommission einstimmig für Annahme der Gesetzesvorlage und somit für den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat.

**Le Commissaire.** Danke zunächst dem Rapporteur und der Kommission für ihre Arbeit. Le Conseil d'Etat est conscient que ce projet de loi ne suscite pas un enthousiasme débordant. Effectivement, la problématique n'est peut-être plus de la même actualité qu'il y a encore quelques années. Toutefois, je me permets de rappeler qu'il s'agit là-aussi d'un problème de sécurité et de droit. Vous vous rappelez peut-être, il y a encore quelques années, qu'il y avait passablement de champs de chanvre cultivés par des paysans qui croyaient être dans la légalité. Cela créait pas mal de jalousies, parce qu'il y avait des paysans qui gagnaient beaucoup et qui se construisaient une grange ou qui achetaient de grosses machines avec le produit de la vente de ce chanvre. Il y a quelques années, j'en ai défendu quelques uns en tant qu'avocat. Il y avait aussi à Fribourg, par exemple, pas mal de magasins de chanvre, à commencer par la rue de Lausanne jusqu'au boulevard de Pérolles, et on ne savait pas s'ils étaient légaux ou non. Alors c'est justement pour avoir une certaine sécurité du droit que les cantons romands ont fait ce concordat. Celui-ci devrait servir à prévenir la violation du droit fédéral et à créer des règles communes sur la culture et le commerce du chanvre. Il faudrait évi-

<sup>1</sup> Message en pp. 1928ss

ter d'avoir un tourisme dans ce domaine-là. Tous les autres cantons romands y ont adhéré et je vous invite à en faire de-même.

**Grandjean Denis** (*PDC/CVP, VE*). Ce projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre permet de mettre des règles communes sur la culture et la commercialisation du chanvre légal. Pour ce qui est du chanvre illégal, possédant plus de 1% de THC, c'est la loi fédérale sur les stupéfiants qui est applicable.

Le groupe démocrate-chrétien va, à l'unanimité, accepter cette loi qui va dans le bon sens et qui permet d'être proactif au profit des services de l'Etat.

**Hänni-Fischer Bernadette** (*PS/SP, LA*). Ich möchte hier nur sagen, dass alles Wichtige gesagt worden ist. Ich kann nur noch beifügen, dass ich hoffe, dass jetzt nicht jede und jeder nach Hause geht, auf seinem Balkon genau vier Pflanzen aufzieht. Diese sind jetzt nämlich legal, ab fünf muss man eine Bewilligung verlangen.

**Savary Nadia** (*PLR/FDP, BR*). Le groupe libéral-radical a examiné avec attention ce projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre. Malgré un enthousiasme peu débordant, nous sommes entièrement acquis à la cause de ne pas faire bande à part et qu'il est temps aujourd'hui de légiférer de manière coordonnée entre les cantons afin d'obtenir une pratique commune. Le seul moyen actuellement pour lutter contre la culture et le commerce de chanvre est d'ouvrir une enquête pénale et de faire du consommateur un prévenu. Sans diaboliser le chanvre, cette situation est insatisfaisante. Pour rappel, seul le chanvre qui a des effets cannabiques est interdit. Demeure donc la nécessité d'avoir un contrôle sur la culture et le commerce du chanvre, qui doit se limiter au chanvre légal ayant moins de 1% de THC. A ce propos, le groupe libéral-radical déplore un peu l'attitude des autorités fédérales qui ont décidé dès le 1<sup>er</sup> juillet 2011 de porter de 0,3 à 1% la teneur maximale en THC. Alors assurons-nous que le chanvre est bien ce chanvre-là, d'où cette nécessité d'introduire cette législation de droit administratif qui permet la transparence et un contrôle du caractère licite du commerce ou de la culture du chanvre. La personne qui souhaite cultiver cette plante ou en vendre doit apporter la preuve que l'activité est légale.

Le groupe libéral-radical soutient ce régime d'instauration d'annonce en matière de culture et ce régime d'autorisation pour ce qui est du commerce. Reste à espérer que ce dispositif aura un effet dissuasif et, pourquoi pas encore mieux, préventif! D'autre part, nous savons toutes et tous que Berne reste une importante plaque tournante pour les jeunes de notre région et nous encourageons à continuer les démarches auprès des autorités bernoises pour les inciter vivement à adhérer aussi à ce concordat.

C'est sur ces considérations que le groupe libéral-radical ratifiera à l'unanimité cette loi d'adhésion.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). Je n'ai pas d'intérêt particulier vis-à-vis de ce sujet même si je suis chirurgien. Je remercie le gouvernement pour ce rapport fort intéressant à lire. Je l'ai lu plusieurs fois et l'ai trouvé très bien fait.

En matière de lutte contre la drogue, ce concordat représente un maillon tout de même important – même si on peut regretter un petit peu l'utilité – dans une collaboration intercantonale. Tous ces petits efforts qui sont faits de manière intercantonale sont des pierres pour la construction d'une relation intercantonale encore plus resserrée. Il serait souhaitable que dans la répression d'autres drogues une politique commune au moins romande puisse voir le jour. Et, en ce qui concerne l'adhésion du canton de Berne, il est clair que le canton de Berne, c'est notre bouclier à l'est de la Romandie. Comme l'a souligné ma préopinante, c'est tout de même Berne qui représente une grande plaque tournante, alors si on arrive à gérer également le chanvre sur le canton de Berne, pour nous, ça ne peut être qu'utile.

Le groupe de l'Union démocratique du centre va naturellement voter l'entrée en matière.

**Duc Louis** (*ACG/MLB, BR*). Je voudrais ici ne heurter aucune bonne conscience concernant des positions qui pourraient être différentes de la mienne. J'ai toujours combattu cette production de chanvre. Là, je m'insurge encore aujourd'hui contre l'Office fédéral de l'agriculture qui a incité, qui a encouragé les agriculteurs dans les années 1990 à produire du chanvre agricole. A cette époque, le chanvre agricole avait peut-être cette propriété que vous pouviez toucher aisément des paiements directs comme cultivateur, etc. etc. Cependant, de fins malins, de très fins malins ont réussi à introduire dans ce chanvre agricole des graines différentes. Ils plantaient dans leurs champs quelques lignes de chanvre avec un taux de THC qui dépassait les 25 à 30% même si M. Egger, qui est ici présent, va me contredire. Je pense que certains ont fait des paquets de fric sur le dos de la jeunesse et même sur le dos des dealers. Je m'insurge encore une fois sur cette production, qui a été souhaitée et avalisée par l'Office fédéral de l'agriculture. D'ailleurs, pour vous donner une petite idée, le chanvre agricole a plus ou moins disparu de la production de nos cantons. Il reste 3 ha – je crois – sur Vaud, 2 ha sur Berne et environ 1 ha en Suisse alémanique, de ce qu'on connaît exactement. Alors que le monde crève de faim, on incitait les paysans à faire du chanvre, à faire du roseau de Chine, à faire des fleurs, etc. On baisse leurs produits agricoles et on en fait venir d'on ne sait où... C'était un petit peu, dans certaines régions, la «petite Colombie», M. Egger!

Aujourd'hui, cette convention, qui a pour but de contrôler le commerce, la provenance – plus ou moins l'AOC du chanvre – va dans le bon sens. Je fais une petite parenthèse. J'ai téléphoné au chef de la Police cantonale à Berne, parce que j'ai des jeunes de ma région qui ont été pris avec 1–2 sachets de cannabis – bref, de saloperie – dans leur voiture. Ces jeunes-là ont été amendés. On leur a retiré leur permis. On les a débauchés. On leur a mis des amendes qui avoisinent les 3000 à 4000 francs. C'est là-bas, M. Jutzet, – je l'ai

dit au commandant de la Police cantonale de Berne – c'est là-bas, à Bienne – une place tournante – qu'il faut une fois envoyer vos ...fanfaron. Ce ne sont pas les plaques de vélo des gamins qui sortent de l'école secondaire qu'il faut contrôler, mais c'est là-bas, c'est là-bas qu'il faut arrêter ces salopards! Je regrette infiniment.

**Le Rapporteur.** Ich stelle fest, dass alle Fraktionen die Vorlage unterstützen.

Den geäußerten Wünschen, dass der Kanton Bern auch dem Konkordat beitreten möge, habe ich nichts beizufügen. Ich habe gesagt, dass dies auch in der Kommission zum Ausdruck kam.

Zu den Äusserungen von Herrn Duc betreffend dem Drogenhandel: Das hat eigentlich mit dem Konkordat nichts zu tun. Ich überlasse es Herrn Jutzet, darauf vielleicht eine Antwort zu geben.

**Le Commissaire.** Je remercie toutes les intervenantes et tous les intervenants pour leur soutien à ce projet de loi.

J'espère, avec M<sup>me</sup> Savary, qu'il y aura effectivement un effet dissuasif et préventif.

En ce qui concerne l'intervention, notamment de M. le Député Duc, il paraît qu'il y a effectivement un problème avec le canton de Berne. C'est au canton de Berne de prendre la décision. Je verrai, mercredi prochain, M. le Régierungsrat, le conseiller exécutif, Christof Neuhaus, dans un autre contexte. Je vais donc lui parler du souhait du canton de Fribourg et de la Suisse romande que Berne adhère aussi pour qu'il n'y ait pas une inégalité de traitement, qu'il n'y ait pas une sorte de tourisme dans ce domaine-là.

Je suis d'accord avec M. le Député Duc que l'Office fédéral de l'agriculture a fait un peu une «course en zigzag». Une fois, on incite, ensuite on dit que c'est interdit! Ce n'est d'ailleurs pas le seul domaine. On ne peut que déplorer cette «course en zigzag».

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

#### *Première lecture*

ART. 1

**Le Rapporteur.** Comme d'habitude, c'est l'article qui fixe effectivement l'adhésion du canton de Fribourg au concordat du 29 octobre 2010.

– Adopté.

ART. 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat prévoit l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

– Adoptés.

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

#### *Deuxième lecture*

ART. 1, 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation de la première lecture.

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

#### *Vote final*

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 81 voix contre 1. Il n'y a pas d'abstentions.

#### *Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnone (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Zadori (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 81*

#### *A voté non:*

Brönnimann (SC, UDC/SVP). *Total: 1.*

### **Projet de loi N° 265 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>1</sup>**

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

Commissaire: **Erwin Jutzet, Directeur de la sécurité et de la justice.**

#### *Entrée en matière*

**Le Rapporteur.** En 2004, le canton de Fribourg a inscrit dans sa constitution une disposition qui charge

<sup>1</sup> Message en pp. 2072ss.

expressément l'Etat d'encourager l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable et qui charge l'Etat de favoriser les échanges entre les peuples. Comme cette disposition constitutionnelle n'était pas directement applicable et devait faire l'objet d'une base légale, elle a été approuvée par la Constituante avec 68 voix contre 28 et ensuite par le peuple fribourgeois à 66 voix contre 29. Le présent projet de loi définit le contenu et les modalités d'application de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales. Il consacre celle-ci comme un élément durable de la politique extérieure du canton et vise à faire connaître et à donner une assise plus large dans les milieux politiques et dans l'opinion publique à la politique cantonale à l'égard des pays en développement et des populations en situation de détresse, de misère et de pauvreté.

An ihrer Sitzung vom 19. September 2011 hat die Kommission beschlossen, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten. Ein entsprechender Rückweisungsantrag wurde mit 9 gegen 2 Stimmen abgelehnt.

Im Rahmen der Diskussion innerhalb der Kommission zeigte sich einzig Artikel 4, Absatz 2 als strittiger Punkt, nämlich die Höhe des jährlich zu sprechenden finanziellen Beitrages. Einen speziellen Dank an die Kommissionssekretärin Frau Marie-Claude Clerc für die gewissenhaft geleistete Arbeit.

**Le Commissaire.** La coopération internationale relève avant tout de la Confédération. Pourtant, bon nombre de cantons, notamment latins, sont eux-mêmes actifs dans la coopération au développement et l'aide humanitaire. C'est le cas du canton de Fribourg, le rapporteur vient de rappeler notre Constitution de 2004 qui mentionne dans son article 70: «l'Etat encourage l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable. Il favorise les échanges entre les peuples». Il est bien de rappeler de temps en temps notre loi fondamentale. Le Conseil d'Etat dans son rapport du 15 novembre 2004 au Grand Conseil avait dit que cette disposition constitutionnelle n'était pas directement applicable et qu'il fallait faire une base légale. Jusqu'à aujourd'hui le Conseil d'Etat n'a pas été inactif dans cette matière. Par le biais d'un mandat de prestations, il a chargé Fribourg-Solidaire, la Fédération cantonale des organisations de coopération, organisation faîtière, de gérer une grande partie des projets de coopération soutenus par le canton. De 2007 à 2010, la Chancellerie de l'Etat a été en charge du dossier de la coopération qui a été transféré seulement au début de cette année à la Direction de la sécurité et de la justice. Pour 2011, le budget prévoit un montant de 170 000 francs pour la coopération au développement et le budget que vous allez traiter au mois de novembre prévoit une augmentation de 2%, c'est-à-dire 173 000 francs. De ces 170 000 francs, 115 000 francs sont attribués à Fribourg-Solidaire pour le mandat de prestations. 30 000 francs sont traditionnellement versés chaque année au CICR. A cela s'ajoutent des montants ponctuels parfois importants déclenchés pour l'aide humanitaire comme les 100 000 francs réservés au début de cette année par le Conseil d'Etat sur la proposition de la Direction des finances pour des projets en faveur de Nova Friburgo

ravagée par des graves intempéries. Depuis début mars jusqu'à la mi-mai de cette année, les milieux intéressés ont eu l'occasion de se prononcer sur un avant-projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales mis en consultation par le Conseil d'Etat. L'avant-projet de loi confirme et développe la politique actuelle du canton en la matière. Sa structure correspond largement à la pratique déjà mise en œuvre dans le canton. Lors de la consultation, il y avait beaucoup de partis et d'autres organisations qui sont intervenus, qui ont fait des propositions qu'on a effectivement pris en compte dans une très large mesure. La coopération au développement pour terminer est une tâche transversale. D'autres directions y participent comme la DICS pour les questions de bourses par exemple, ou la DIAF, en invitant des étudiants ou des apprentis d'Afrique à Grangeneuve, mais également la DSAS qui est associée à un projet commun avec d'autres cantons (GE, BE et JU) sous l'égide de la Direction du développement et de la coopération pour développer les soins en santé mentale en Bosnie. Avant de terminer, j'aimerais dire que le Conseil d'Etat s'est penché sur le projet bis, et il va se rallier sur tous les points sauf à l'art. 4 al. 2 auquel il s'oppose.

**Veiz Parisima (PDC/CVP, FV).** Le groupe démocrate-chrétien salue la volonté du canton de prendre une part active à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales. Le projet présenté par le Conseil d'Etat est à la fois concis et équilibré. Notre groupe soutiendra à l'unanimité l'entrée en matière.

**Genoud Joe (UDC/SVP, VE).** L'article 70 de la Constitution encourageant l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable par l'Etat a toujours été combattu par les membres de l'UDC siégeant à la Constituante. Malgré cela, après discussion, le groupe de l'Union démocratique du centre, à une petite majorité, acceptera l'entrée en matière.

**Cotting Claudia (PLR/FDP, SC).** Les deux membres PLR de la Commission qui ont traité de ce projet de loi, ont proposé le renvoi au gouvernement pour les deux raisons suivantes: la première, le titre repris de la loi fédérale nous semble trop pompeux pour les moyens que le budget peut mettre à disposition et la deuxième, la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales sont des tâches purement confédérales dans le vrai sens du terme. J'aimerais relever en contexte, la situation de notre canton dans le paysage helvétique. Nous avons un PIB en francs par habitant qui se situe à quelque 41 000 francs alors que la moyenne suisse est de plus de 60 000 francs. Nous nous trouvons dans un canton qui doit mettre des moyens importants pour la formation tant professionnelle qu'estudiantine et qui a dernièrement dû refuser de poursuivre ce qu'on offrait aux étudiants migrants, c'est à dire de leur donner des cours accélérés afin qu'ils puissent suivre nos études, notamment à l'Université. La situation actuelle où l'Etat a donné un mandat à Fribourg-Solidaire qui chapeaute toute l'organisation nous paraît être la bonne solution. Nous aurions souhaité que l'aide continue sous sa forme actuelle,

sans une nouvelle loi pour faire la même chose. Cette loi ne pourra d'ailleurs s'appliquer que par des recommandations, tant en ce qui concerne le commerce équitable que des achats de produits certifiés équitables. Monsieur le Commissaire du gouvernement a reproché à juste titre au PLR de n'avoir pas répondu à la consultation et c'est bien parce que les personnes chargées de répondre n'ont pas trouvé de raisons positives à cette nouvelle loi, sinon de répondre à la Constitution. Nous nous sommes aussi demandés si les constituants avaient eu raison d'inscrire ce titre. La majorité du groupe PLR entre en matière, les différents amendements seront discutés et le groupe s'opposera à la modification de l'article 4, al. 2.

**Repond Nicolas (PS/SP, GR).** Comme l'ont déjà dit mes préopinants, le Conseil d'Etat avait relevé dans son rapport au Grand Conseil du 15 novembre 2004 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution que cette nouvelle disposition constitutionnelle d'encourager l'aide humanitaire et la coopération au développement, n'était pas directement applicable et devait faire l'objet d'une base légale. C'est aujourd'hui chose faite avec ce projet de loi et c'est tant mieux pour le canton de Fribourg qui rejoint ainsi les autres cantons romands, tels que Genève et Neuchâtel qui disposent d'une loi dans ce domaine. Même si certains députés ont relevé que ce projet de loi ne servait à rien car il existe déjà la loi fédérale du même nom et que l'on pouvait se satisfaire de cette dernière, je leur préciserais qu'en réalité et si l'on parcourt attentivement les articles des deux lois, la loi fédérale parle plus précisément des principes, des buts et de la mise en œuvre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales alors que le projet de loi que vous avez sous les yeux mentionne aussi qui en a les compétences et qui se charge des mandats de prestation au niveau cantonal. Ainsi ces deux lois sont donc complémentaires et cette loi cantonale est bien l'expression d'une solidarité avec les pays les plus démunis et en détresse dont les notions et les points importants sont définis à l'article 2 comme par exemple en favorisant les échanges entre les peuples ou en visant à renforcer l'organisation des sociétés civiles comme nous Suisses, Fribourgeois savons bien le faire. Et justement pour soutenir ces pays il faut des moyens et plus particulièrement des moyens financiers. Comme on a pu le lire dans le message, avec son montant de 170 000 francs alloués en 2011 pour la coopération au développement, le canton de Fribourg est à la traîne des cantons romands, quand on sait que Genève a consacré en 2009 plus de 14 millions de francs soit 0,2% de son budget et qu'il souhaite se rapprocher progressivement de l'objectif des 0,7 % recommandés par l'ONU. Le canton de Vaud s'engage lui à hauteur de 1,5 million et surtout le canton du Jura qui a une population 4 fois inférieure au canton de Fribourg s'engage lui à hauteur de 340 000 francs, soit une proportion montant-population 8 fois supérieure au canton de Fribourg. Aussi pour que le canton affiche un tant soit peu d'ambition dans ce domaine, nous avons proposé en commission un amendement à l'article 4 al. 2 pour inscrire un montant de 1 franc au moins par habitant alloué à la coopération au développement. Cela repré-

sentera quelques 280 000 francs par an, montant tout à fait réaliste mais montant très important pour les organisations de coopération qui sont comme vous le savez fédérées dans notre canton au sein de Fribourg-Solidaire. Pour toutes les raisons invoquées, le groupe socialiste soutient à l'unanimité l'entrée en matière du projet bis de la Commission et nous vous convions à en faire de même.

**de Roche Daniel (ACG/MLB, LA).** Erst gestern hat Angelina Jolie in Genf die Schweizer Bevölkerung aufgefordert, in ihren Bemühungen für die Flüchtlinge und für die internationale Zusammenarbeit, sprich für die Hilfe an die Länder in schlechteren Bedingungen als wir, nicht nachzulassen.

Ich möchte dem Staatsrat im Namen unserer Fraktion für diesen Gesetzesentwurf ausdrücklich danken. Er entspricht dem Willen des Verfassungsrates und der Freiburger Bevölkerung. Weshalb hat der Verfassungsrat diese Bestimmung in die Verfassung aufgenommen? Ich denke, es war kein Unfall, sondern es war ein klarer Wille, das humanitäre und internationale Engagement unseres Kantons weiterzuführen und es festzuschreiben in unserem Grundgesetz, wenn man so will.

Wir danken auch dem Staatsrat, dass er auf die Bemerkungen aus der Vernehmlassung ausdrücklich eingegangen ist.

Das Gesetz hat zum Ziel, die qualitative und die quantitative Verbesserung der Lebensbedingungen in Ländern, die im Entwicklungsstadium sind, zu verbessern, damit ein besseres Gleichgewicht zwischen armen und reichen Ländern herzustellen und die Bevölkerung unseres Kantons für diese Probleme zu sensibilisieren. Dafür gibt es einen Leistungsauftrag an Solidarisches Freiburg, was wir ausdrücklich begrüßen.

Unsere Fraktion unterstützt den Kommissionsvorschlag, sprich pro Einwohnerin, pro Einwohner des Kantons einen Franken für Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe auszugeben. Wir danken ebenfalls dem Staatsrat, dass er den Betrag von 170 000 Franken auf 173 000 Franken im Budget 2012 hinaufgesetzt hat. Wir unterstützen dies. Es ist daran zu erinnern, dass der Bund jeden Betrag, der so gespendet wird, verdoppelt. Also bedeutet jeder Franken, den wir sprechen, einen Franken mehr; sprich: es werden 2 Franken gespendet.

Der zielkonforme Einsatz der Mittel ist mit diesem Gesetz gewährleistet und ich möchte unterstreichen, das Ziel dieses Gesetzes und der Tätigkeit ist Selbsthilfe, sprich Hilfe zur Selbsthilfe. Dass sich die Leute in den ärmeren Regionen unserer Welt selbst helfen können. Ich denke, es ist wichtig, damit der Bevölkerungsdruck, der Migrationsdruck nicht weiter zunimmt, der nicht nur, aber auch aus diesen Ländern kommt.

Ich bitte Sie also, einzutreten, wie wir in unserer Fraktion einstimmig beschlossen haben und den Kommissionsvorschlag zu unterstützen.

**Le Rapporteur.** Je constate que le Conseil d'Etat soutient le projet bis de la Commission sauf, comme l'a mentionné M. le Commissaire, l'article 4 al 2. Comme l'entrée en matière n'est pas combattue, j'ai terminé.

**Le Commissaire.** Avec M. le Rapporteur, que je remercie à cette occasion, je constate également que l'entrée en matière n'est pas combattue. Je remercie les intervenantes et les intervenants. Je remercie et salue l'attitude du parti de l'Union démocratique du centre qui s'est toujours opposé à l'article 70 de la Constitution et qui se plie néanmoins devant le vote démocratique et décide majoritairement d'entrer en matière. En ce qui concerne l'intervention de M<sup>me</sup> la Députée Claudia Cotting, qui est déjà intervenue en séance de commission, peut être qu'il serait bien d'écouter, M<sup>me</sup> la Députée. Vous parlez d'un titre trop pompeux. Vous l'avez déjà fait. Je croyais qu'en séance de commission je vous avais déjà répondu qu'il y a cinq autres cantons qui ont fait une loi. Je vous ai lu les titres qui sont à peu près les mêmes et je rappelle quand même que le Président de la commission vous a dit que c'est le titre médian de la Constitution fribourgeoise qui parle d'aide humanitaire et de coopération au développement. Je ne vois pas pourquoi ce titre devrait être trop pompeux. Ensuite je prends acte de votre explication sur la raison pour laquelle le parti libéral-radical n'a pas répondu à la consultation. Je pense quand même qu'il est intéressant pour le gouvernement de connaître l'opinion d'un parti gouvernemental, même s'il se distingue de celui du gouvernement. En ce qui concerne l'intervention de M. le Député Daniel de Roche, je tiens à souligner que chaque franc que le canton de Fribourg investi est doublé par la DDC, par la Confédération avec laquelle on travaille en étroite collaboration. Pour terminer vous avez cité Angéline Jolie, effectivement c'est un nom qui paraît être à la mode puisqu'à Morat-Fribourg c'est aussi un Monsieur Jolly, Stéphane Jolly, jurassien, qui a gagné.

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

#### Première lecture

##### ART. 1

– Adopté.

##### ART. 2

**Le Rapporteur.** In Artikel 2, in Absatz 1, Ziffer f schlägt Ihnen die Kommission eine Textanpassung in dem Sinne vor, dass in Ziffer f nur noch der folgende Satz steht: «eine Verbindung mit dem Kanton Freiburg aufweisen» und somit die Streichung von «oder die Realisierung einer für den Kanton typischen Vorgehensweise ermöglichen» zu streichen. Das haben wir in der Kommission etwas Akademisch gefunden. Wir möchten diesen Zusatzsatz streichen.

Ziffer f und Absatz 2: «Die humanitäre Hilfe hat zum Ziel, in Notlagen oder Katastrophen dazu beizutragen, Leben zu retten und Leiden zu lindern.» Naturkatastrophen sind immer natur- oder zivilisationsbedingt, deswegen schlagen wir vor, diesen Zusatz zu streichen.

– Le CE se rallie à la proposition de la commission.

– L'article 2 est modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

##### ART. 3

**Genoud Joe (UDC/SVP, VE).** Je me suis permis de vous proposer un amendement pour compléter cet article 3. Dans cet article 3, il est précisé à la lettre a: «des contributions financières», je souhaiterais que l'on y rajoute «et matérielles». Je précise que lors d'une catastrophe, on doit aussi accepter du matériel qui serait offert. Par exemple, une fromagerie, un atelier mécanique, des véhicules, un atelier de dentiste ou du matériel médical qui peuvent servir à des pays qui sont en difficulté. Si nous devons payer ce matériel, cela coûtera très cher. Par contre avec une donation et une facture acquittée nous augmentons notre part de participation du canton. Merci de soutenir cet amendement.

**de Roche Daniel (ACG/MLB, LA).** Meine Lektüre des Artikels 3 ergibt, dass unter 3b materielle Hilfen eingeschlossen sind. Insofern hätten wir zwischen 3a und 3b eine Redundanz. Ich bin nicht gegen Joe Genouds Vorschlag, aber ich meine, das sei mit 3b schon abgedeckt. Wir haben diese Sache in der Kommission diskutiert und sind zum selben Schluss gekommen, wenn ich mich nicht irre.

**Repond Nicolas (PS/SP, GR).** Mon préopinant a dit tout ce qu'il fallait dire, le parti socialiste ne soutiendra pas non plus cet amendement qui avait déjà été proposé en commission.

**Cotting Claudia (PLR/FDP, SC).** Nous ne nous opposons pas à ce qu'il y ait une contribution matérielle. Cela figure d'ailleurs à la lettre b: des prestations propres ou en nature sont aussi possibles. Comme on ne veut pas faire une redondance on ne soutiendra pas l'amendement de Joe Genoud puisqu'il est déjà prévu à la lettre b.

**Le Rapporteur.** Comme mentionné à la lettre b: «des prestations propres ou en nature», nous avons déjà cette mention matérielle et pas seulement financière. La commission s'est donc opposée à cette proposition.

**Le Commissaire.** Cette proposition a déjà été faite; d'abord dans la consultation de l'UDC qui a été très constructive et détaillée et également par le Député Genoud lors de la séance de commission. Le Conseil d'Etat, avec la Commission, pense que c'est inutile. C'est un doublon. C'est une sorte de tautologie puisque le mot matériel se trouve déjà à l'article 3, lettre b. Des prestations propres ou en nature, par exemple des fruits séchés, de la poudre de lait mais aussi d'autres matériels pourront être livrés et fournis en vertu de cette disposition. Le Conseil d'Etat se rallie à la Commission pour rejeter cette proposition.

– Le CE ne se rallie pas à l'amendement Genoud.

– L'amendement Genoud est retiré.

– Adopté.

<sup>1</sup> Proposition de la commission (projet bis) en pp. 2085ss.

## ART. 4

**Le Rapporteur.** Artikel 4, Absatz 2 ist der strittige Punkt, der auch innerhalb der Kommission zu Diskussionen geführt hat. Der Staatsrat schlägt Ihnen vor, wie eingangs erwähnt, dass er jährlich im Budget diesen Betrag vorsieht. Vorgesehen für 2011 waren die 170 000 Franken und im Hinblick auf das Budget 2012 würde er 173 400 Franken vorsehen.

Wie kann das Parlament dieses Geld steuern? Einerseits über die Geschäftsprüfungskommission im Rahmen der Budgetdiskussion und andererseits natürlich auch hier im Parlament ebenfalls im Rahmen der Budgetdiskussion.

Anschliessend schlägt Ihnen die Kommission heute vor, diesen Betrag festzusetzen. Wenn ich den Vergleich machen darf: Auf Bundesebene ist ja dieser Betrag für die Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit ja jeweils abhängig vom Bruttoinlandprodukt, ist ein gewisser Prozentsatz davon. Hier lautet der Vorschlag der Kommission, einen Franken pro Einwohnerin, pro Einwohner zur Verfügung zu stellen.

Eine zweite Diskussion befasste sich mit dem Vorschlag, den Betrag ebenfalls in Prozentsätzen anzugeben. Aber wir wären dann mit diesen 170 000 Franken oder 175 000 Franken bei 0,05 Promille bezogen auf das jährliche Budget des Kantons von 3,3 Mia. Franken. Deshalb schlägt Ihnen die Kommission hier vor, diesen Vorschlag von einem Franken pro Einwohnerin, pro Einwohner zu unterstützen.

Zum Absatz 4 schlagen wir eine Anpassung in dem Sinne vor, dass der letzten Satz folgendermassen heisst: «über die verwendeten Mittel und unterstützten Projekte sowie über die Evaluation ihrer Resultate». Dies bedeutet, dass «gestützt auf ihre Evaluation» gestrichen würde. Das ist eher eine grammatikalische Anpassung.

**Le Commissaire.** En ce qui concerne l'alinéa 4, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

En ce qui concerne l'alinéa 2, der Staatsrat widersetzt sich diesem Vorschlag aus budget-technischen Gründen. Donc le Conseil d'Etat s'oppose à cette proposition pour des raisons techniques budgétaires et pour éviter de créer un précédent.

**Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV).** L'alinéa 2 de l'article 4 du projet de loi que nous traitons a été modifié par la commission en allouant un franc au moins par habitant de notre canton à la coopération au développement. Je suis à l'origine de cette proposition. De part mon travail je connais assez bien plusieurs projets que la DDC met en œuvre à travers le monde. Ces projets sont concrets et aident directement les peuples les moins chanceux. Mon idée se veut également la plus concrète possible. Comment faire pour que chaque fribourgeois aie un tout petit peu le sentiment de participer au mieux être de certaines populations les plus vulnérables. Le concret pour moi c'est ce franc symbolique au moins que chacun et chacune versera. Cette contribution représenterait environ 273 000 francs pour cette année. Cette contribution représenterait environ le 0,01% de notre budget. Alors que représentent les 173 400 pré-

vus pour cette année? Ces deux dernières semaines j'ai discuté avec de nombreuses personnes de cet amendement de un franc par habitant. La réaction de toutes ces personnes a été de dire: «Quoi seulement un franc pour la coopération au développement!» Je leur ai rétorqué que c'était déjà au moins un franc. Ce sentiment est réel dans la population et je suis persuadé qu'une très large majorité de fribourgeois et de fribourgeoises y serait favorable. Mesdames et Messieurs les Députés, faisons en sorte que cette volonté populaire se retrouve également au sein de notre assemblée. Etablir une loi pour 173 400 francs, le rapport coût-investissement n'est pas des plus extraordinaire, vous en conviendrez aisément. Je vous invite par conséquent à soutenir cet amendement de la commission d'au moins un franc par habitant.

**Veiz Parisima (PDC/CVP, FV).** La discussion de un franc par habitant a été discutée sérieusement au sein du groupe PDC. Le groupe PDC était fortement partagé. A une petite majorité il rejette cet amendement justement pour des raisons budgétaires et pour les raisons qu'a évoquées M. le Commissaire du gouvernement. A une bonne minorité elle soutiendra la proposition de l'amendement, en fait le projet bis.

**Kuenlin Pascal (PLR/FDP, SC).** Permettez-moi de donner l'avis non pas de la Commission des finances et de gestion mais uniquement de son président. Il ne s'agit pas ici de s'exprimer sur la question du bien fondé du principe de la justification ou non des 170 000 francs, respectivement du franc par habitant, ni de savoir si cela est une dépense honorable ou pas. La question n'est pas là. La proposition de la commission de prévoir un franc par habitant n'est pas acceptable, cela a été dit par le Commissaire du gouvernement. En tant que Président de la CFG, je vous incite à suivre la position du Conseil d'Etat pour la simple et bonne raison qu'au-delà de la question du précédent, au-delà de la question, je dirais de principe, il n'est pas pensable dans l'établissement du budget cantonal de rajouter une contrainte supplémentaire, une complication de plus dans le cadre des discussions budgétaires notamment au niveau du Conseil d'Etat. Cela aurait pour conséquence, si on acceptait cette proposition, de figer un montant dans le budget et cela à mon sens ce n'est pas acceptable. Il est important de laisser de la marge de manœuvre au Conseil d'Etat dans le cadre des lectures successives du budget pour qu'il puisse nous présenter un budget qui respecte certains principes. Il y a tout d'abord le principe de l'équilibre et on aura l'occasion d'en parler en novembre. Il y a aussi le principe du respect de certaines proportions, notamment au niveau des subventions. C'est quelque chose qui est déjà suffisamment difficile à tenir et qui sera de plus en plus difficile à respecter ces prochaines années. C'est la raison pour laquelle je vous incite à accepter la proposition du Conseil d'Etat.

**de Roche Daniel (ACG/MLB, LA).** Angelina Jolie ist nicht nur schön und ihr Namensvetter gewinnt Murten–Freiburg, sondern sie spielt auch Lara Croft als Ritterin im Kampf gegen das Böse. Ausserdem hat sie

sieben adoptierte Kinder unter anderem aus der dritten Welt, respektive aus den Ländern, die im Entwicklungsstadium sind.

Es geht um 100 000 Franken. Herr Kuenlin, Sie wollen mir nicht sagen, dass das das Budget von 3 Mia. Franken aus dem Gleichgewicht werfen wird. Ich kann mit der Aussage einverstanden sein, dass wir hier einen Präzedenzfall schaffen. Aber wir müssen, wir sollten diesen Betrag erhöhen.

Herr Waeber, ich bin mit Ihrer Aussage nicht einverstanden: Hier in diesem Plenum haben wir sehr wenig bis gar keinen Einfluss mehr auf das Budget. Insofern möchte ich die Geschäfts- und Finanzprüfungskommission wirklich bitten, dass dieser Betrag mindestens für 2012 auf 173 000 Franken bleibt. Wenn Sie unseren Vorschlag annehmen, wäre er bei 273 000 oder 270 000 Franken. Das sind 100 000 Franken mehr, das ist wirklich sehr wenig. Ich denke nicht, dass insofern diese Argumente der Geschäftsprüfungskommission stichhaltig sind.

Wenn es mehr Geld gibt, (denn es ist nicht nur ein Franken, sondern mindestens ein Franken), wenn wir also einen Mindestbeitrag festsetzen, gibt es immer noch Spielraum, aber gegen oben, nicht gegen unten. Ich denke, das ist ein gutes Argument für das Projekt der Kommission.

Ich möchte noch etwas anderes sagen: Ich meine, es ist wichtig, dass wir aufholen. Man redet immer davon, dass Freiburg eine Steuerhölle sei; dass wir sehr hohe Steuern haben. Ich denke nicht, dass dieser Betrag einen Einfluss auf unseren Steuersatz hat. Wir sind aber an zweitletzter Stelle in der Rangliste der Kantone der Romandie betreffend der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Ich möchte sehr bitten, dass wir versuchen, von diesem zweitletzten Platz wegzukommen.

Genau so, wie andere hier drinnen dafür plädieren, dass wir von unserem letzten Plätzen punkto Steuern wegkommen. Wir sind in einem Wettbewerb, das sagen wir immer, lasst uns in diesem humanitären Wettbewerb aufholen, auf dass wir nicht nur als Schweizerinnen und Schweizer und als Freiburgerinnen, Freiburger Murten-Freiburg gewinnen, sondern auch an Ansehen in unserem Land betreffend humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

**Genoud Joe** (*UDC/SVP, VE*). Tout a déjà été dit par M. le Conseiller d'Etat Erwin Jutzet. Arrêtons de toujours prendre x francs par habitant, c'est trop facile. On entend toujours cela: il faut prendre en augmentant la part prise par habitant. Laissons le Conseil d'Etat faire des propositions lors du budget. C'est très important. Le groupe UDC fait confiance au Conseil d'Etat et soutiendra la version du Conseil d'Etat.

**Ackermann André** (*PDC/CVP, SC*). J'interviens ici à titre personnel pour soutenir la proposition de la commission et vous inciter à faire de même. Accepter de fixer un montant minimal de un franc par habitant est un geste symbolique qui montrerait que l'on ne s'est pas limité à faire une nouvelle loi pour remplir une mission constitutionnelle mais que notre canton est vraiment déterminé à soutenir l'aide au développe-

ment. J'aimerais rappeler ici que l'aide au développement est le moyen le plus naturel, le plus efficace et finalement le plus humain de prévenir des problèmes liés à la migration. M. le Commissaire nous a expliqué en commission parlementaire que de bons projets ne peuvent pas être soutenus par manque de moyens. Rappelons aussi que ces projets sont souvent en relation étroite avec notre savoir faire fribourgeois et que cela peut induire aussi dans le futur des effets intéressants pour notre canton. Accepter un montant minimal de un franc par habitant provoquerait un coût supplémentaire de l'ordre de 100 000 francs par année. Cela reste donc bien modeste. Certains collègues ont fait des comparaisons intercantionales. J'aimerais ici dire à titre de comparaison que la ville de Fribourg consacre un montant de 80 000 francs par année au développement, donc proportionnellement beaucoup plus que ce le canton mettrait même en acceptant le montant de un franc par habitant. Je dois dire que j'ai beaucoup de peine à accepter et à admettre les arguments invoqués par le Conseil d'Etat, j'ai dit le Conseil d'Etat et pas par M. le Commissaire, concernant ce formalisme budgétaire et par M. le deuxième Vice-président. J'ai l'impression que ce sont de faux arguments qui veulent justifier une position. Ce ne sont pas des arguments de fond. Ce sont des arguments formels que j'ai beaucoup de peine personnellement à accepter. Je vous invite à avoir un peu de courage et de voter la proposition de la commission.

**Repond Nicolas** (*PS/SP, GR*). Juste quelques points encore pour vous convaincre de soutenir ce au moins un franc par habitant à la coopération au développement. En effet, plus le canton de Fribourg donnera pour des organisations de coopération fédérées par Fribourg-Solidaire, plus la DDC contribuera à leur soutien aussi. On sait que plus on contribue à aider les pays dans le besoin, plus on diminue leur émigration, donc aussi l'immigration chez nous. Il est donc très important d'allouer et d'inscrire ce au moins un franc par habitant. Je vous donne juste quelques exemples pour vous montrer ce qu'est un franc par habitant.

Un franc par habitant, Mesdames et Messieurs, c'est un croissant – ça vaut même plus –, c'est une pomme par année ou c'est une branche de chocolat, Caillers en l'occurrence, on pourrait dire aussi Villars, le chocolat que nous les Fribourgeois connaissons très bien. Ces éléments qui nous font toujours plaisir mais qui ne sont pas des plaisirs pour les habitants des pays en voie de développement ou des pays nécessiteux. Pour eux, ce sont des nécessités, des nécessités pour pouvoir vivre. Quand on sait que, par exemple, Madagascar produit du chocolat que nous, le canton de Fribourg, soit la fabrique Villars et la fabrique Caillers, utilisons pour faire ces branches, il est donc très important de mettre ce un franc par habitant alloué à la coopération.

Pour les raisons invoquées, je vous invite sincèrement à soutenir cet alinéa avec la commission: «il inscrit chaque année au budget le montant de un franc au moins par habitant alloué à la coopération au développement».

**Rey Benoît** (*AGC/MLB, FV*). Dans son introduction, M. le Commissaire du Gouvernement a remercié le

groupe de l'Union démocratique du centre, malgré son opposition dans le cadre des discussions de la Constituante sur cet article, d'avoir accepté ce nouveau projet de loi. Je peux tout à fait comprendre cette prise de position, mais je me suis fait la réflexion suivante ce matin. Premièrement, M<sup>me</sup> Cotting a dit aussi que cet article de la Constitution était quelque part remis en question. Je me suis fait la réflexion en réécoutant le serment qu'ont prêté les deux personnes que nous avons élues lors de cette session, que nous avons tous prononcé ici, en disant que nous sommes là pour faire respecter la Constitution et y être fidèles. Donc, il ne s'agit pas de savoir si un article constitutionnel est bien-fondé. Si nous étions contre au moment où il a été discuté, la Constitution fribourgeoise est dorénavant valable pour tous et en premier lieu pour les députés que nous sommes.

Deuxièmement, si la Constitution implique, par son article 40, de faire une loi, je crois qu'il est logique de la faire. Je sais que le Service de législation a aussi relevé que si nous faisons une loi d'importance pour un article constitutionnel, il faut également donner des moyens à cette loi. Cela me paraît tout à fait normal. Nous sommes en train maintenant de parler de montants qui sont des montants extrêmement faibles. J'aimerais, par rapport à ce montant, dire à ma collègue Claudia Cotting qu'effectivement le canton de Fribourg est, au niveau du revenu par habitant, etc. inférieur à la moyenne de la Confédération et est le dernier, avant-dernier, etc., mais je crois que le canton de Fribourg est aussi, et prenons simplement l'ensemble des cantons, un des seuls qui n'a pas un certain nombre de milliards de dettes, mais qui a un certain nombre de millions, 800 à peu près, de fortune. Je crois que par rapport à ça, nous pouvons consacrer la bagatelle, et je pèse mon mot, de 100 000 francs supplémentaires pour cette aide au développement. Et là, je rejoins ce qui a été dit par les préopinants; je crois que nous avons des frais énormes par rapport au travail que nous devons faire avec l'immigration au sein de notre pays et si nous pouvons aider les gens à vivre plus heureux là où ils sont, alors c'est nécessaire.

Troisièmement, je réfute complètement l'argument de M. le deuxième Vice-Président sur les questions budgétaires, qui affirme qu'on crée un précédent. Je vous demande combien de dizaines de millions de subventions avons-nous qui nous lient déjà au niveau du budget du canton. Je crois qu'il faut être raisonnable dans ce domaine-là. Si nous faisons ce petit effort de 100 000 francs, n'oublions pas qu'il sera doublé par la Confédération et que ça fera 200 000 francs de plus que nous donnerons à des projets qui sont vitaux. Je vous remercie de soutenir la proposition de la commission.

**Cotting Claudia (PLR/FDP, SC).** L'orthodoxie budgétaire et financière ne nous permet pas une telle disposition dans une loi. Alors qu'on se comprenne bien, personne n'a dit qu'il fallait mettre 100 000 francs de moins. On veut juste laisser la possibilité au Conseil d'Etat de mettre ce qu'il peut mettre et ce qu'il entend mettre dans son budget. On discutera de ces montants lorsque les budgets seront soumis au Grand Conseil et on ne s'oppose pas à ce que le budget soit augmenté,

on s'oppose à ce que la disposition soit inscrite dans la loi. On ne veut pas qu'un montant soit inscrit dans la loi. Les montants par habitant existent par exemple dans la LASoc, dans la loi pour le SPE, où les communes mettent 12 ou 15 francs par habitant. Ce sont des montants qui ne sont pas dans la loi mais qui sont discutés chaque année par le Conseil d'Etat selon les besoins.

Donc, le groupe libéral-radical s'opposera à cette disposition afin qu'elle n'apparaisse pas comme telle, mais ce n'est pas une raison pour ne pas mettre un montant supplémentaire au budget.

**Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE).** Figurer un montant dans un budget est dangereux. A mon avis, c'est un non-sens en termes de gestion budgétaire. Finalement pourquoi ne pas mettre, allez allons-y, 50% pour la formation dans nos budgets, 40% pour l'agriculture, 10% pour la justice ou la santé et je ne sais quoi. Là on fige tous les montants et c'est terminé, nous n'avons plus aucune marge de manoeuvre. Je pense qu'aujourd'hui, mettre un montant dans un budget, aussi petit soit-il, est très très dangereux parce qu'on crée un précédent qui pourrait ensuite amener à d'autres choses. Aujourd'hui, restons-en à la version du Conseil d'Etat comme le commissaire du Gouvernement nous le dit. Restons-en à cette version-là.

**Clément Pierre-Alain (PS/SP, FV).** Contrairement à ce que vient d'affirmer M. Hunziker, je pense tout de même qu'à partir du moment où dans un dossier nous partons quasiment du néant, il est logique d'en fixer au moins une base minimale. La deuxième chose que j'aimerais ajouter comme information, puisqu'on a cité la Ville de Fribourg comme étant, je l'espère, un exemple que vous allez suivre et vous devinerez dans quel sens j'irai voter, c'est de rajouter le fait que, dans le cadre des Services industriels de la Ville de Fribourg, pour rajouter ces éléments, eh bien le Conseil général a accepté de renoncer à un centime de diminution de son tarif pour le consacrer à des projets qui permettent d'alimenter, si vous permettez cette expression, certains projets qui sont liés à l'alimentation en eau dans les pays sous-développés.

Dernier argument: je vous rappelle qu'il s'agit aujourd'hui de voter un principe qui doit être à mon avis poursuivi par bien des partis dans la mesure où finalement l'aide au développement c'est aussi une manière de lutter contre ce que certains considèrent comme un envahissement.

**de Roche Daniel (ACG/MLB, LA).** J'aimerais juste répondre à deux interventions de ma gauche. M<sup>me</sup> Cotting, on vit dans l'air de l'hétérodoxie. Il n'y a plus d'orthodoxie, ce qui veut dire qu'il y a une liberté de décision et de choix et nous sommes face à un choix qu'on peut faire.

A M. Hunziker, on ne fige pas, on ne fixe pas, on dit qu'il y a un minimum, ce qui veut dire vers le haut. Il y a donc toute la liberté possible. Nous avons ainsi toute la marge de manoeuvre mais nous lui donnons une direction, c'est tout. Je vous invite à suivre la commission.

**Suter Olivier** (ACG/MLB, SC). La déclaration des droits de l'homme dit que les hommes sont libres et égaux en droits et l'autre disait que certains sont moins égaux. Je me permets de vous demander, je pense d'ailleurs avoir la réponse, si certains d'entre vous ont déjà imaginé ou ont déjà déposé une demande d'asile dans un autre pays. Je pense que personne ne l'a fait parmi nous et il y a certainement une raison à ça, c'est parce que nous vivons dans la partie du monde où les gens sont plus égaux que d'autres et que nous n'aurions aucun intérêt à le faire. Nous aurions peu de chance de trouver mieux par rapport au confort qui est le nôtre. Je vous demande ici de défendre ceux qui pourraient imaginer recevoir un mieux, que ce soit chez eux ou chez nous. Je crois que nous avons un devoir, dans un monde qui est globalisé, qui est d'instaurer une solidarité mondiale. Il en va non seulement de l'aide qu'on donne l'impression d'apporter, mais il en va d'un équilibre planétaire aussi. Je crois que c'est une chose qui est absolument centrale et je vais vous inviter bien sûr à rejoindre la position de la commission pour que ceux qui sont moins égaux soient un tout petit peu, mais vraiment très très modestement, aidés par nous. Je vais vous livrer deux dates encore: 2011, c'est-à-dire cette année, et 2761, ça nous projette dans la deuxième partie du troisième millénaire. 2761, c'était si on divisait le surcoût de la route de contournement de Bulle par le montant de 100 000 francs qui est demandé en plus aujourd'hui, la date à laquelle on aurait fini de payer ces 100 000 francs par année, 750 ans très exactement.

**Peiry-Kolly Claire** (UDC/SVP, SC). Cela fait un moment que nous suivons cette discussion et je le dis tout à fait à titre personnel, je crois qu'il y a quand même des exemples qui ont été donnés dans ce plénum qui ne sont en tout cas pas à suivre. Mais, à titre personnel, je dirais aussi, parce que je peux tout à fait comprendre l'amendement de mon collègue Repond, qu'en lisant cet article tellement discuté, on donne aussi la possibilité au Conseil d'Etat d'être plus généreux que ce que vous demandez, un franc par habitant. Raison pour laquelle je soutiendrai la version du Conseil d'Etat.

**Le Rapporteur.** Ich stelle fest, dass die Meinungen über die finanziellen Beiträge, die auf dem Vorschlag des Staatsrates oder der Kommission basieren, auseinanderdriften. Die Diskussion ist sehr heftig. Ich bin erstaunt darüber, wenn ich an die Beträge von 170 000 Franken beziehungsweise 270 000 Franken denke. Über die technische Machbarkeit betreffend des Budgetierungsprozesses kann ich mich nicht äussern. Betreffend dem Vorschlag der Kommission empfehle ich Ihnen, diesen zu unterstützen, der eben diesen Franken pro Einwohnerin, pro Einwohner vorsieht.

**Le Commissaire.** Je vous remercie pour cette discussion que je considère comme très bonne et engagée. Je crois que les arguments sont connus et les opinions sont faites. J'aimerais simplement souligner ce qu'a dit M. le Député Ackermann, je crois qu'il mérite d'être dit que Fribourg-Solidaire, qui est l'organisation faitière d'une vingtaine d'organisations fribourgeoises, je

pense à Le Pont, je pense à Caritas et d'autres, qui sont actives dans le domaine de la coopération et qui ont de bons projets et pour lesquelles un peu plus d'argent serait très bien accueilli. Maintenant, est-ce qu'il faut le faire par ce biais-là ou par un autre? Je répète que le Conseil d'Etat s'oppose à la commission pour des raisons techniques budgétaires.

– Le CE ne se rallie pas à la proposition de la commission concernant l'art. 4 al. 2.

– Au vote, la proposition de la commission concernant l'art. 4 al. 2 est refusée par 49 voix contre 47 pour la version initiale du CE. Il y a 1 abstention.

*Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (, ), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Stempfeler (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP). *Total: 47.*

*Ont voté non:*

Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 49.*

*Se sont abstenus:*

Ducotterd (SC, PDC/CVP). *Total: 1.*

– L'article 4 al. 2 est adopté selon la version du CE.

– Le CE se rallie à la proposition de la commission concernant l'art. 4 al. 4.

– L'article 4 al. 4 est modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Proposition de la commission (projet bis) en pp. 2085ss.

## ART. 5

– Adopté.

## ART. 6

**Le Rapporteur.** A l'article 6 al. 2, la commission estime que la compétence pour octroyer des montants jusqu'à 10 000 francs sera liée par cas et pas globalement, c'est la raison pour laquelle nous vous proposons d'inscrire le texte «il est compétent pour octroyer les montants jusqu'à 10 000 francs par cas».

– Le CE se rallie à la proposition de la commission.

– L'article 6 est modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 7

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat règlera les critères, la composition et les mandats de cette commission dans une ordonnance.

– Adopté.

## ART. 8 ET 9

– Adoptés.

## ART. 10

**Le Rapporteur.** A l'article 10 al. 1 dernière phrase, ces institutions doivent y contribuer par des prestations «adéquates». La commission vous propose de mettre des prestations «appropriées» à la place.

– Le CE se rallie à la proposition de la commission.

– L'article 10 est modifié selon la proposition de la commission (projet bis).<sup>1</sup>

## ART. 11

– Adopté.

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

*Deuxième lecture*

## ART. 1 À 3

– Confirmation de la première lecture.

## ART. 4 À 7

**Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV).** Je maintiens la formulation que j'ai faite en commission, à savoir au moins un franc par habitant alloué à la coopération et au développement.

**Thévoz Laurent (ACG/MLB, SC).** Je suis peut être ici un des rares qui a eu le privilège et la chance de travailler et qui travaille encore dans le tiers monde avec des

deniers publics. Effectivement dans mon engagement en Amérique latine et en Asie – actuellement je travaille pour la Confédération – je peux vous parler de la qualité de la coopération suisse au niveau fédéral et au niveau des cantons. Je pense que c'est une chose qu'on doit absolument soutenir. Il en va aussi de nos valeurs judéo-chrétiennes, et de partage de solidarité, je pense que notre décision aujourd'hui a des conséquences. Un autre élément que j'aimerais mentionner, ce sont les prises de position des différents partis qui se sont opposés à la formulation pour des raisons formelles, ce qu'on pourrait à la limite comprendre. Ce qui me surprend c'est que je n'ai pas entendu de leur part une prise de position sur le fait qu'ils étaient favorables au montant alloué. Je n'ai pas entendu d'engagements politiques clairs à ce sujet. Je pense que ce serait de bon aloi.

**Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV).** En commission, l'amendement à l'art. 4 al. 2 que j'ai proposé a aussi été refusé en première lecture. Après réflexion, certains d'entre nous dans la commission ont changé leur vote. J'espère que ce parlement en fera de même.

– Au vote, la proposition de la commission concernant l'art. 4 al. 2 est refusée par 50 voix contre 48 pour la version initiale du CE. Il n'y a pas d'abstention.

*Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Girard (GR, PS/SP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (, ), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP). Total: 48.

*Ont voté non:*

Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Eitter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frosard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/

<sup>1</sup> Proposition de la commission (projet bis) en pp. 2085ss.

SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 50.*

– Confirmation de la première lecture.

ART. 8 à 10

– Confirmation de la première lecture.

ART. 11, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation de la première lecture.

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

*Vote final*

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 84 voix contre 3. Il y a 8 abstentions.

*Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glargon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Ét. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Wicht (SC, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 84.*

*Ont voté non:*

Chassot (SC, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB). *Total: 3.*

*Se sont abstenus:*

Burgener (FV, PS/SP), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB). *Total: 8.*

## Postulat P2087.11 Nicole Lehner-Gigon/ Bernadette Hänni-Fischer (étude de la couverture médicale de premier recours dans le canton)<sup>1</sup>

*Prise en considération*

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL). J'en ai fait l'expérience l'hiver passé à la faveur d'une angine carabinière. Trouver rapidement un médecin dans mon district relève du parcours du combattant. Et pourtant, j'ai un médecin de famille! Malheureusement, ce jour-là, il avait déjà trop de patients. J'ai fini par pouvoir être reçue par un médecin de garde mais ces démarches m'ont occupée plus d'une demi-journée. J'ai appris depuis que mon expérience n'était pas isolée parce que l'accès à un médecin de premier recours ou à de petites urgences n'est plus garanti pour les habitants de tout le canton, plus particulièrement ceux des régions périphériques. Les causes de cette pénurie sont décrites dans ce postulat et reconnues par le Conseil d'Etat dans ses réponses à plusieurs interventions parlementaires qui traitaient des mêmes problèmes ces dernières années. Il faut se rendre à l'évidence, le modèle du médecin généraliste de premier recours, dans un cabinet privé équipé d'un appareil de radiologie et d'un laboratoire, ne répond plus du tout aux besoins des patients, ni à ceux des jeunes médecins, qui ont d'autres aspirations pour leur vie professionnelle que leurs aînés et qui ne sont en tout cas pas encouragés à investir par les tarifs pratiqués par Tarmed à l'égard de la médecine généraliste. Du côté des patients, les habitudes changent aussi. Les rythmes de vie actuelle poussent de plus en plus de personnes à ne plus avoir de médecin de premier recours et à se rendre dans un service d'urgence en cas de besoin. Il est donc urgent de réfléchir à d'autres formes d'offre qui assureront la continuité d'une couverture médicale correcte de premier recours et de petites urgences. Je suis reconnaissante au Conseil d'Etat d'avoir examiné ce postulat avec bienveillance et d'y donner suite dans un rapport.

Les membres du groupe national de travail, organisé par l'Office fédéral de la santé publique sur le thème «Nouveau modèle de soins pour la médecine de premier recours» – dont le canton de Fribourg fait partie – ont déjà livré quelques pistes de réflexion décrites dans la réponse du Conseil d'Etat au postulat P2071.10 des députés feu Moritz Boschung-Vonlanthen et Katharina Thalmann-Bolz. Trois formes d'intervention sont d'ores et déjà discutées et évaluées pour soutenir de jeunes médecins généralistes qui souhaiteraient s'installer en cabinet privé dans des régions périphériques. Les auteurs du postulat qui nous occupe aujourd'hui sont d'avis que des aides qui visent à maintenir des cabinets privés sur le modèle pratiqué ces dernières générations ne sont pas adéquates. Ils souhaitent plutôt que les propositions aillent dans le sens d'une adaptation de l'offre médicale adaptée aux besoins actuels. C'est pourquoi, ils proposaient l'exemple de la permanence médicale développée sur le site de Meyriez-Morat comme modèle possible.

<sup>1</sup> Déposé et développé le 24 mars 2011, BGC mars p. 734; réponse du Conseil d'Etat le 16 août 2011.

En tout état de cause, ce postulat permettra de réfléchir à des solutions et je vous remercie de l'accepter.

**Bulliard Christine** (*PDC/CVP, SE*). Les députées Nicole Lehner et Bernadette Hänni se soucient dans leur postulat de la couverture médicale de premier recours qui ne va plus être garanti pour tous les habitants du canton. Il y a quatre ans, Markus Bapst et moi-même avons également déposé un postulat sur la médecine de premier recours et le rapport qui nous avait été soumis ne nous avait satisfait que moyennement. Plus tard, Katharina Thalmann-Bolz et feu Moritz Boschung ont incité le Conseil d'Etat à étudier la promotion des cabinets de groupe, postulat qui va dans le même sens que l'intervention des deux députées. Le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat qui nous est soumis et d'y répondre dans le rapport Thalmann/Boschung.

Le groupe démocrate-chrétien partage cet avis. J'aimerais juste rajouter que dans la discussion animée sur la politique de la santé, qui est actuellement en cours, il est primordial d'avancer dans ce dossier et de le suivre.

**Feldmann Christiane** (*PLR/FDP, LA*). Der Freisinnig-demokratischen Fraktion ist die medizinische Grundversorgung auch sehr wichtig.

Die Sorge um den bevorstehenden Hausärztinnen- und Hausärztemangel wurde jedoch in diesem Saal schon einige Male behandelt. Die zuständige Staatsrätin hat auch verschiedene Handlungsfelder aufgezeigt. Die Freisinnig-demokratische Fraktion ist der Auffassung, dass verschiedene Massnahmen nötig sein werden, um die Versorgung zu gewährleisten. Dies muss aber in enger Zusammenarbeit mit der Ärztinnen- und Ärztesgesellschaft geschehen.

Was wir eindeutig nicht brauchen, ist eine neue Studie. Die Postulantinnen rennen offene Türen ein. So spielt es keine Rolle, ob das Postulat angenommen wird oder nicht. Ein Bericht wurde schon vom Grosse Rat in Auftrag gegeben und die Evaluation der Permanence des Standortes Meyriez des Freiburger Spitals wurde uns von Frau Staatsrätin Demierre auch schon in Aussicht gestellt.

**Zadory Michel** (*UDC/SVP, BR*). J'ai un intérêt tout à fait évident dans ce sujet. Quand ce sujet a été discuté au sein du groupe de l'Union démocratique du centre, on était extrêmement partagé pour savoir si on voulait rejeter ce postulat ou l'accepter parce qu'on estimait que ce papier ne faisait qu'un papier de plus dans ce domaine. Or cela fait bientôt dix ans que je cavale pour vous expliquer qu'en périphérie on a un manque évident de médecins. Je pense que M<sup>me</sup> la Commissaire du gouvernement a cerné le problème et qu'elle va certainement nous donner des pistes dans ce domaine.

Ce que je proposerais personnellement, c'est de ne pas faire de la médecine d'Etat avec ces permanences. Il faut bien distinguer la médecine indépendante et la médecine d'Etat. Dans le domaine de la médecine d'Etat, je pense qu'il serait judicieux de développer déjà ce qui existe. Nous avons quand même dans le canton une réticulation du réseau hospitalier fribourgeois. Dans ce domaine, pratiquement dans tous les districts, il existe un noyau médical d'hôpitaux publics. Je pense que

c'est dans ce domaine-là qu'il faudrait développer un petit peu le sujet. Je ne sais pas où a été M<sup>me</sup> Lehner mais je pense que, habitant dans son district, elle aurait pu aussi aller aux urgences de l'hôpital le plus proche. Souvent, c'est le dernier recours possible. Bien sûr, il y a des temps d'attente mais je pense qu'en développant un peu mieux le service des urgences des hôpitaux existants, on arriverait peut-être à trouver une solution pas trop coûteuse.

En ce qui concerne la permanence de Meyriez, c'est une institution qui est tout à fait bonne; je l'ai visitée. C'est une bonne institution mais qui est issue de la fermeture de l'hôpital de Meyriez, il ne faut pas l'oublier! Je pense que le groupe de l'Union démocratique du centre, du bout des lèvres, va accepter ce postulat, qui n'est qu'une goutte de plus dans la mare aux canards!

**Aeby-Egger Nicole** (*ACG/MLB, SC*). Vous verrez que je n'ai pas tout à fait les mêmes idées que mon collègue, M. Zadory. Ce postulat, pour moi, est important parce que, en effet, tout le monde a été confronté de près ou de loin à devoir avoir besoin d'une consultation et de ne pas pouvoir avoir de solution et de finir dans un service d'urgence; et c'est là que je ne suis pas d'accord! En effet, si toutes les personnes qui ont besoin d'une consultation débarquent aux urgences, cela encombre les urgences et les services d'urgence ne sont pas faits pour des consultations. Il est donc important qu'une organisation soit créée, qui permette aux médecins de pouvoir avoir aussi des permanences dans une structure, que ce ne soit pas tous les cabinets qui doivent faire ça à tour de rôle, et qui puisse aussi soulager des urgences.

Donc, il est important de faire cette étude et notre groupe soutient à l'unanimité ce postulat.

**Hänni-Fischer Bernadette** (*PS/SP, LA*). In Meyriez im Seebezirk haben wir nicht mehr das regionale Spital von früher: Keine Geburtenabteilung, keine Gynäkologie, keine Chirurgie mehr. Dafür haben wir mit einer grossen Geriatrie-Abteilung, einigen Akutbetten und einigen Palliativbetten eine kantonale Aufgabe übernommen.

Wir haben aber auch die Permanence, welche die regionalen Bedürfnisse deckt. Das Personal aller dieser Bereiche arbeitet idealerweise zusammen, Synergien werden genutzt. Die Permanence ist bei der Bevölkerung sehr beliebt, es ist davon auszugehen, dass eine Einrichtung wie die Permanence in Meyriez immer wichtiger wird, je mehr Hausärztinnen und Hausärzte wegen Pensionierung oder wegen Mangel an jungen Ärztinnen und Ärzten, für die die Eröffnung einer eigenen Praxis kaum mehr attraktiv erscheint, wegfallen. Alleine in Murten werden in nächster Zeit zwei Hausärzte wegfallen, zwei Kinderärzte praktizieren nicht mehr oder nur noch während ganz kurzer Zeit.

La permanence offre 7 jours sur 7 et 24 h sur 24 la présence d'un médecin et d'assistants pour les urgences mais aussi pour une médecine généraliste. Cette permanence est là pour la population de la région aussi les samedis et les dimanches. Ce modèle se révèle très attractif pour les professionnels de la médecine et dans les soins. Il faut relever que pour des médecins

assistants, cette participation au service est extrêmement intéressante pour se plonger dans tous les aspects de leur profession. Elle est attractive pour les jeunes médecins qui souhaitent concilier vie professionnelle et vie familiale dans une profession qui se féminise. Le médecin de premier recours est un des éléments essentiels de la prise en charge sanitaire des Fribourgeois et des Fribourgeoises. Cette permanence de Meyriez peut satisfaire à cette demande.

Le postulat demande au Conseil d'Etat d'évaluer les différentes possibilités, des solutions efficaces et surtout aussi des solutions de combinaisons entre des structures privées et des structures publiques.

Je vous remercie d'accepter ce postulat à l'instar du Conseil d'Etat.

**Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales.** Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les députées Nicole Lehner et Bernardette Hänni, qui se joignent aux préoccupations qu'avaient déjà exprimées M<sup>me</sup> Bulliard, M. Bapst, M. Boschung et M<sup>me</sup> Thalmann-Bolz.

Nous sommes actuellement en train de travailler sur le rapport pour répondre au postulat de M. Boschung et de M<sup>me</sup> Thalmann. Nous devons effectivement créer des conditions cadres qui invitent les médecins généralistes à venir s'installer dans le canton de Fribourg. Ce qu'on constate aujourd'hui, c'est que les jeunes médecins, effectivement, ne souhaitent pas venir dans les périphéries et préfèrent très souvent l'activité hospitalière, qui leur permet de concilier vie professionnelle et vie familiale. Effectivement, je pense que le modèle d'un médecin seul dans son cabinet est certainement un modèle qui sera difficile pour ces prochaines années. On est plutôt sur des modèles de cabinet de groupe où plusieurs médecins s'installent pour pouvoir répondre à la demande de la population. Ça peut aussi être plusieurs médecins de différentes spécialisations.

Nous devons également donner envie aux étudiants en médecine de choisir cette profession de généraliste et de revenir dans le canton de Fribourg. Pour ceci, nous avons déjà mis en place deux mesures, d'une part, c'est la création de la troisième année de médecine qui est extrêmement importante puisqu'il y a tout un enseignement auprès du lit des malades qui se fait dans nos hôpitaux; cela permet là déjà de présenter nos hôpitaux du canton à ces étudiants. D'autre part, il y a également les assistanats en cabinet. Depuis cette année, nous avons quatre places pour des jeunes médecins assistants qui vont se former auprès de médecins de premier recours. C'est une mesure qui sera encore développée parce qu'il y a un très vif succès. On a vraiment un intérêt. Là, c'est vraiment une façon de rendre très attractive cette profession de généraliste.

Nous sommes de même en train de travailler sur d'autres projets. Nous sommes à bout touchant avec le projet d'urgences pré-hospitalières qui va être mis très prochainement en consultation. Là, c'est la consultation d'un SMUR cantonal avec aussi un tri par téléphone qui permettra d'alléger la charge des services de garde pour les médecins de premier recours; c'est aussi un élément important. Nos médecins de premier recours sont surchargés par ces services de garde.

Nous sommes également à bout touchant avec un projet en collaboration avec la Société de médecine du canton de Fribourg pour créer des services de garde de médecins de premier recours dans nos hôpitaux. Là, j'espère qu'on pourra finaliser prochainement un projet, certainement à l'Hôpital cantonal et à Riaz.

Nous sommes également en train de finaliser des réflexions sur des incitations financières ou des garanties. Il faut que quelques variantes financières soient étudiées dans ce domaine-là. Ensuite, par la reprise des services de garde la nuit et le week-end dans maintenant presque tous les districts, nous avons déjà allégé, là-aussi, la charge des médecins de garde.

Enfin, la Direction est prête à soutenir des tarifs différenciés. Je vous rappelle que pour la valeur du point Tarmed, ce sont les prestataires avec les assureurs qui fixent les tarifs de Tarmed. Une des pistes qui devrait être analysée est certainement un tarif revalorisant cette profession de médecin généraliste mais là le dossier est dans les mains des professionnels.

Concernant la permanence de Meyriez, effectivement, elle a un énorme succès. L'évaluation est en phase finale. Nous allons regarder maintenant dans quelle mesure ce modèle de Meyriez peut être implanté dans d'autres districts. La réponse est-elle le projet que nous avons avec la Société de médecine dans certains hôpitaux ou est-ce un autre modèle encore? Là, nous vous présenterons le rapport à ces postulats dans le début de l'année 2012. A ce moment-là, dans le cadre du plénum, nous aurons l'occasion de vous présenter les réflexions qui ont été faites.

J'aimerais juste terminer en vous disant que 50% des personnes qui s'adressent à nos services d'urgence n'ont pas de médecin de premier recours. C'est pour nous un constat qui est pris en compte dans toutes les pistes sur lesquelles nous travaillons actuellement. C'est avec ces remarques que je vous invite à accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 68 voix contre 6. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganiot (FV, PS/SP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B

(LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 68.*

*Ont voté non:*

Badoud (GR, PLR/FDP), Binz (SE, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Gander (FV, UDC/SVP), Morand (GR, PLR/FDP), Waeber E. (SE, UDC/SVP). *Total: 6.*

*Se sont abstenus:*

Feldmann (LA, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP). *Total: 2.*

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

### **Motion M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la mobilité combinée)<sup>1</sup>**

*Prise en considération*

**Rime Nicolas** (PS/SP, GR). Tout d'abord, je tiens à remercier le Conseil d'Etat pour sa réponse. Les changements en cours vont dans la bonne direction pour promouvoir les différentes sortes de mobilité: vélo, train, voiture privée, bus, auto-partage, etc.

Le récent changement à la tête des TPF est également réjouissant et semble également accélérer ces changements. Toutefois, ceux-ci sont trop souvent confrontés à des obstacles administratifs divers ou des visions de rentabilité à court terme. Le récent «Prix du pneu crevé» décerné aux TPF n'en est qu'un exemple parmi tant d'autres. Le tribunal a donné tort aux TPF qui avait verbalisé un passager ayant pris son vélo à bord d'un bus sans s'acquitter de la taxe due pour le vélo car cela était techniquement impossible sur son trajet. La mise à disposition d'une place de parc pour l'auto-partage à proximité de la gare de Bulle prend près d'une année et ceci à deux reprises alors que des places en grand nombre existent à cet endroit. Les TPF refusent de mettre des porte-vélos à l'arrière de leurs bus sur les lignes touristiques comme sur les cars postaux sous prétexte que les publicités ne seront plus visibles! Si ces exemples ne sont que des détails sur l'ensemble des changements en cours, ils montrent clairement qu'une grande confusion règne pour promouvoir la mobilité combinée. Le Conseil d'Etat prétend que tous les instruments sont déjà à sa disposition pour mener une politique active dans ce domaine. Eh bien, c'est précisément parce qu'il ne les utilise pas que cette motion a été déposée!

Avec ces considérations, je vous invite à soutenir ma motion.

**Collomb Eric** (PDC/CVP, BR). Le groupe démocrate-chrétien a étudié avec intérêt la motion de notre collègue, Nicolas Rime, qui souhaite modifier la loi sur les transports dans le but de promouvoir la mobilité combinée.

Notre parti est sensible au développement d'une complémentarité entre la mobilité douce et les transports publics. Cette combinaison, touchant essentiellement les pendulaires, doit faire l'objet de mesures concrètes qui rendront possible l'usage simultané du vélo et des transports publics. Parmi ces mesures, on trouve la détermination et la création d'endroits où peuvent être disposés les vélos ou encore la planification et la mise en place des emplacements d'installations de P+R. La mobilité combinée que le motionnaire souhaite ancrer dans la loi est déjà traitée dans le plan cantonal des transports. Même s'il est vrai que tout reste à faire, nous ne voyons pas l'intérêt d'intervenir dans la loi sur les transports pour régler une question dont le Conseil d'Etat s'est déjà saisi et dont les contours ont déjà été dessinés dans un plan cantonal dont la responsabilité de mise en oeuvre incombe au gouvernement. Laissons donc les acteurs de ce dossier exécuter les mesures décidées plutôt que de charger la loi d'un ajout qui n'amènera pas d'eau au moulin de la mobilité. Nous souhaitons que la mobilité combinée, autant pour les véhicules motorisés que pour les vélos, puisse réellement se développer dans notre canton. Pour ce faire, nous espérons que le Conseil d'Etat suivra rigoureusement les mesures consignées dans le plan cantonal des transports. Nous estimons que la motion proposée n'aura aucun effet dopant pour la mobilité combinée et que les bases légales actuelles permettent déjà la conduite d'une politique active dans ce domaine.

Fort de ces considérations, le groupe démocrate-chrétien rejettera cette motion et vous invite à en faire de même.

**Morand Jacques** (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a pris connaissance avec intérêt de la motion Rime mais son contenu nous laisse comme une impression de déjà vu. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat se réfère aux questions posées en 2010 par le motionnaire et aux réponses y relatives. Sans chercher à être long, les réponses du Conseil d'Etat à cette motion sont claires. La définition de la promotion de la mobilité combinée est clairement citée et les mesures pour l'atteindre sont en cours.

De ce fait, tout comme le propose le Conseil d'Etat, le groupe libéral-radical refusera cette motion.

**Johner-Etter Ueli** (UDC/SVP, LA). Die vorliegende Motion rennt zum Teil offene Türen ein. Andererseits verlangt sie vom Staat, Aufträge zu erteilen, welche nach unserer Ansicht Aufgabe der Verkehrsunternehmen sind und von diesen im Interesse ihrer Kundenschaft auch wahrgenommen werden.

Ausserdem werden solche Interessen auch durch Gemeinden wahrgenommen. Wenn ich zum Beispiel an die Gemeinde Kerzers denke, befinden sich Parkplätze und Veloparkplätze auf ihrem Gebiet.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei denkt, dass aus diesen Gründen keine Gesetzesänderung nötig ist und wir lehnen deshalb die Motion ab.

**Thévoz Laurent** (ACG/MLB, SC). Le groupe Alliance centre gauche a pris connaissance avec intérêt et a dé-

<sup>1</sup> Déposée et développée le 15 décembre 2010, BGC décembre p. 2397; réponse du Conseil d'Etat le 15 mai 2011.

battu longuement de cette motion. Il la soutiendra dans sa majorité pour les raisons suivantes.

Si on partage avec le Conseil d'Etat le souci du développement de la complémentarité dans la mobilité, on constate également, avec le motionnaire, qu'il reste pas mal de choses à faire, en particulier pour le vélo. Puisque plusieurs d'entre nous sont des cyclistes avertis, on peut constater effectivement que le transport des vélos pose un problème. Ceux aussi qui ont eu la chance d'en faire, par exemple dans les Grisons, pourront constater que là-bas le transport est systématiquement possible dans tout le canton, et tous les petits inconvénients ont été réglés à la satisfaction de tout le monde. A part ça, c'est un instrument extrêmement important, complémentaire de la politique du tourisme durable et du tourisme doux. Cela permet effectivement aux gens de ne pas utiliser leur voiture pendant leurs loisirs. C'est pour ces raisons que, dans sa majorité, le groupe Alliance centre gauche soutiendra la motion.

**Thomet René** (PS/SP, SC). Dans le domaine de la mobilité douce, des mesures sont à prendre mais dans le cadre d'une politique. Les mesures que le Conseil d'Etat compte mener vont dans le bon sens mais les mentalités et des habitudes sont à changer. Et, pour changer une mentalité ou des habitudes, il faut parfois inscrire sa volonté dans la loi. C'est un argument de plus que pourrait avancer le Conseil d'Etat pour justifier sa stratégie entrepreneuriale dans le domaine de la mobilité combinée.

Contrairement à notre collègue, Eric Collomb, je pense que cet ajout dans la loi sur les transports aurait un effet dopant. Créer des voies pour les cycles et leur permettre de cohabiter avec les véhicules automobiles, prévoir une offre de parcage de vélos près d'un arrêt de transport public sont certes des mesures nécessaires mais il est faux de prétendre que le transport de vélos à bord de véhicules doit rester une exception. J'étais à Berlin à la fin du mois de septembre où j'ai eu l'occasion de fréquenter une ligne de S-Bahn pendant quatre jours. Dans chaque train, des voitures permettaient le transport des vélos et cette cohabitation avec les autres usagers se faisait en toute compréhension, dans une bonne entente. Il y a des trajets qui seraient trop longs, trop difficiles ou trop dangereux uniquement à vélo. Les entrecouper d'un tronçon au moyen d'un transport public permettrait d'utiliser son vélo et de renoncer à la voiture. Visiblement, la volonté de permettre cette combinaison de transports n'existe pas encore aujourd'hui. Pour arriver à un état d'esprit positif, il faut savoir donner des impulsions pour aider à changer les mentalités. Cette motion contribue à atteindre ce but; je vous invite à la suivre.

**Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi.** Merci infiniment pour les différentes interventions et remarques concernant cette motion. Je peux être assez bref dans mes conclusions. Le Conseil d'Etat estime qu'une modification de l'article 4 de la loi sur les transports n'est ni nécessaire ni opportune. Les bases légales actuelles permettent déjà de mener une politique active dans le domaine de la mobilité

combinée, qui est une approche très importante, notamment aussi pour la promotion du tourisme à Fribourg. Je peux dire que la volonté de la direction de l'entreprise des transports est donnée de vraiment prendre en considération les différents soucis. C'est la raison pour laquelle je vous prie de refuser cette motion.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est refusée par 51 voix contre 25. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Ganiot (FV, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 25.*

*Ont voté non:*

Badoud (GR, PLR/FDP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 51.*

*Se sont abstenus:*

Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP). *Total: 2.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

## Rapport N° 250

**sur le postulat P2015.07 Charly Haenni – politique cantonale des transports – et sur le postulat P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach – raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins<sup>1</sup>**

*Discussion*

**Marbach Christian** (PS/SP, SE). Unsere Fraktion hat den Bericht zur Kenntnis genommen. Mit der Einführung des Freiburger S-Bahn-Netzes in ihrer ersten Etappe bis zum Ende des Jahres und in der zweiten

<sup>1</sup> Message en pp. 2089ss.

bis 2014 ist im Kanton Freiburg ein wichtiger Schritt unternommen und auch im wortwörtlichen Sinne gut aufgegleist worden.

Der Ausbau des Schienennetzes und die anderen realisierten Verbesserungen werden zeigen, inwieweit sich dies auf die Mobilität der Bevölkerung auswirken wird. Werden Herr Freiburger und Frau Freiburgerin bereit sein, ihr Auto etwas weniger zu brauchen? Heute sind die Freiburger 67 % doch bedeutend höher als die 44% im schweizerischen Durchschnitt.

Dieses Ziel wird mit Sicherheit nur dann gelingen, wenn neue Modelle, wie sie auch in der Vision des Staatsrates unter Punkt 5.3 des Berichtes aufgeführt sind, ernsthaft angestrebt und auch umgesetzt werden. So muss unseres Erachtens den Buslinien des zweiten Ranges, sprich Stundentakt oder Linien in entferntere Ortschaften oder über die Kantonsgrenze hinaus eine grosse Wichtigkeit beigemessen werden.

Aber auch andere Massnahmen müssen angestrebt werden. Die Aussage des neuen tpf-Direktors in den Freiburger Nachrichten von gestern stimmt uns zuversichtlich: «In den vergangenen Jahren waren die tpf eher ein ausführendes Unternehmen. Heute wollen wir ein wahrer Transportbetrieb sein, der selbst Initiative ergreift.» Die SP begrüsst diese Stossrichtung, sie kann nur förderlich sein. Alle Seiten müssen innovative Erschliessungssysteme mitentwickeln und mittragen, zielgerichtet fördern, aber auch finanziell unterstützen. Ansonsten wird keine Verbesserung eintreten. Die Sozialdemokratische Fraktion dankt dem Staatsrat für den Bericht und wird selbstverständlich auch weiterhin alle Bemühungen unterstützen, welche es uns allen erleichtern, auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen.

**Fasel Josef (PDC/CVP, SE).** Mit viel Verständnis haben wir diesen Bericht des Staatsrates gelesen.

Le dépôt des postulants, son acceptation et le rapport qui en découle sont à situer dans un contexte plus général. Celui-ci nécessite une appréciation nouvelle de la politique des déplacements et des personnes comme des biens.

Das Verkehrsnetz und das Bahn-2000-Projekt, über das 1987 abgestimmt wurde und für dessen Umsetzung ausschliesslich die SBB zuständig sind, werden zur Zeit realisiert. Die Verbesserung der Verbindung zwischen Bern, Freiburg und Lausanne ist fester Bestandteil der Verkehrspolitik.

Der Staatsrat hat die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu einer seiner obersten Prioritäten gemacht. Mit Blick auf die Kantonsverfassung, das Verkehrsgesetz, den kantonalen Richtplan und den kantonalen Verkehrsplan bestätigt dieser Bericht den Willen des Staatsrates, den Kanton Freiburg mit öffentlichem Verkehr auszustatten, der seine Entwicklung, seine Wirtschaft und seine Position stärkt. In diesem Sinn danken wir dem Staatsrat für diese Weitsicht und nehmen diesen Rapport zur Kenntnis.

**Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE).** Entre le dépôt du postulat de notre ancien collègue, Charly Haenni, en 2007 et le rapport que nous avons sous les yeux main-

tenant, il est à espérer que les transports publics soient plus rapides que notre administration.

Politique des transports et desserte des régions périphériques ou éloignées des agglomérations, telle était la demande de postulants. Ce rapport N° 250 nous montre que le Conseil d'Etat a déjà entrepris les travaux pour améliorer les liaisons entre la campagne et la ville et nous devons nous en féliciter et remercier le Conseil d'Etat pour son engagement afin de développer et trouver des solutions. Le RER se met gentiment en place et nous pouvons déjà voir les travaux entre Bulle et Romont, ce qui permettra à la deuxième ville du canton d'être plus près en temps avec Fribourg et notre capitale nationale. Les autres districts ne sont pas oubliés car, dans un deuxième temps, le RER est amené à poursuivre son expansion et, en principe, tous les districts seront desservis par le RER ou les TPF avec plus de moyens dans un avenir plus ou moins proche.

Dans ses conclusions, le Conseil d'Etat nous dit que l'utilisation des transports publics sera favorisée, que le covoiturage, l'auto-partage, dont la Veveysse est la pionnière, et les formes alternatives de desserte seront encouragées afin de couvrir les besoins des régions périphériques. Le groupe libéral-radical restera attentif à la poursuite de ce développement des transports publics dans ces régions éloignées.

C'est avec ces considérations que nous prenons acte de ce rapport.

**Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE).** Im Wandel der Zeit: Mit grossem Interesse hat unsere Fraktion den vorliegenden Bericht zur Kenntnis genommen und wir möchten dem Staatsrat für die detaillierten Ausführungen danken. Was uns besonders aufgefallen ist, sind die Visionen und Strategien des Staatsrates. Sie sind für uns klare Zielsetzungen, die jetzt umgesetzt werden müssen.

Trotzdem habe ich drei Bemerkungen, beziehungsweise Forderungen an den Staatsrat:

Im Fernverkehrsnetz, Punkt 2.2, ist die Machbarkeit und der Nutzen eines Halts des zweiten Zuges in Düdingen in Prüfung. Hier fordern wir den Staatsrat auf, den Daumen darauf zu legen und die Umsetzung voranzutreiben.

Nationale Ebene, Punkt 4.1.1: Hier fordern wir den Staatsrat auf, vom Wunschenken in die Umsetzung zu gehen und entsprechend die Planung voranzutreiben.

Im Netze 4.3, zweiten und dritten Ranges: Wir bitten den Staatsrat, die Randregionen nicht zu vergessen, denn sie sind auch Steuerzahlerinnen.

Mit diesen Bemerkungen und Dank an den Staatsrat nimmt unsere Fraktion den Bericht 250 zur Kenntnis.

**Grandjean Denis (PDC/CVP, VE).** La politique des transports et la desserte des régions périphériques est très importante. Après les gros travaux du RER reliant nos deux plus grandes localités – Bulle et Fribourg – il est très, très important que les réalisations suivent dans les autres régions et que la troisième étape ne soit pas oubliée. Elle n'est plus écrite dans ce rapport. Je tiens à relever, comme l'avait fait en septembre ma col-

lègue, Gabrielle Bourguet, l'important développement de Châtel-Saint-Denis et de la Veveyse. Les transports publics doivent y être améliorés afin que les habitants puissent les utiliser avec efficacité. Il existe une grande demande. Pour témoin, je citerai un cas d'une personne de Progens travaillant à Lausanne qui m'a dit qu'elle ne pouvait se rendre au travail avec les trains TPF à cause des horaires depuis la gare de la Verrerie. Elle a demandé une place de parc à la gare de Palézieux mais, malheureusement, il y a une liste d'attente de plusieurs années. De plus, il n'est pas prévu de P+R dans la phase I à la gare de Sâles, ce qui aurait desservi notre région et le bassin de la Sionge. Cette personne n'est pas un cas isolé, de plus en plus de demandes ne peuvent être satisfaites. Merci d'agir, M. le Conseiller d'Etat!

**Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi.** Les besoins en mobilité ont sensiblement augmenté depuis le début des années 80 et nous avons eu la possibilité de vous montrer que la politique du Conseil d'Etat est très volontariste et très active dans le contexte des transports publics. Si vous prenez le tableau de la page 4, on voit vraiment quelle est l'augmentation des budgets investis. Si, en 2005 nous avions prévu 26 millions de francs, au budget 2011 nous avons 65 millions de francs d'investissements mais aussi des frais d'exploitation; c'est considérable. C'est vraiment la preuve de cette volonté du gouvernement d'aller dans cette direction.

Deuxième remarque, vous avez vu que le Conseil d'Etat indique de manière très claire qu'il se base en premier lieu sur l'épine dorsale ferroviaire, c'est-à-dire le RER Fribourg/Freiburg, qui sera mis en place à partir du 11 décembre de cette année. Dans ce contexte-là, j'aimerais quand même vous dire que les phases suivantes, notamment l'amélioration de la desserte des bus ne sera pas oubliée mais elle devra vraiment suivre dans ce contexte-là. Il y a également ces différentes phases. Nous avons dit qu'en 2014 il y aurait la phase II, c'est-à-dire la réalisation de toutes les liaisons pour le centre du canton à la cadence de toutes les demi-heures.

Dans ce contexte, je peux aussi donner une réponse à M. Grandjean. En fait, nous avons prévu, dans la troisième phase, d'étudier ou de mettre en place un train rapide ou une liaison rapide Gruyère – Châtel-St-Denis – Palézieux mais j'ai discuté avec le directeur des Transports publics fribourgeois, M. Ducrot, et on est en train d'analyser si on ne peut pas vraiment avancer une telle réalisation. Il est vraisemblable qu'on pourra très rapidement déjà mettre en place une telle liaison rapide afin de pouvoir répondre aussi aux besoins des utilisateurs du sud du canton.

Concernant la question de M. le Député Fasel: Sie sprechen den Halt in Düringen an. Wir sind hier in Diskussion mit den SBB und auch mit der BLS. Wir haben gesagt, dass das eine Möglichkeit ist, die wir aus technischen Gründen nutzen müssen, weil hier ein grosses Einzugsgebiet (der ganze Sensebezirk, aber auch Teile des Seebezirks) entsprechend profitieren könnte. Wir werden das analysieren. Auf technischer Ebene muss herausgefunden werden, ob das im Zusammenhang mit der Realisierung der ersten Phase der S-Bahn Bulle–Romont–Freiburg–Bern geht und auch

finanziell muss es abgeklärt werden, weil hier die BLS entsprechende Forderungen stellen, da die S-Bahn entsprechend weniger Geld einnehmen würde.

Wir sind hier am Drücker, wir werden das nicht für dieses Jahr realisieren können, aber wir hoffen doch, die Realisierung 2013 sicherstellen zu können.

Après ces quelques remarques, j'aimerais quand même dire en conclusion que les transports publics sont un domaine de première priorité pour le Conseil d'Etat. Il a posé les bases pour continuer le renforcement de ce domaine politique aussi lors de la prochaine législature. Le Conseil d'Etat appuie le fait qu'il n'y ait pas besoin de nouvelles bases légales pour l'application de l'article 78 de la Constitution cantonale, les instruments existants suffisent pleinement à garantir un développement dynamique des transports publics dans le canton. Avec vous, avec le parlement, le gouvernement veut aller de l'avant très rapidement. Il mettra même la vitesse supérieure lors de la prochaine législature. Dans ce contexte-là, je vous prie de bien vouloir prendre acte de ce rapport.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

## Rapport N° 268 sur le postulat P2024.07 Eric Collomb – héberger l'innovation par la création d'un parc technolo- gique<sup>1</sup>

### Discussion

**Collomb Eric (PDC/CVP, BR).** C'est avec une grande satisfaction et avec un certain soulagement que j'ai pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat. Déposé voici quatre ans, mon postulat débouche aujourd'hui sur un projet concret et extrêmement intéressant. Preuve que tout vient à point pour qui sait attendre, l'avènement de la solution Cardinal représente une opportunité assez exceptionnelle! Situation géographique optimale, proximité immédiate des hautes écoles et du centre-ville, surface utilisable totale de 30 000 à 50 000 m<sup>2</sup>, l'implantation de notre parc technologique fribourgeois sur le site de Cardinal possède de nombreux atouts.

Toutefois, je me permets d'émettre une petite réserve quant au délai de réalisation. Loin de moi l'idée de peindre le diable sur la muraille. Mais lorsque les conclusions du rapport mentionnent: «La réalisation par étapes, avec exploitation partielle et provisoire du site, sera complexe et demandera un phasage compliqué qui doit être étudié et planifié en détail», je ne peux m'empêcher, M. le Commissaire du gouvernement, de vous demander si un plan B a d'ores et déjà été envisagé au cas où le projet Cardinal devait capoter.

Il manque clairement un maillon dans la chaîne de la politique d'innovation dans notre canton. Il est donc, pour ma part, totalement exclu que nous ne réalisions pas ce parc technologique dans les plus brefs délais. Je compte donc sur le Conseil d'Etat pour que nous

<sup>1</sup> Message en pp. 2147ss.

puissions fêter dignement l'ouverture du parc dans le courant de la prochaine législature. On entend souvent parler dans cette enceinte de fausses bonnes idées, surtout si elles proviennent d'un autre groupe que celui auquel on appartient. Cela me fait donc d'autant plus plaisir de constater que celle que j'ai émise en décembre 2007 est en passe de donner naissance à un outil de promotion de l'innovation qui produira, à n'en pas douter, des effets durables en termes de positionnement stratégique de notre canton dans le domaine de l'innovation.

Je remercie le Conseil d'Etat pour son convaincant rapport et me réjouis du premier coup de pioche qui sera donné sur le site Cardinal, là même où d'autres ont perdu leurs illusions il y a peu!

C'est avec ces quelques considérations que je prends acte de ce rapport.

**Menoud Eric (PDC/CVP, GR).** C'est avec une grande satisfaction que le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance de ce présent rapport. Selon Oscar Wilde, «le progrès n'est que l'accomplissement des utopies». Le rôle de notre canton de Fribourg est justement de garantir des conditions cadres pour que l'innovation puisse grandir, comme une plante dans un bon terreau, et apporter sa contribution dans l'augmentation du revenu par habitant de notre canton. Ce parc technologique est un instrument nécessaire et complémentaire à l'ensemble des instruments actuels de la politique d'innovation de notre canton. Notre conseiller d'Etat, M. Beat Vonlanthen, et notre canton ont choisi une personne compétente, expérimentée pour conduire la promotion économique. En effet, M. Jean-Luc Mossier, en plus d'être entrepreneur, a été le premier directeur du parc technologique de l'EPFL. Il sait de quoi il parle et il est donc l'homme de la situation, qui pourra donner les impulsions nécessaires pour créer notre parc technologique à Fribourg. Comme cela a été dit, Fribourg est le dernier chef-lieu à ne pas disposer d'un parc technologique. Nous n'avons toujours pas d'endroits pour accueillir des start-up et des entreprises actives dans l'innovation.

Le présent rapport précise que la réalisation d'un parc technologique est un maillon essentiel de la chaîne d'innovation régionale. Avec notre système de formation ultra-performant, ce parc technologique est sans conteste un moteur de l'innovation qui permettra à notre canton de se positionner et, surtout, de se différencier pour continuer à tirer son épingle du jeu. A un jet de pierre de la gare CFF, ce parc technologique sera un phare de l'innovation et une belle vitrine de notre savoir-faire. C'est une opportunité fantastique à saisir! Nous réceptionnons le bon rapport du Conseil d'Etat et nous en prenons acte.

**Ganioz Xavier (PS/SP, FV).** Le rapport qui nous est soumis présente la création d'un parc technologique avec tant d'emphase et tant d'enthousiasme que le critiquer semble vain, voire même de mauvais goût. Pourquoi le faire d'ailleurs si l'on souligne les lignes et forces positives de ce projet? Visibilité nationale, voire internationale du centre cantonal, culture de l'innovation développée, projets architecturaux ambitieux,

intégration des préoccupations écologiques comme moteur du projet, synergie universitaire et transfert de technologies assurés, cohérence du projet dans son central géographique, création d'emplois, etc., la liste n'est pas exhaustive. Il semble par contre juste de soulever certains points du rapport qui nous est présenté: Tout d'abord la difficulté préalable soulignée dans le rapport de trouver une parcelle adéquate et libre pour développer un parc voué à l'innovation dans notre région. On nous dit que cela est normal, vu le degré d'avancement du projet. On nous rassure en prétendant que c'est la mise à disposition de l'objet immobilier qui créera le besoin concret. Je n'en suis pas si sûr; le besoin est là d'ores et déjà et la disponibilité du site Cardinal doit absolument être saisie aujourd'hui, sans quoi je le crains, les belles aspirations de notre ministre de l'économie articulées en concepts «high tech in the green» et projet «win-win» ne voient tout simplement pas le jour. Ceci se révèle d'autant plus crucial si nous ne voulons pas demeurer le seul canton romand dépourvu de parc technologique.

Ensuite, le projet du site Cardinal est justifié comme un instrument complémentaire aux outils de soutien déjà en place, notamment un complément au travail déjà accompli par les nombreuses associations économiques du canton. Dans La Liberté d'hier, le frais président de la CCF, M. René Jenny, concédait que le nombre de ces associations était élevé et qu'elles étaient en situation de devoir se livrer une concurrence entre elles. Ainsi, l'ambition que le Conseil d'Etat porte au parc technologique n'a pas le droit d'en rester à un simple effort de formulation. Pour que notre projet émerge des structures déjà existantes en Romandie, le Conseil d'Etat se doit de garantir les promesses d'exception qu'il signe dans ce rapport. A ce titre, notre groupe attendra un état d'avancement du projet à la fois précis et très régulier.

Enfin, le caractère historique du site retenu et en particulier certains bâtiments de la brasserie sont évoqués comme de potentiels freins quant à leur affectation ou utilisation. Je ne partage pas cette crainte. Au contraire, j'y vois la possibilité donnée à la future entité de dépasser la simple mise à disposition de surfaces utiles, froides en quelque sorte. Si le projet met en avant des structures d'accueil et de rencontre comme des espaces verts, des commerces, des terrasses, des cafés-restaurants, je reste convaincu que les éléments appartenant à notre patrimoine historique, inclus dans la zone, donneront un supplément d'âme au futur parc.

Ceci appelle une réflexion et il ne s'agira pas d'utiliser ces bâtiments historiques comme simples halles de stockage, mais bien de les mettre en valeur et de les faire vivre.

Avec ces considérations, le groupe socialiste prend acte du présent rapport.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Par ce rapport, le Conseil d'Etat montre l'intérêt manifeste qu'il porte à l'innovation et à la nécessité de la soutenir. Il rappelle aussi dans son rapport les divers instruments qu'il a déjà mis en place, mais reconnaît que contrairement à plusieurs autres cantons, il ne dispose pas encore de parc technologique. Le projet de parc technologique sur le site de Cardinal viendra combler ce manque.

Ce parc se fera vraisemblablement sous la forme de modèle de bâtiment partagé. Ce parc complètera les initiatives déjà prises pour soutenir l'innovation. Il doit même devenir le moteur de l'innovation. Le groupe libéral-radical partage le souci du Conseil d'Etat de devenir attractif dans ce domaine, même si cela ne se fera pas sans prendre de risque. Le site de Cardinal a l'avantage de sa situation; en ville, près de la gare et près de la faculté des sciences. Il offre en plus une surface de 53 000 m<sup>2</sup>. Pour donner une image à ce site, un groupe de travail suggère de le différencier par la qualité de ses infrastructures plutôt que par le contenu de ses entreprises. L'image doit rester prioritairement technologique. Le groupe libéral-radical soutiendra le Conseil d'Etat dans sa volonté de développer un parc technologique sur le site Cardinal. Il l'a déjà fait, en votant à l'unanimité pour le crédit d'achat de ce terrain, il approuvera donc ce rapport.

**Gander Daniel** (*UDC/SVP, FV*). La vision d'un parc technologique a fortement évolué depuis l'achat du site Cardinal. Cette option offrira une implantation en Suisse occidentale et permettra de donner au parc un rayon d'action national, voire supranational. Cette position unique est aussi un outil de développement économique pour le canton. Les synergies offertes permettront de développer la recherche et l'innovation. Son implantation urbaine profitera à Fribourg comme centre de compétences et d'enseignement à l'échelle nationale.

Tout en prenant acte de ce rapport, le groupe de l'Union démocratique du centre remercie le Conseil d'Etat et la commune de Fribourg, pour autant qu'elle en ait encore les moyens, pour leur engagement en faveur du développement économique du canton.

**Thévoz Laurent** (*ACG/MLB, SC*). Le groupe Alliance centre gauche a pris lui aussi connaissance du rapport avec beaucoup d'intérêt et souscrit essentiellement aux points suivants: la clause du besoin qui est absolument claire et l'orientation proposée par le Conseil d'Etat quant à la localisation et au concept d'aménagement et d'exploitation du site. Cela nous paraît être un pari ambitieux et gagnant. Le site Cardinal a quand même tiré une épine du pied du Conseil d'Etat qui avait des problèmes pour le localiser et en même temps que cela, ce site représente, comme vous l'avez déjà mentionné, une opportunité exceptionnelle pour le canton. Nous espérons aussi qu'il remplacera avantageusement celui de Galmiz qu'on pourra définitivement oublier. Deux observations, deux commentaires et une question, la première quant au label «zéro carbone». Nous comprenons que ce label ne peut pas se limiter aux seuls bâtiments qui vont être aménagés ou construits dans le sens où la densification et la mise en valeur du site va entraîner une intensification de son occupation. Avec cette intensification il y a aussi évidemment des effets secondaires qu'il faut maîtriser, en particulier en terme de mobilité. Pour ceux qui ont eu la possibilité de visiter le Technopark de Zürich avec lequel on peut comparer celui de Fribourg quant à sa dimension, on peut imaginer tout le mouvement qui se génère par une infrastructure de cette dimension-là. Cela nous conduit à souhaiter et à encourager les efforts conjoints de la

ville et du canton pour l'aménagement de ce site et de tout le centre-ville puisqu'en fait c'est une seule opération du point de vue de la mobilité qu'il faut gérer.

La seconde observation tient à l'occupation du site et au fait d'éviter le scénario du coucou. De quoi s'agit-il exactement? En fait, il s'agit de ces activités indésirables qui occupent de manière indue un site stratégique. Le canton de Fribourg connaît bien ce scénario-là puisque c'est exactement ce qu'il lui est arrivé avec des zones industrielles qui ont été occupées par des centres commerciaux. Ce n'était pas leur objectif. Dans ce cas-là aussi on doit savoir résister à la tentation de vite remplir. Vite remplir avec des emplois peut être de basse ou de moyenne qualité et de valeur ajoutée. Cela veut dire qu'il faut avoir la capacité politique et économique d'attendre, de résister à la tentation de vite remplir. Les exemples à l'étranger et en Suisse montrent qu'il faut parfois prendre le temps avant qu'un site de ce genre-là puisse effectivement tenir toutes ses promesses. La question de détail se pose en relation avec les coûts de l'entretien et de la sécurité et nous aimerions savoir si le Conseil d'Etat a une idée de ces coûts pendant la phase de planification et de mise en œuvre puisqu'on ne peut pas laisser des bâtiments inoccupés et on ne peut pas non plus les laisser sans contrôle.

**Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi.** J'aimerais tout d'abord remercier toutes les intervenantes et tous les intervenants pour leur enthousiasme partagé par rapport à ce projet phare du canton de Fribourg mais aussi de la ville de Fribourg. Il semble que nous nous dirigeons vers une période économique plus difficile, la force du franc fort fragilise notre industrie d'exportation, la crainte d'une possible récession est dans l'air. A court terme, il est difficile d'imaginer des mesures d'accompagnement sélectives et efficaces à l'exception de la fixation d'un cours plancher pour l'Euro par la BNS. A moyen et plus long terme, il est plus que jamais indispensable de favoriser le développement de produits à haute valeur ajoutée et l'objectif qui nous occupe aujourd'hui a précisément pour but de renforcer la capacité d'innovation du canton de Fribourg, de favoriser la création de valeur et aussi de renforcer notre compétitivité. Nous sommes convaincus que le canton de Fribourg doit se donner rapidement les moyens de mettre à disposition des entreprises innovantes et des porteurs de projets issus notamment de nos hautes écoles, un parc technologique de qualité. Il s'agit du maillon manquant dans la chaîne de création de l'économie fribourgeoise. Le parc technologique sera l'élément fédérateur permettant de valoriser les projets innovants et à haute valeur ajoutée, entre autre les nombreux projets de RED, réalisés dans nos hautes écoles. Il sera l'élément qui, lié à l'école polytechnique fédérale de Lausanne, nous donnera une dynamique plus forte. Une telle infrastructure est aujourd'hui indispensable et s'inscrit parfaitement dans la politique économique cantonale. Le canton de Fribourg est d'ailleurs le seul et cela a été souligné à plusieurs reprises, le seul canton de Suisse occidentale à ne pas disposer d'un tel instrument.

Il a été dit que le Conseil d'Etat a attendu longtemps pour nous soumettre ce rapport. Oui, nous l'avons retenu parce que dans une première phase nous nous

sommes penchés sur trois sites dans le contexte de l'agglomération. Mais aucun de ces sites n'était vraiment idéal et comme un *deus ex machina*, il y avait ce projet de Cardinal qui est venu sur notre table et qui nous donne maintenant une possibilité et une chance inouïe de pouvoir réaliser ce parc technologique. Le canton de Fribourg est le seul canton à pouvoir disposer d'un site de 53 000 m<sup>2</sup> au centre-ville, je le souligne encore une fois, au centre-ville, en bordure de voie ferrée et c'est une chance unique qu'il faut absolument saisir, il s'agit de valoriser ce site en le dédiant à la création de valeurs et à l'innovation. Le groupe de travail qui inclut la ville, le canton, l'université et l'école polytechnique fédérale a été mandaté depuis le mois de mars 2011 pour réfléchir au futur parc technologique Cardinal. Le groupe de travail a remis récemment son rapport qui confirme l'intérêt du site et ébauche les grands axes du projet. La ville et le canton sont en train de mettre sur pieds une organisation de projet qui sera chargée de diriger la phase d'études du parc. Cette organisation sera communiquée d'ailleurs le 21 octobre par une conférence de presse. Afin d'être compétitifs et novateurs, le parc technologique fribourgeois devra absolument se distinguer des parcs existants. C'est en ce sens un avantage crucial que de réaliser une telle infrastructure après les autres. Tout d'abord il conviendra de tirer partie de son aspect urbain, cela a été souligné par plusieurs intervenants. Le parc va constituer un nouveau quartier de la ville, ouvert sur la ville et dédié à l'innovation. Il ne sera pas un parc spécialisé sur des entreprises d'une certaine technologie, par exemple le «biotech» ou le «nanotech», non contrairement à d'autres parcs suisses, on reflètera la diversité des compétences technologiques disponibles à Fribourg. C'est là le point de départ de nos réflexions, il pourrait alors se différencier fortement par une intégration énergétique exemplaire. Le premier parc «zéro carbone» de Suisse pourrait constituer une vitrine pour l'économie fribourgeoise et en particulier pour notre industrie de la construction en lui offrant le plus grand laboratoire de Suisse dans le domaine de la construction durable. D'ailleurs cela va dans la direction d'une politique que vous avez déjà mis sur place, ce «high tech in the green». Dans ce cadre là c'est vraiment une concrétisation très claire. Par ailleurs, je peux vous dire que le 30 novembre de cette année aura déjà lieu à Fribourg un congrès international sur le thème du «zéro carbone» dans l'environnement construit rassemblant et présentant l'état de l'art dans ce domaine de même que des exemples de réalisations significatives au niveau international.

Je dois également ouvrir une parenthèse, nous étions en Chine et avons visité le premier site «zéro carbone» de Chine. Des représentants de ce parc sont très intéressés à venir chez nous avec une université d'Angleterre et Mastarcity des Emirats Arabes Unis pour discuter avec nous de ces questions. Ce point qu'on ait pu devenir le premier canton à aller dans cette direction nous donne ce positionnement fort déjà maintenant et même avant que l'on puisse le mettre en place. Le parc technologique se mariera de plus parfaitement avec plusieurs autres projets de qualité en lien avec l'innovation et les clean technologies, les technologies propres. La création d'une zone industrielle dédiée aux énergies renouvelables et au développement durable à Romont, c'est un autre aspect intéressant dans notre canton, alors on

ne se focalise pas seulement sur le centre du canton. Mais il y a aussi d'autres projets qui se développent dans tout le canton. Le développement d'un éco-quartier à Bulle ou le développement du site du Vivier à Villaz-St-Pierre sont autant de projets complémentaires au futur parc technologique qui permettront de positionner le canton de Fribourg comme un leader dans le domaine des «cleantech». Le domaine des «cleantech» est un défi planétaire qui constitue simultanément une opportunité majeure pour les pays ou les régions qui ont relevé ce défi de manière entrepreneuriale. C'est ce qui est également relevé, je le souligne ici, dans le «master plan cleantech» de la Confédération avec lequel le positionnement du canton de Fribourg est parfaitement en phase. Avec cela, nous pouvons vraiment promouvoir notre industrie, nos entreprises qui poussent dans la direction des clean technologies. Sur le plan financier, le projet du parc sera séparé en deux parties distinctes. D'une part, un projet de bâtiments financé et opéré par une structure juridique commune au canton et à la ville dont la nature doit encore être définie et c'est la raison pour laquelle je ne peux pas encore répondre à la question de savoir à combien les coûts se monteront pour la phase transitoire. Nous allons analyser cette question. L'idée n'est pas d'occuper tous les locaux dès qu'ils seront libérés, mais plutôt de définir et développer d'abord une stratégie claire et ensuite de remplir au fur et à mesure ce site. Il est prévu que des projets de contenus innovants loueront des espaces dans le site. Ces projets de contenus pourront être publics, mixtes ou privés, selon leur nature. Il pourra s'agir d'entreprises high tech, d'incubateurs, comme par exemple Friup, de plates-formes techniques offrant des équipements technologiques sophistiqués, de centres de compétences technologiques à disposition des entreprises. Mais le parc pourra également accueillir dans une moindre mesure des prestataires de service et il faut le souligner il doit y avoir des restaurants, des petits cafés où il y aura un bouillonnement de fribourgeois et de fribourgeois qui pourront participer à innover sur ce lieu. Nous ne voulons vraiment pas avoir une tour d'ivoire où il y aurait que des scientifiques. Non, il faut être ouvert à la ville. Un concours d'idées sera organisé rapidement pour stimuler la créativité de tous les fribourgeois et fribourgeoises et encourager l'esprit d'entreprise dans le cadre de ces projets de contenus. L'un des premiers défis de l'organisation de projets va également constituer à marier cette vision ambitieuse du parc avec les contraintes urbanistiques actuelles de la ville. Comment intégrer le site à la circulation et aux transports publics? Là je peux également répondre à M. Thévoz: le site est situé directement à côté de la voie ferrée et on a déjà eu une première réflexion à bâton rompu avec le directeur des TPF. Pourquoi pas mettre en place un petit train-tram automatique qui pourrait aussi desservir jusqu'au plateau de Pérolles. Il y a toute une série d'idées. Il faut rêver maintenant pour pouvoir mettre en place des idées intéressantes. Avec ces quelques considérations, j'ai terminé et je me réjouis de concrétiser ensemble avec la ville et avec vous ce fantastique projet.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

**Mandat MA4023.11 Christa Mutter/Benoît Rey/Hugo Raemy/Ursula Schneider Schüttel/Olivier Suter/Laurent Thévoz/Nicolas Rime/Daniel de Roche/Nicole Aeby-Egger/Christian Marbach**  
(requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de Mühleberg, CNM)<sup>1</sup>

*Prise en considération*

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). Nous avons déposé un mandat concernant la sécurité de la centrale de Mühleberg. Le Conseil d'Etat nous répond en reproduisant une lettre du Conseil fédéral qui ne concerne pas ce sujet. Contrairement à ce que le gouvernement cantonal pense, la production annuelle de Mühleberg pourrait facilement être remplacée par une meilleure efficacité énergétique. Avec, par exemple, la suppression des chauffages électriques et des chauffe-eau électriques, on la remplacerait déjà deux fois. On va traiter cela dans la loi sur l'énergie. Je voudrais d'abord répondre de façon très institutionnelle à une question qui n'est pas dans notre mandat, mais il me semble que c'est inutile d'argumenter sur ce sujet. J'aimerais juste essayer – la technique nucléaire est difficile – de faire comprendre pourquoi la population fribourgeoise aurait besoin d'un gouvernement qui défende vraiment sa sécurité. Nous avons deux problèmes à Mühleberg. Le premier qui a été relevé depuis que la réponse a été rédigée, c'est surtout le danger d'inondation. Vous n'êtes peut-être pas sensés savoir qu'il y a six barrages au-dessus de Mühleberg. L'Hongrin, Montsalvens, Rossens, Pérolles on ne compte même pas, Schiffenen et le Wohlensee à un kilomètre de la centrale nucléaire de Mühleberg. Ce barrage de Wohlensee a le malheur d'avoir été construit pendant la première guerre mondiale, et est en mauvais béton, en béton creux, puisqu'on économisait à ce moment-là. Dans le classement de la sécurité des barrages suisses, il se trouve vraiment au fond du palmarès et le risque d'inondation est réel. Dans les calculs des experts, on part de l'idée qu'une chute maximale de pluie de deux à trois jours consécutifs serait une menace et les climatologues ont prouvé cet été que cette chute maximale de pluie a déjà été dépassée. Elle ne devait pas être dépassée du tout pendant 10 000 ans mais elle a déjà été dépassée plusieurs fois dans les dernières centaines d'années. Vous n'êtes pas censés savoir qu'on fait des calculs de probabilité quant à la sécurité dans les centrales nucléaires. Un accident ne doit pas pouvoir se produire plus d'une fois tous les 10 000 ans et une fois tous les 100 000 ans. Le malheur veut que ces calculs sont faux. L'accident de tous les 10 000 ans s'est déjà produit 2 fois ces derniers 25 ans. Je me suis donc dit que j'allais bricoler un réacteur nucléaire avec les moyens du bord que j'ai dans mon sac pour vous expliquer. Ce que je vous montre n'est pas un étui, mais c'est la partie sous-pression à l'intérieur d'une centrale nucléaire. Notez que le bâtiment ne résiste ni à une chute d'avion ni à un tremblement de terre. Ceci est le confinement, donc la partie pressurisée et on ne peut pas voir à

l'intérieur, c'est radioactif, il y a juste les conduites nécessaires qui sortent. Pour vous, je vais quand même l'ouvrir, n'ayez pas peur, j'ai pris des précautions. A l'intérieur il y a cette partie qui nous fait peur, il y a les barres de combustible qui sont faites comme un drapeau st-gallois, un faisceau de barres et autour il y a cette fameuse enveloppe du cœur du réacteur, c'est le papier. C'est soudé et il y a ces soudures qui lâchent. Il y a des fissures. Ces fissures font depuis leur apparition 3 mètres de longueur. Un peu partout dans le monde, même par exemple à Fukushima, ces derniers 40 ans on a remplacé cette enveloppe puisqu'elle avait des failles. C'est un des derniers réacteurs au monde qui a encore cette construction qui ne se fait plus. Vous voyez ces fissures-là sont élastiques. A Mühleberg on les a rafistolées avec 4 agrafes. Le problème est qu'il y a un vieillissement du matériel. Cette enveloppe ne résiste pas, même pas à un petit tremblement de terre et les experts que nous avons mandatés il y a plus de 10 ans déjà, ont prouvé entre-temps qu'elles ne résistent pas même au fonctionnement normal. Il y a actuellement le danger que par exemple une de ces agrafes pourrait se déplacer et ces agrafes pourraient même entamer et bloquer les barres de combustible. Vous savez quand on ne peut plus diriger une barre de combustible il y a une réaction qui se met en chaîne et qui devient réellement dangereuse. Vous voyez ce système est vraiment un bricolage qui tient depuis 20–30 ans. Partout cela a été remplacé. A Mühleberg cela devient dangereux de jour en jour. L'inspecteur de sécurité nucléaire qui n'est de loin pas l'autorité indépendante qu'elle devrait être, a entre-temps donné des messages on ne peut plus contradictoires et a permis le redémarrage après un arrêt, presque d'un jour à l'autre, au mois de juin, où la FNB a vite arrêté le réacteur pour prévenir que l'IFSN l'arrête. Elle a permis maintenant l'IFSN le redémarrage du réacteur tout en demandant aux forces motrices bernoises de prévoir de nouvelles mesures de sécurité pour la fin de l'année, donc immédiatement. Pour changer l'enveloppe du réacteur, il faudrait ouvrir la partie radioactive qui prendrait trois années de travaux et coûterait plusieurs centaines de millions de francs, soit un investissement qu'on ne fait plus sur un réacteur tellement vétuste. Pour ces raisons, pour arrêter ce vieux machin qui est vraiment dangereux, qu'on peut remplacer sans aucun problème par l'efficacité et quelques installations d'énergies renouvelables, je demande que le Conseil d'Etat prenne les mesures pour soutenir la population fribourgeoise et pour demander plus de sécurité au niveau fédéral.

**Crausaz Jacques** (PDC/CVP, SC). Le vendredi 11 mars 2011, le plus important séisme de la région, de force 9 sur l'échelle de Richter, provoque un tsunami de 14 mètres qui submerge la centrale nucléaire de Fukushima provoquant un accident nucléaire majeur. Le 25 mars 2011, 14 jours après, 10 députés sans doute frappés par cette terrible catastrophe et préoccupés par la proximité de la centrale nucléaire de Mühleberg, demandent par voix de mandat au Conseil d'Etat de soutenir auprès du Conseil fédéral les requêtes visant à retirer sans tarder l'autorisation d'exploiter et de mettre immédiatement hors service cette centrale nucléaire. Certes cette catastrophe a provoqué une

<sup>1</sup> Déposé et développé le 25 mars 2011, BGC mars p. 732; réponse du Conseil d'Etat le 5 septembre 2011.

formidable prise de conscience de la dangerosité de l'énergie nucléaire, mais il n'y a pas de raison de transformer cette légitime inquiétude en panique. Depuis mars 2011, aussi bien les autorités responsables que les exploitants de centrales, avec beaucoup de réalisme et de pragmatisme, ont tiré les conséquences de la catastrophe de Fukushima. Au terme d'un arrêt d'exploitation de 3 mois, après que le système Susanne, qui assure l'arrêt automatique et le refroidissement du réacteur en cas d'événements majeurs, ait été complété afin d'améliorer encore la sécurité du refroidissement en cas de crue exceptionnelle de l'Aar. Après vérification du comportement des ouvrages en cas de tremblement de terre majeur, après une analyse approfondie et des mesures qui ont confirmé que les fissures du mannequin du réacteur n'étaient pas dangereuses et qu'elles étaient stabilisées et enfin après un dernier contrôle de l'inspection fédérale de sécurité nucléaire, la remise en exploitation de la centrale nucléaire a été autorisée. Ensuite et aussi dans l'intervalle, le Conseil fédéral sur proposition de la Conseillère fédérale Doris Leuthard, a proposé la sortie du nucléaire à l'échéance de 50 ans d'exploitation des centrales actuelles. Au terme d'un débat intense, le sujet est pour le moins capital pour notre économie et pour nous tous, les chambres fédérales avec le concours décisif du PDC ont approuvé la stratégie de sortie du nucléaire. Aucune nouvelle centrale ne sera construite et les cinq centrales actuelles seront progressivement arrêtées jusqu'en 2034.

C'est par conséquent au terme de 50 ans d'exploitation, comme cela est prévu pour les autres centrales, que la centrale de Mühleberg devrait être arrêtée en 2022. Il n'y a pas de raisons objectives de demander l'arrêt immédiat de cette centrale en particulier. Certes le risque zéro n'existe pas. Toutefois compte tenu des prescriptions de sécurité particulièrement exigeantes, et de la surveillance attentive exercée par les experts et les autorités compétentes, les centrales suisses sont très sûres. Les centrales nucléaires couvrent aujourd'hui encore près de 40% de l'énergie électrique. Compte tenu de l'importance de l'électricité pour notre économie, le simple bon sens nous amène à constater que l'abandon du nucléaire n'est possible que si les producteurs mais aussi les consommateurs ont suffisamment de temps pour se retourner. Malgré des efforts déjà importants de réduction de cette consommation, la consommation d'électricité augmente chaque année d'au moins 2%. La démographie et l'usage de l'électricité comme énergie de substitution, mobilité, pompe à chaleur, etc. en sont les causes principales. Le simple objectif de compenser les augmentations justifiées de la consommation par des économies équivalentes semblent difficiles à atteindre. Les nouvelles énergies renouvelables, dont on attend beaucoup ne couvrent aujourd'hui qu'un peu plus de 2% de la demande totale d'énergie électrique en Suisse et Mühleberg produit environ 6% de cette énergie. Certes une décision a été prise de nous passer de l'électricité nucléaire, mais il n'est pas possible de le faire d'un jour à l'autre. En attendant de disposer de véritables solutions de substitution et si nous ne voulons pas augmenter notre approvisionnement à l'étranger d'un cocktail électrique qui comprend tout autant de nucléaire, nous avons besoin de Mühleberg. Ne cédon pas à la peur. La peur est

mauvaise conseillère. La probabilité de l'accident nucléaire est prise en compte par tous ceux qui ont en charge la sécurité de ces installations. En Suisse, le niveau de sécurité est très élevé. Nous devons faire confiance aux responsables techniques et aux autorités qui ont la responsabilité de la surveillance de ces installations. La sécurité de la population est aussi leur priorité. Enfin le Conseil d'Etat répond de ce dossier face à la population fribourgeoise. Il sait ce qu'il a à faire. Pas besoin d'un mandat pour le lui dire. Pour toutes ces raisons et avec le réalisme qui leur est propre, une majorité confortable du groupe PDC vous demande de rejeter ce mandat.

**Etter Heinz (PLR/FDP, LA).** Neben anderen Forderungen verlangt der Auftrag die sofortige Stilllegung des Kernkraftwerks Mühleberg. Der sofortige Wegfall der Stromproduktion muss kurzfristig kompensiert werden. Kurzfristig heisst ganz sicher nicht, Elektroheizungen zu ersetzen. Das kann man nicht innerhalb von kürzester Zeit erledigen. Kompensiert heisst auch: Wo holen wir diesen Strom? Man muss ihn im Ausland holen, aus Atomkraftwerken und vielleicht, noch schlimmer, über Kohlekraftwerke. Ist das die richtige Lösung? Wir finden Nein. Aufgrund des von den eidgenössischen Räten beschlossenen Vorgehens steht nun das Programm für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie, in dem auch für das Kernkraftwerk Mühleberg festgelegt ist, wann es vom Netz gehen wird. Mit diesem Fahrplan können die alternativen Energien entwickelt und gefördert werden. Das heisst aber auch, dass staatliche Stellen dabei nicht als Verhinderer auftreten können, wie es kürzlich bei einer geplanten Anlage in Salvenach der Fall war und leider passiert ist. Mit diesen Bemerkungen wird die Freisinnig-demokratische Fraktion einstimmig ablehnen.

**Gander Daniel (UDC/SVP, FV).** Le 6 septembre dernier au rural à Givisiez, avec vous M. le Commissaire, avec d'autres représentants du monde politique et de l'industrie, a eu lieu une conférence organisée par le club environnement-énergie-sécurité, sur le thème: «Quel avenir énergétique pour la Suisse après Fukushima?» Cette conférence fort intéressante au demeurant fut conduite par le professeur Püttgen de l'UniL qui s'est déclaré contre les sources d'énergie nucléaire. Il a dit qu'il fallait malgré tout laisser la porte ouverte aux centrales nucléaires de 4<sup>e</sup> génération, qui sont plus sûres et moins productrices de déchets radioactifs. La centrale de Fukushima a été mise à mal par un tsunami provoqué par un tremblement de terre de très forte puissance. Elle fut partiellement détruite et surtout noyée par l'immense déferlante, soulignant le fait que le risque zéro n'existe pas pour toutes les constructions existantes et futures. Pour revenir à la centrale de Mühleberg, le professeur dit ne pas comprendre la remise en marche, étant donné qu'il y a danger, car fit-il remarquer s'il y a danger il aurait fallu alors l'arrêter tout de suite. Or malgré tout l'on court le risque de produire de l'électricité jusqu'en 2022. Pour les autres centrales nucléaires de Suisse qui devraient être arrêtées en 2030 et plus, le risque est aussi là. Si Mühleberg est arrêté, il faudra produire tout autant et même plus d'électricité au

regard du développement économique et industriel de ces prochaines années. Ceux qui préconisent d'économiser l'énergie et de réduire la consommation à 2000 Watts sont un peu utopiques, car d'ici 2022 ont-ils tenu compte d'un autre phénomène qui est la démographie galopante. Les alternatives selon les grandes tendances vous les connaissez déjà, c'est de développer l'hydraulique en rehaussant les barrages et en pompant l'eau durant la nuit. Le photovoltaïque et les éoliennes sont aussi des instruments de production. Mais pour le photovoltaïque, il faudra d'énormes surfaces et si mes souvenirs sont bons, ce sont 2500 stades de Suisse qu'il faudra construire pour ne remplacer qu'une partie de la dite centrale. Pour les éoliennes, les champs d'implantation devront être conséquents voire immenses pour combler le déficit en électricité. Ce sont 700 éoliennes qu'il faudrait pour remplacer cette centrale alors que la surface en Suisse ne peut que compter 800 éoliennes. Mes chers collègues encore faudra-t-il qu'il y ait régulièrement du soleil et du vent pour assumer la production. Seules les conditions climatiques décideront. Les centrales à gaz ou à charbon sont aussi un autre moyen d'approvisionnement. Si l'on veut arrêter Mühleberg en 2022 il faut dès lors commencer la construction de l'une d'elles le plus rapidement possible. Dans sa réponse aux intervenants, le Conseil d'Etat dit que les centrales nucléaires actuelles seront mises à l'arrêt à la fin de leur durée d'exploitation et ne seront pas remplacées. Il ajoute qu'afin de garantir la sécurité d'approvisionnement, le Conseil fédéral table dans le contexte de sa nouvelle stratégie énergétique de 2050 sur des économies accrues. Ceci étant encore une fois une utopie puisque tout s'achemine vers une augmentation de la consommation d'électricité. J'en veux pour preuve le développement des vélos électriques et leur station, des voitures, des bus des transports publics et également d'autres moyens de locomotion, ceci sans oublier le développement industriel y compris le parc technologique et le développement de l'habitat en particulier. Le Conseil fédéral oublie également que chaque année depuis les accords de Schengen, la libre circulation amène son lot de nouveaux habitants. Bref comment alors économiser ? Le professeur Püttgen a aussi indiqué que les centrales nucléaires américaines devaient s'arrêter à la fin du contrat d'exploitation, soit sur une durée de 20 ans. Les 160 centrales, si je ne me trompe, ont vu leur concession se prolonger de 20 ans. Actuellement le 70 % de ces mêmes centrales ont vu leur contrat être prolongé à 60 ans. Pour terminer, il signale encore que plus de 150 nouvelles centrales nucléaires sont en construction dans le monde. Je relève au passage que peu d'intervenants se sont manifestés à la fin de la conférence. Faut-il vraiment investir à fond dans les éoliennes et le photovoltaïque ou d'autres sources de production d'énergie dès lors que toutes ces installations sont aussi dévoreuses en énergie et en espace, qu'elles ont un impact de nuisance sur l'environnement et sur l'humain. En conclusion et vu les commentaires développés ci-dessus, une partie du groupe UDC propose de rejeter à l'instar du Conseil d'Etat le présent mandat.

**Ganioz Xavier** (PS/SP, FV). J'indique être tout d'abord membre du comité anti-nucléaire fribourgeois.

Le mandat qui nous est présenté pose une requête on ne peut plus légitime, concernant la préservation de la santé et de l'intégrité de notre population. Le mandat détaille les failles techniques rencontrées par cette centrale, notre voisine et je n'y reviendrai pas, je crois que M<sup>me</sup> Mutter a fait cela de manière excellente. Ces failles sont cependant suffisamment alarmantes pour ne pas se contenter de l'alignement béat du Conseil d'Etat sur les mesures de renforcement de la sécurité défendues par la Confédération. Si le Conseil d'Etat garantissait dans sa réponse l'absolue sécurité de Mühleberg, j'entrerais immédiatement et volontiers dans sa vision. Mais en estimant que les dites mesures de sécurité sont raisonnables, il est évidemment impossible de cautionner une telle légèreté. L'utilisation de ce terme raisonnable démontre bien que le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de garantir une quelconque assurance. Apparemment nul ne peut garantir une absolue sécurité, le mot risque zéro a été mentionné déjà à plusieurs reprises. On ne peut donc pas blâmer le Conseil d'Etat sur ce point-là évidemment. Cela révèle seulement qu'un principe de précaution doit guider nos réflexions et qu'en la matière la seule réponse responsable est le retrait de l'autorisation d'exploiter. Le Conseil d'Etat se dit prêt à agir dans ce sens sous deux conditions. Si l'inspection fédérale de la sécurité nucléaire devait tirer les conclusions de ces contrôles qu'il existe un danger pour la population fribourgeoise et deuxièmement si le caractère immédiat de ce danger devait être démontré pour le canton. Ce conditionnement est tout simplement inacceptable. Tout d'abord, il faut relever les critiques que les mandataires énoncent quant à la mission de l'IFSN dont le sérieux en terme d'information et de surveillance est contesté par les experts indépendants. Ensuite et surtout, on ne peut pas tolérer que le seul caractère d'immédiateté d'un danger soit retenu pour motiver la réaction des autorités. Une moindre menace non immédiate provenant de Mühleberg est suffisante pour déjà signifier qu'il est peut être déjà trop tard pour préserver notre population. Une fois encore c'est un principe de précaution qui doit motiver notre décision d'aujourd'hui. Il serait trop facile de jouer à l'oiseau de mauvaise augure et de se contenter de faire poindre au-dessus de nos têtes un risque perpétuel. Ce serait jouer le jeu de la peur. Je vous l'avoue, j'ai une envie folle de croire aux messages rassurants de l'IFSN. C'est dans l'oubli, voire même dans le déni que j'aimerais pouvoir rejeter l'absence de critères absolus relatifs à notre sécurité, mais cela serait jouer le jeu de l'ignorance et de l'irresponsabilité, Mühleberg doit fermer. Enfin l'argument avancé qui prétend que le mandat contrevient aux bases légales ne me convainc pas non plus. Se priver de l'énergie d'une des 5 centrales nucléaires de notre pays ce n'est pas obligatoirement, inéluctablement la porte ouverte aux seules énergies fossiles et d'importation, c'est d'abord un élément fondateur pour nous diriger résolument vers la mise en valeur des énergies renouvelables. Sur la base de ces éléments, je vous invite à accepter ce mandat.

**Raemy Hugo** (PS/SP, LA). Ich lebe in der Gefahrenzone 2 des AKW Mühleberg – das zusammen mit fast 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern unseres Kantons, welche von ihrer Regierung erwarten, ja er-

warten dürfen, dass sie sich für ihren Schutz einsetzt. Genau dies will der Staatsrat im Falle des AKW Mühleberg entgegen seiner Ausführungen in der Antwort zum Mandat aber nicht tun. Mühleberg ist alt, sehr alt und weist enorme Sicherheitslücken auf. Die Mängelliste des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats ENSI für Mühleberg ist erschreckend.

Da ist der nicht gewährleisteteste Hochwasserschutz, welcher diesen Sommer die Diskussion dominierte, nur einer von vielen gravierenden Mängeln. Nur eine kleine Anmerkung zum Hochwasserschutz: Ein Extrem-Hochwasser, wie es nur alle 10 000 Jahre einmal vorkommt, kann bereits in den nächsten Wochen eintreten. Das sind die Gesetze der Wahrscheinlichkeit und der Statistik. Kann ein AKW ein solches Hochwasser nicht überstehen, muss es vom Netz. Mehrfach hat der Klimahistoriker Christian Pfister die Annahme eines maximal 48-stündigen Dauerregens als zu tief kritisiert, dies gestützt auf historische Rekonstruktionen von Überschwemmungskatastrophen seit dem Mittelalter.

Welch katastrophale Folgen ein möglicher Ausfall der Kühlsysteme haben kann, hat uns die Katastrophe von Fukushima eindrücklich vor Augen geführt. Aber in den Medien ist Fukushima kaum mehr eine Meldung wert, obwohl der Super-Gau erst ein halbes Jahr zurückliegt und Zehntausende von Menschen noch lange und schwer unter den Folgen leiden werden.

Herr Crausaz: Es ist nicht so, dass wir damals nur unter dem Eindruck von Fukushima gehandelt haben, sondern die Halbwertszeit des Vergessens ist bei Atomkraftkatastrophen mitunter sehr kurz.

Doch der Hochwasserschutz ist nur ein isoliertes Problem in einer ganzen Reihe von Problemen. Alle anderen und früheren Mängel von Mühleberg sind damit nicht behoben, geschweige denn die Kombination der Mängel und Ereignisse. Besonders gefährlich sind die bereits von Christa Mutter erwähnten meterlangen Risse im Kernmantel.

Eine zwiespältige Rolle spielt auch das ENSI. Sein Bericht zu Fukushima vom Mai enthält schwerwiegende Fehleinschätzungen, was den Ablauf der Katastrophe in Japan betrifft, aber auch was die Schlussfolgerungen für die Schweiz anbelangt. Nun erlaubt das gleiche ENSI das erneute Hochfahren des Uralt-Reaktors und fordert gleichzeitig weitere Nachbesserungen. Das wirft Fragen auf. Die festgestellten Mängel sind seit der Abschaltung am 29. Juni nicht behoben worden. Anstatt Hunderte von Millionen Franken in die Nachrüstung zu buttern, sollte das Geld besser in Erneuerbare Energien und Energieeffizienz gesteckt werden.

Der Staatsrat seinerseits argumentiert in seiner Antwort mit dem steigenden Stromverbrauch. Darum geht es hier gar nicht. Hier geht es um die Sicherheit der Freiburger Bevölkerung. Mühleberg ist zu alt und muss abgeschaltet werden – schnell und definitiv. In diesem Sinne bitte ich Sie, das Mandat zu unterstützen.

**Gasser Lukas** (*PDC/CVP, SE*). Meine Interessensbindung: Ich bin Gemeinderat in der Gemeinde St. Antoni, zuständig für die öffentliche Sicherheit, als solches auch Mitglied des Gemeindeführungsorganes HESASCH, das heisst, das Gemeindeführungsorgan umfasst die drei Gemeinden St. Antoni, Heitenried und

Schmitten. Alle drei Gemeinden liegen in der Zone 2, wie auch mein Vorredner bereits darauf hingewiesen hat.

Das Atomkraftwerk Mühleberg ist nicht erst seit Fukushima gefährlich. Schon seit 1990 ist bekannt, dass es Risse im Mantel gibt, wie auch bereits Christa Mutter darauf verwiesen hat. Desweiteren ging es 1972 mit einer 40-jährigen Laufzeit ans Netz. Diese Frist läuft nächstes Jahr aus. Jede Maschine, das weiss jede und jeder von uns, muss man einmal ersetzen, weil sie ihre Lebensdauer erreicht hat. Die Lebensdauer der Maschine Mühleberg läuft nächstes Jahr aus.

Es ist für mich wie für meinen Vorredner ebenso fragwürdig, ob das AKW gegenüber Überschwemmungen überhaupt sicher ist. Klimahistoriker Christian Pfister hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Berechnungen ungenügend sind. Mit seiner Studie, die er zum Rhein gemacht hat, die diesen Sommer publiziert wurde, hat er bereits aufgezeigt, dass unsere Berechnungen vielleicht ein wenig zu kurz greifen. Nicht zuletzt muss man auch beachten, die Messung von Hochwassern wird erst seit 200 Jahren durchgeführt. Und da wollen Sie die Sicherheit von 10 000 Jahren garantieren? Für mich eine fragwürdige Sache.

Auch in Fukushima glaubte man, man sei dem Risiko gewachsen. Wir haben gesehen: Es war nicht so. Im Falle eines GAUs müssten im mittleren und unteren Sensebezirk rund 20 000 Personen evakuiert werden. In der gesamten Zone 2 sind dies rund eine halbe Million Bürgerinnen und Bürger. Mir ist ein Rätsel, wie der Kanton die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger garantieren will, zumal mir zu Ohren gekommen ist, dass der Kanton über keinen Evakuierungsplan für den Ernstfall einer Atomkatastrophe, wie sie in Mühleberg geschehen könnte, verfügt.

Es wird viel davon gesprochen, dass die Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet werden könnte. Seien wir ehrlich: Bis dieser Auftrag, wenn überhaupt, in Bundesbern eine Reaktion auslöst, werden noch einige Jahre vergehen und viel Wasser die Aare und auch die Sense hinunterfliessen. Genügend Zeit, um sich eine entsprechende Strategie vorzunehmen.

Denken Sie hier und heute an die 20 000 Bürgerinnen und Bürger und natürlich auch an die Stadt Freiburg, welche auch in der Zone 2 liegt. Diese habe ich vergessen, hier einzuschliessen, ich entschuldige mich dafür. Helfen Sie heute mit, die Zeitbombe Mühleberg zu entschärfen!

**Schorderet Edgar** (*PDC/CVP, SC*). Même si personnellement je suis absolument favorable pour une sortie ordonnée du nucléaire, je m'énerve lorsque des députés dans cette salle utilisent toutes sortes d'arguments pour contrer ou pour supporter un projet. Tel a notamment été le cas de la députée Christa Mutter lorsqu'elle a abordé le sujet du barrage du Wohlensee. Je viens d'ailleurs d'en avoir la confirmation du chef de la sécurité des barrages au plan suisse. Les éléments qu'elle a apportés sont complètement fallacieux. Lorsqu'elle parle de béton creux, cela signifierait qu'il y ait des nids de gravier dans le béton et que le béton ne soit pas étanche. Or, effectivement, une méthode de béton creux a été choisie pour la construction de ce barrage mais ceci apporte un élément très favorable quant à sa

stabilité puisque c'est au niveau des fondations qu'il y a des creux et ceux-ci permettent de diminuer la pression. Donc, je ne parle pas de la sécurité de la centrale – là, je suis absolument incompetent – mais j'ai la confirmation que tout ce que vous avez apporté sur Wohlensee est complètement faux. D'ailleurs, l'ENSI a fait également des constats quant aux crues de ce barrage notamment et toutes les exigences que l'ENSI a fixées sont satisfaites.

**Schneider Schüttel Ursula** (PS/SP, LA). Ich wohne in Murten und ebenfalls in der Zone 2 des KKW Mühleberg und ich bin, wie viele andere auch, beunruhigt, was die Sicherheit des KKW betrifft. Angesichts der vielen Vorrednerinnen und Vorredner und der fortgeschrittenen Zeit werde mich kurz halten und auf Wiederholungen verzichten.

Fukushima scheint vergessen zu sein. Fukushima, das vor mehr als einem halben Jahr passiert ist, ist in unserer schnelllebigen Zeit schon in den Hintergrund gerückt. Der dritte und sehr wichtige Fukushima-Bericht «Lessons learned» vom ENSI wird erst im Oktober erscheinen. Darin sollten auch wichtige Schlussfolgerungen gezogen werden.

Ein grosser Teil der Bevölkerung will heute schon nicht mehr mit der latenten Gefahr eines Störfalles leben. Es sind diverse, von betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern eingeleitete Verfahren hängig, teilweise vor dem UVEK, teilweise vor der Beschwerdeinstanz, dem Bundesverwaltungsgericht.

Wenn ich die Webseite des ENSI mit Ausführungen über die Risse im Kernmantel verfolge, habe ich einige Fragezeichen. Wie darauf hingewiesen worden ist, sind diese bereits seit 20 Jahren bekannt, seit 20 Jahren wird geflickt. Ausgelegt ist das Kernkraftwerk, wie Herr Gasser erwähnt hat, auf 40 Jahre. Für mich tönt das Ganze nach einer «Pflasterlipolitik». Christa Mutter hat sehr illustrativ gezeigt, welches anfällige System wir hier in Mühleberg haben. Ein klarer Entscheid, dass die Sicherheit langfristig gewährleistet ist, liegt nicht vor. Die Sicherheit der Bevölkerung, wie das auch der Staatsrat anerkennt, soll die oberste Priorität haben. Ich bitte Sie deshalb, diesen Auftrag an den Staatsrat zu unterstützen, wie ich es auch tun werde.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV). J'aimerais juste corriger par une phrase les affirmations de M. Schorderet selon lesquelles j'aurais donné des explications fallacieuses. Si vous aviez pris le temps de lire notre mandat, vous auriez vu que nous avons écrit que le barrage de Wohlensee a été construit de 1917 à 1921 avec un socle creux en raison d'un manque de ciment en temps de guerre. Donc, je confirme qu'il y a un socle creux et qu'il y avait un béton de mauvaise qualité à l'époque; on ne le referait plus de la même façon. J'ai oublié de déclarer mes intérêts en la matière. Je suis une des 113 recourantes et nos oppositions n'ont pas été déposées après Fukushima mais en juillet 2008.

**Veiz Parisima** (PDC/CVP, FV). Je me fais la porte-parole d'une petite minorité du groupe démocrate-chrétien. Pour quelle raison une petite minorité accepte ce mandat? Pour trois raisons en fait.

C'est qu'on ne peut jamais tout prévoir. Jusqu'à maintenant, nous avons eu trois catastrophes nucléaires majeures: Three Mile Island, Tchernobyl et Fukushima. Three Mile Island, on l'a dit, c'est une centrale nucléaire de la première génération. Tchernobyl, on a dit que c'était des pays en voie de développement et qu'ils ne savaient pas, qu'ils n'avaient pas de mesures de sécurité. Mais Fukushima, cela vient d'un pays industrialisé avec les techniques de construction les plus modernes.

C'est le besoin qui est à l'origine de toutes les inventions, de toutes les innovations, de toutes les découvertes. A partir du moment où on crée le besoin, on fonce vers les énergies renouvelables;

Les parlementaires fédéraux ont eu le courage de donner un signal fort dans ce sens. J'espère que les parlementaires cantonaux donneront la même impulsion dans le même sens.

**Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi.** Je cède à la pression de deux dames: M<sup>me</sup> la Présidente, qui aimerait bien pouvoir partir tout de suite pour aller manger et M<sup>me</sup> Mutter, qui m'avait dit que la réponse du Conseil d'Etat était une réponse institutionnelle. Je laisse donc de côté ma «speaking note» mais je dois quand même vous donner quelques informations.

La sécurité de la population est absolument primordiale et une priorité absolue. Le Conseil d'Etat l'a toujours dit, l'a souligné à maintes reprises. D'ailleurs, dans sa prise de position, il l'a aussi mise en exergue concernant la prolongation de l'autorisation de Mühleberg. Il avait dit «non». Nous ne pouvons pas dire «oui» à cette demande parce que ces fissures existent et que nous voulons qu'un examen approfondi de cette question soit mené. Le Conseil fédéral a dit très clairement qu'il chargerait l'ENSI de faire cette analyse et que l'ENSI – cette institution de contrôle fédéral – doit faire des contrôles réguliers. Sur cette base, le Conseil d'Etat, pour l'instant, doit pouvoir se baser sur ces experts et dire voilà, pour l'instant, on peut partir de l'idée que la sécurité de la population est assurée. Comme vous venez de le dire, la population du canton de Fribourg est en partie incluse.

Au niveau fédéral, la sortie du nucléaire a été décidée par le Conseil fédéral, le Conseil national et, la semaine passée, par le Conseil des Etats. Oui, c'est juste, on part dans la direction d'une production sans le nucléaire en Suisse. Je pense que là, même si nous n'avons pas pu discuter ici au Grand Conseil, même si nous n'avons pas pris une décision au Conseil d'Etat, je peux dire que le gouvernement soutiendra certainement cette décision du niveau fédéral, qui est seul compétent pour prendre ces décisions. C'est bien!

La sécurité actuelle de Mühleberg doit pouvoir fonctionner encore jusqu'en 2022.

J'étais à Mühleberg il y a deux semaines parce que j'ai voulu voir comment cela se présente. M<sup>me</sup> Mutter, quand vous dites que c'est du «bricolage», là-bas, je n'ai pas vraiment eu cette impression. On a pu me dire, par exemple, concernant ces fissures que ce ne sont pas des fissures dans un manteau qui est sous pression, «kein Druckmantel». De ce côté-là, il n'y a pas vraiment de problème majeur.

Il y a quelques années déjà, les FMB ont mis en place un système nommé Susanne pour répondre à ces problèmes, notamment de crues, et qui peut vraiment assurer une certaine sécurité. Herr Grossrat Raemy, Sie haben gesagt, 10 000 Jahre, da kann man nichts dagegen tun. Ich habe diese Frage den Expertinnen und Experten klar gestellt. Sie haben mir gesagt: Wenn jetzt zum Beispiel diese Staumauer des Wohlensees brechen würde, dann würde es eine Höhe von 50 cm geben. Wenn alle Staumauern, die auch Frau Mutter erwähnt hat, gleichzeitig brechen würden, dann würde das etwas 2 oder 3 Meter Höhe geben und das System Suzanne würde entsprechend hier auch dagegen halten.

En plus, il faut quand même dire que l'ENSI a ordonné des mesures très concrètes afin de pouvoir améliorer le système de sécurité après Fukushima. C'est en partie déjà réalisé et sera réalisé encore jusqu'au printemps 2012.

On ne peut pas vraiment parler uniquement de la question de la production sans parler aussi de la sécurité d'approvisionnement. Le Conseil fédéral, à juste titre, a mis en place une nouvelle politique énergétique 2050. Il va essayer de compenser ces 40% d'énergie produite par le nucléaire actuellement par des mesures très concrètes. Il a mis en place cette stratégie des quatre piliers:

1. réduire la consommation, augmenter l'efficacité;
2. promouvoir les nouvelles énergies renouvelables;
3. avoir encore de grandes centrales – là, je le dis de manière très claire: sans des centrales à gaz à cycle combiné, on ne pourra pas combler les lacunes –;
4. importer du courant électrique.

Si vous voulez tout de suite fermer Mühleberg, vous êtes clairement forcés d'importer plus. M. Etter l'a souligné de manière très claire, une grande partie du courant provient de la France et c'est à 90% que la France produit de l'énergie par le nucléaire. Nous devons aussi ne pas nous leurrer dans ce contexte-là. Il est important que la Confédération et les cantons prennent des mesures. Je suis président de la Conférence des Directeurs de l'énergie et nous avons décidé à l'unanimité d'aller dans la direction de la Confédération, de vouloir la soutenir. Le canton de Fribourg est vraiment à la tête de ce mouvement. Pas plus tard que cet après-midi, en commission, nous discuterons d'une révision de la loi sur l'énergie où on va dans cette direction. Là, on prévoit, par exemple, l'interdiction des chauffages électriques; mais là, c'est pour 2025!

Si la centrale nucléaire de Mühleberg s'arrêtait en 2022, on aurait la possibilité d'aller de l'avant aussi par les nouvelles énergies renouvelables et par une réduction de la consommation. Il n'est pas vraiment temps de céder à la panique actuellement même si je comprends les intervenantes et intervenants qui disent qu'il faut vraiment avoir en vue la sécurité de la population. Cependant, je peux, nous pouvons nous baser sur ces experts qui font leur travail, qui doivent faire leur travail, notamment au niveau fédéral. Wir nehmen die Zeichen ernst, wenn ich das auf Deutsch sagen kann, wollen aber geordnet aussteigen. C'est dans ce sens, au nom du Conseil d'Etat, que je vous prie de refuser le mandat.

– Au vote, la prise en considération de ce mandat est refusée par 36 voix contre 31. Il n'y a pas d'abstentions.

*Ont voté oui:*

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Bonny (SC, PS/SP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP). *Total: 31.*

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Borschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Charonnens (BR, PLR/FDP), Collomb (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP). *Total: 36.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

## Elections

### Un président et six membres de la Commission cantonale de la transparence et de la protection des données

Sont élu-e-s: *M. Marc Sugnaux*, président, par 88 voix, *M. Louis Bosshard* par 85 voix, *M. Philippe Ghering* par 83 voix, *M<sup>me</sup> Madeleine Joye-Nicolet* par 72 voix, *M<sup>me</sup> Cristiana Funtucalakis* par 83 voix, *M. André Marmy* par 88 voix et *M. Philippe Uldry*, par 74 voix.

- La séance est levée à 12 h 45.

*La Présidente:*

**Yvonne STEMPEL-HORNER**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, secrétaire générale

**Benoît MORIER-GENOUD**, secrétaire parlementaire

## Troisième séance, jeudi 6 octobre 2011

Présidence de M<sup>me</sup> Yvonne Stempfel-Horner, présidente

**SOMMAIRE:** Communications. – Assermentation. – Rapport N° 275 relatif à la votation cantonale du 15 mai 2011; discussion. – Rapport N° 277 sur le postulat N° 223.03 Josef Fasel (dommages causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques); discussion. – Projet de loi N° 262 sur l'eau potable (LEP); deuxième lecture et vote final. – Projet de décret N° 258 relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne–Fribourg, secteur Flamatt (crédit d'objet); entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Motion M1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des partis politiques); prise en considération. – Motion M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (Publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un parti politique dépassent 5000 francs); prise en considération. – Motion M1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la transparence du financement des partis politiques); prise en considération. – Clôture.

La séance est ouverte à 08 h 30.

**Présence** de 104 députés; absents: 6.

Sont absents avec justifications: MM. Vincent Brodard, Pierre-Alain Clément, Markus Ith, Jean-Daniel Wicht; sans: Rudolf Vonlanthen.

M<sup>mes</sup> et MM. Isabelle Chassot, Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Claude Lässer et Beat Vonlanthen, conseillères et conseillers d'Etat, sont excusés.

### Assermentation

**Assermentation** de M. Yvan Corminbœuf, élu par le Grand Conseil lors de la session d'octobre 2011.

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

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

### Rapport N° 275 relatif à la votation cantonale du 15 mai 2011<sup>1</sup>

*Discussion*

**Jutzet Erwin, Directeur de la sécurité et de la justice.** Le Conseil d'Etat vous prie de prendre connaissance de ce rapport.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

### Rapport N° 277 sur le postulat N° 223.03 Josef Fasel (dommages causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques)<sup>2</sup>

*Discussion*

**Fasel Josef (PDC/CVP, SE).** Mich interessierte der Schutz und die getroffenen Massnahmen gegen Naturkatastrophen, die immer häufiger werden. Der Staatsrat hat seinerzeit die Annahme des Postulats empfohlen, weil er interessiert war, die getroffenen Massnahmen aufzuzeigen.

Die möglichen Schäden sind vielfältig, jedoch haben wir zwischenzeitlich von Schäden gehört, an deren Ausmass vorher niemand dachte. Ich denke da an Fukushima, ein Wort, das niemand von uns kannte.

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist das Konzept des integralen Managements der Risiken, ein Konzept zwischen Bund und Kantonen über Massnahmen zum Schutz und der Zusammenarbeit. Auch der Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene wurde vermehrt Achtung geschenkt und so wurden neue Verordnungen geschaffen, die noch aus diesem Jahr stammen. Ebenfalls wurde der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene Achtung geschenkt, was natürlich richtig ist, denn diese Ereignisse betreffen ja insbesondere auch die peripheren Gebiete.

Schlussfolgerungen: Bund und Kantone haben die Lehren aus den Ereignissen der letzten Zeit gezogen und insbesondere die aktiven und passiven Präventionsmassnahmen durch organisatorische und technische Massnahmen ergänzt. Es ist zu hoffen, dass damit frühzeitig reagiert und somit Schlimmeres verhindert werden kann. Ich danke dem Staatsrat für sein Engagement in dieser Angelegenheit. Das zeigt auch, dass er die Dringlichkeit dieser Problematik erkannt hat.

**de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV).** Ce rapport fait d'abord un premier constat. Les changements clima-

<sup>1</sup> Texte du rapport pp. 2161ss.

<sup>2</sup> Texte du rapport pp. 2162ss.

tiques ne sont plus contestés et ils entraînent des événements extrêmes: ouragans, glissements de terrain, diminution des glaciers, crues, sécheresses et inondations. De façon circonstanciée, le rapport fait état des mesures prises au plan fédéral, cantonal et local. La Confédération a développé son organisation et ses moyens d'action. Elle a mis en réseau des services spécialisés, mais intensifié sa collaboration avec les cantons. Le canton a adopté une ordonnance sur la coordination et la collaboration dans le domaine de la protection de la population. Pour les dangers naturels gravitaires, la coordination et les analyses des risques et les mesures de prévention sont assurées de longue date par la Commission des dangers naturels.

Pour la collaboration sur le plan local, il a été décidé de compléter le système par la désignation de conseillers locaux en matière de dangers naturels gravitaires. Ces conseillers seront des collaborateurs du Service des forêts et de la faune. Leur mise en place devrait s'achever en 2012. Le groupe libéral-radical reconnaît que le canton a tiré les leçons des catastrophes que nous avons vécues ces dernières années en complétant les mesures de prévention par des mesures organisationnelles et techniques devant permettre de limiter autant que possible par une intervention efficace les dommages. Il approuvera donc à l'unanimité ce rapport.

**Andrey Pascal (PDC/CVP, GR).** Je raccourcirai quelque peu mon intervention étant donné que les derniers intervenants ont déjà évoqué le rapport fort correctement. Le postulat déposé par le député Fasel en 2003 et pris en considération la même année par le Grand Conseil concerne les dommages causés par les forces naturelles suite à des changements climatiques. Le canton de Fribourg a connu ces dernières années, comme d'autres régions de la Suisse, une augmentation d'événements naturels extrêmes: ouragans Vivian et Lothar, glissements de terrain au Falli-Höllli et à la vallée du Gottéron, canicules et sécheresses, crues, inondations et tempêtes de grêle. Les dommages causés par les éléments sont directs (atteinte à la vie et à la santé des personnes, ainsi que dégâts aux bâtiments et autres biens) ou indirects (interruption de circulation, rupture en approvisionnement en eau et en énergie). Dans le domaine de la protection contre les dangers naturels, l'ordonnance de février 2011 a pu entériner et mettre en place des collaborations qui donnent satisfaction. Pour le canton de Fribourg, il est prévu de confier cette tâche à des collaborateurs des services spécialisés de l'Etat. Enfin, il convient de mentionner, en ce qui concerne les organes communaux, que leur mise en place suit son cours et devrait s'achever en 2012. En conclusion, cantons et Confédération ont consenti d'importants efforts ces dernières années pour adapter les dispositifs de protection contre les dangers naturels. Ces efforts se poursuivent. Ils sont le résultat d'une bonne collaboration entre communes, canton et Confédération. Le groupe démocrate-chrétien remercie le Conseil d'Etat pour ce rapport détaillé et en prend acte.

**Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE).** Ich bin Vizepräsident des Freiburger Verbandes des Zivilschutzes.

Mit grossem Interesse haben wir den vorliegenden Bericht zur Kenntnis genommen und danken dem Staatsrat dafür.

Der Mensch und die Katastrophen: Man muss die Lösungen sehen, nicht die Probleme. Und hier bin ich der Überzeugung, und dies geht aus dem Bericht hervor, dass wir auf dem richtigen Weg sind und vor allem mit der Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene und den Gemeindeorganen. Wir sind auch der Meinung, dass die Gemeindeplattform Naturkatastrophen, das GIN und die elektronische Lagedarstellung ELD, die alle Informationen vereinigen und das aufgezeigte Schema, die Fachstellenverbund- und Führungsunterstützung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund die Verantwortlichkeit des Staatsrates gegenüber der Bevölkerung bei möglichen Naturereignissen zeigt.

Ich habe trotzdem noch zwei Fragen an den Staatsrat: Das Amt für Bevölkerungsschutz und Militär muss für die Koordination zwischen den Fachstellen eine Koordinationsgruppe einsetzen. Diese Gruppe muss noch geschaffen werden. Frage: Wie weit ist die Formierung dieser Gruppe?

Zweite Frage: Wo sind die Datenbanken und deren Analysen und die Gefahrenkarten über Naturgefahren deponiert oder werden diese dem Amt für Wald, Wild und Fischerei übertragen?

Mit diesen Bemerkungen wird unsere Fraktion den Bericht Nr. 277 zur Kenntnis nehmen und dankt dem Staatsrat dafür.

**Jutzet Erwin, Directeur de la sécurité et de la justice.** Je remercie les intervenants. Je constate qu'ils ont exprimé leur satisfaction pour ce rapport. C'est un des rapports les plus vieux, puisque le postulat a été déposé en 2003. On vous a expliqué pour quelles raisons nous ne venons que maintenant avec ce rapport. C'était une mission très difficile. En 2003, lorsque le Conseil d'Etat vous a recommandé d'accepter ce rapport, on avait déjà dit que l'on allait attendre quelques années pour voir ce que l'on met en place. Maintenant, nous avons la loi sur la protection de la population. Il y a eu Frifire et beaucoup d'autres ordonnances. Il y a surtout la collaboration avec la Confédération où l'on a mis un dispositif qui fonctionne bien.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit doch auch den Verdienst des langjährigen Generalsekretärs Beat Renz hervorheben, der lange an diesem Bericht gearbeitet hat. Er hat schon seit zwei, drei Jahren davon gesprochen, wie schwierig es ist, diesen Rapport zu erstellen. Er hat sich sehr viel Mühe gegeben und ich glaube, das Resultat kann sich sehen lassen.

Zu den Fragen von Grossrat Bruno Fasel: Die Zuständigkeit ist beim Amt für Bevölkerungsschutz. Die Koordinationsgruppe sollte jedenfalls bis Ende Jahr stehen.

Was die Datenbanken betrifft, bin ich für absolute Transparenz. Es ist klar, dass sie beim Amt für Bevölkerungsschutz beheimatet ist, aber ich habe keine Bedenken, dass sie auch beim Amt für Forst und Waldwirtschaft deponiert wird.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

## Projet de loi N° 262 sur l'eau potable (LEP)<sup>1</sup>

Rapporteur: **Christian Bussard** (PDC/CVP, GR).

Commissaire: **Pascal Corminbœuf, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.**

### Deuxième lecture

#### ART. 1 À 3

**Binz Joseph** (UDC/SVP, SE). Um sicherzustellen, dass die öffentliche Hand auch weiterhin über das Trinkwasser bestimmt, legt der Gesetzesentwurf fest, wer eine Konzession erhalten darf. Dagegen ist nichts einzuwenden.

Zudem regelt es das Eigentum der Trinkwasser-Infrastrukturen, die ebenfalls der öffentlichen Hand gehören sollten. Hier habe ich Probleme. Ich beziehe mich auf einen von mehreren Vorfällen, in dem sich dieses Problem in der Vergangenheit gezeigt hat: Ein Betrieb erwarb im Jahre 1980 von einer Gemeinde 11 000 Quadratmeter Bauland in der Gewerbe- und Industriezone, um eine neue Betriebsinfrastruktur zu erstellen. Dies in Treu und Glauben. Anschliessend wurde nach den erhaltenen Baubewilligungen gebaut. Im Jahre 1985 wurden die neuen Räumlichkeiten bezogen. Zwei Jahre nach dem Einzug, im Jahre 1987, wurde der überbaute Artikel in eine neue Schutzwasserzone 2-3 eingezont. Gegen die neue Schutzwasserzone wurde vom Eigentümer Einsprache erhoben. Die Verhandlungen mittels Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten dauerte anschliessend über 14 Jahren und verursachte dem Eigentümer zusätzliche Kosten von 50 000 Franken. Im Jahre 2001 hatte das Verwaltungsgericht die neue Schutzwasserzone gutgeheissen. Mit diesem Urteil wurde die neu überbaute Liegenschaft im Wert von 4 Mio. Franken erheblich entwertet. Eine sogenannte stille Enteignung von Eigentümerinnen und Eigentümern fand statt, Eigentümerinnen und Eigentümer, die in Treu und Glauben gebaut und gehandelt hatten.

Was die Landwirtschaft betrifft, wird das Problem der Nicht-Bewirtschaftung von Landwirtschaftsland in Schutzwasserzonen von Grangeneuve bearbeitet und auch dementsprechend dem Landwirt vergütet.

Ich stelle fest, dass hier im neuen Gesetz dieses Problem der nachträglichen Neuschaffung von Schutzwasserzonen in gemischten Gewerbe- und Industriezonen nicht geregelt ist. Daher meine Fragen an den Staatsrat:

1. Dem Artikel 3 Absatz 2 entnehme ich folgenden Satz: «Der Staat nimmt Aufsichts-, Kontroll-, Koordinations- und Sensibilisierungsaufgaben wahr.» Wurde in der Kommission die von mir geschilderte wichtige Problematik der stillen Enteignung besprochen?
2. Wie stellt sich der Staatsrat die wichtigen Kontrollaufgaben vor?
3. Regelt das Gesetz diese Problematik der stillen Enteignung von Eigentümerinnen und Eigentümer?

<sup>1</sup> Message pp. 1988ss.

**Le Rapporteur.** La question du député Binz est pertinente. Toutefois, à mon avis, elle ne concerne pas cette présente loi, puisqu'il devrait plutôt se référer à la loi du 18 décembre 2009, la loi sur les eaux, qui précise tout ce qui doit être protégé au niveau des différents captages. L'expropriation tacite concerne surtout le droit de prélever des sources, mais en tout cas pas des expropriations comme telles pour des zones de protection. M. le Commissaire pourra certainement compléter.

**Le Commissaire.** Je peux confirmer ce que vient de dire le rapporteur. Toutes les concessions sont réglées dans la loi sur les eaux et pas dans la loi sur l'eau potable. Les concessions ne sont données par le canton que pour des captages qui dépassent 200l/min. En-dessous, c'est une affaire privée. Le cas soulevé par M. Binz, même s'il apparaît comme compliqué et difficile pour les anciens propriétaires, ne peut pas être réglé par cet article 3. En effet, cet article 3 n'est que la confirmation de ce que vous avez accepté dans la loi sur les eaux de 2009. Je confirme qu'il y a de nombreux dossiers de concessions qui sont actuellement à l'étude. Il n'y en a que 23 qui font l'objet de concessions terminées. Il y a plus de 200 dossiers qui sont actuellement en cours. Tous dépassent la quantité de 200l/min. C'est seulement là que l'Etat intervient, sinon il n'intervient pas. J'aurais l'occasion de préciser dans la réponse à l'article 19 ce qu'il en est au niveau de l'expropriation en réponse à la question du député Josef Fasel.

**Binz Joseph** (UDC/SVP, SE). J'aimerais savoir, à propos de l'article 3, comment le Conseil d'Etat s' imagine cette coordination. On a les communes, il y a des «Wasserversorgung», il y a des privés et puis, il y a le canton. J'ai observé un cas où les gens n'ont pas parlé ensemble. Pourquoi fait-on une zone deux années après la construction? Ça, on aurait dû l'avoir avant. C'est pour ça que j'aimerais savoir comment le Conseil d'Etat s' imagine la coordination relative à l'article 3.

**Le Commissaire.** Je suis malheureux de répéter que c'est une affaire d'aménagement du territoire. Ça n'a rien à voir avec la distribution de l'eau potable. Vous dites qu'il y a les trois partenaires. L'Etat n'est propriétaire d'aucune source d'eau potable. L'Etat devrait coordonner mieux, mais ça se passe au niveau de l'extension des plans d'aménagement communaux et des besoins nouveaux que les communes peuvent avoir. Je crois que mon collègue Directeur de la DAEC a reconnu qu'il y avait encore du travail de surveillance et de coordination à faire à ce niveau par le Service de l'environnement. C'est tout ce que je peux répondre.

– Confirmation du résultat de la première lecture.

#### ART. 4 À 6

**Boschung Bruno** (PDC/CVP, SE). Ich erlaube mir, den anlässlich der ersten Lesung gestellten Antrag um Änderung des vorliegenden Artikels nochmals zur Diskussion und zur Abstimmung zu bringen.

Nicht weil ich a priori ein schlechter Verlierer wäre, nein, zum einen weil der Antrag doch von einer komfortablen Minderheit unterstützt worden ist und zum anderen, weil ich überzeugt bin, dass wir mit der Annahme meines Änderungsantrages dem Ziel des neuen Gesetzes in keiner Weise entgegenwirken. Ganz im Gegenteil. Wir lassen die Türe offen für eine Mitwirkung von bisherigen privaten Akteurinnen und Akteuren, um nicht zu sagen Pionierinnen und Pionieren und auch Interessengruppen, welche sich während der letzten Jahre und Jahrzehnte im Bereich der Trinkwasserversorgung mit viel Herzblut und ehrenamtlichem Engagement immer zum Wohle der Gemeinschaft eingesetzt haben. Ich wehre mich einfach dagegen, dass wir all diese Leute künftig aus dem Trinkwasserversorgungsprozess ausschliessen wollen, indem wir strikte fordern, dass juristische Personen zwar noch eine Konzession erhalten können, aber nur dann, wenn sie zu 100% im Besitze von Gemeinwesen sind. Ich möchte nochmals einige Argumente aufzählen, die aus meiner Sicht für die Annahme meines Änderungsantrages sprechen:

1. Mit einer Mehrheitsbeteiligung innerhalb einer juristischen Person kann eine Gemeinde immer dafür sorgen, dass das *[unverständlich]*... und nicht von irgendwelchen privaten Interessen gestört wird.
2. Es war schon bis anhin so, dass die Gemeinden für eine ausreichende und qualitativ hochstehende Trinkwasserversorgung verantwortlich waren. In einigen Gemeinden haben die Gemeindebehörden zum Erreichen dieses Zieles sehr effizient mit privaten Organisationen zusammengearbeitet. Es wurden dazu griffige Trinkwasserreglemente und Zusammenarbeitsverträge erstellt. Mir ist kein einziger Fall bekannt, wo es wirklich zu ernsthaften Schwierigkeiten gekommen ist. Wollen wir all das einfach einem aus meiner Sicht übertriebenen Verstaatlichungswahn opfern? Lassen wir doch auch private Leute und Institutionen weiterhin an der Verantwortung mittragen!
3. Viele der privat organisierten Trinkwasserversorgungen haben in den letzten Jahren sehr viel Arbeit und auch Geld in die Ausscheidung der von Gesetzes wegen geforderten Trinkwasserschutzzonen investiert. Herr Staatsrat Corminbœuf, Sie können sonst Ihre Kolleginnen und Kollegen im Amt für Umwelt fragen, wie viel gerade von diesen privaten Institutionen in diesem Bereich investiert wurde. Das war erheblich. Sollen diese Investitionen und das ganze Know How, das sich dahinter versteckt, von den Gemeinden übernommen werden? Wäre es nicht sinnvoller, auch für die betroffenen Gemeinden, wenn im Rahmen einer juristischen Person wenigstens ein Teil dieser Investitionen durch die bisherigen privaten Betreiber mitgetragen werden könnten?

Es gäbe sicher noch mehr Argumente, welche dafür sprechen würden, dass wir künftig Konzessionen auch an juristische Personen erteilen, die nicht zwangsläufig vollständig im Besitz eines Gemeinwesens sind. Doch schlussendlich geht es doch ganz einfach darum, ob

wir bisherigen Akteurinnen und Pionieren und generell privaten Leuten und Institutionen verbieten wollen, an der Verantwortung für eine gute Trinkwasserversorgung der Bevölkerung weiterhin mitzuwirken. Meine Meinung dazu ist klar, wir sprechen ja immer von mehr Eigenverantwortung durch die Bürgerinnen und Bürger und davon, weniger alles der öffentlichen Hand zu überlassen. Darum bitte ich Sie, meinen Änderungsantrag zu unterstützen und die Türe auch hier für ein Mitwirken von Privaten an der Trinkwasserversorgung offen zu halten.

**Mutter Christa (ACG/MLB, FV).** Ich möchte nicht die ganze Debatte wiederholen, sondern nur zwei kleine Irrtümer im Votum von Herrn Boschung korrigieren. Es stimmt nicht, dass Private irgendwie von der Trinkwasserversorgung ausgeschlossen werden. Die Regelung im Gesetz bezieht sich nur auf neue Konzessionen. Sämtliche bisherigen Konzessionen laufen weiter. Die meisten von ihnen noch 20, 30, 40 Jahre lang. Und es ist so, dass der Staatsrat und die Mehrheit der Kommission ganz deutlich will, dass künftige Konzessionen in öffentlicher Hand sind. Das heisst absolut nicht, dass der Auftrag zur Regelung der Trinkwasserversorgung nicht an die bisherigen Genossenschaften, an die bisherigen Aktiengesellschaften vergeben werden kann. Das ist ja genau das, was die Kommission hier in dieser Regelung eingeführt hat. Dass die bisherigen Akteurinnen und Akteure miteinbezogen werden. Nur die Konzession sollte in öffentlicher Hand bleiben. Deshalb bitte ich doch, diesen Artikel korrekt zu interpretieren und mit der Kommission und dem Staatsrat zu stimmen.

**Losey Michel (UDC/SVP, BR).** Je soutiens l'amendement de mon collègue Bruno Boschung. Il faut aussi dire que dans la commission, c'est un débat qui a été très nourri. Le principe même de la loi, c'est de donner cette garantie aux collectivités publiques de détenir ces concessions actuelles et à venir. Le système de la personne morale qui est majoritairement détenue par des collectivités publiques garantit cette appartenance aux collectivités publiques. De ce fait, ça permet de maintenir les structures actuelles sans avoir des complications dans le futur. Ça permet de répondre à la situation qui existe dans certaines régions de notre canton et le principe du «majoritairement» avec des buts précis dans les statuts de la société anonyme donne cette garantie. Il n'y a pas de raison de mettre «entièrement en mains publiques». De ce fait, avec 51% du capital-actions, les collectivités publiques se garantissent la maîtrise des concessions et par la suite la distribution dans les autres articles. Pour moi, majoritairement garantie, cette propriété publique n'enlève rien et donne une souplesse qui est nécessaire dans cette loi sur l'eau potable. Je vous demande de soutenir cet amendement.

**Bapst Markus (PDC/CVP, SE).** Je voudrais revenir sur l'intervention de M<sup>me</sup> Christa Mutter et corriger une chose qui concerne directement la «Wasserversorgung Düringen AG». La «Wasserversorgung Düringen AG» aujourd'hui ne dispose d'aucune concession

formelle. Elle travaille avec des droits d'eau qui sont enregistrés. La loi, telle qu'elle est rédigée maintenant, serait tout de suite applicable pour notre société anonyme, ce qui poserait des problèmes, à la fois pour la commune, mais aussi pour la société anonyme. Le dossier est en traitement. On n'a jamais eu de réponse. Il y a une demande qui a été déposée. On n'a pas de concession formelle, ce qui est un problème majeur. La société anonyme et la commune ne voudraient pas se contenter tout simplement de travailler comme ça. On devrait avoir la concession et la «Wasserversorgung» aimerait avoir la concession pour pouvoir continuer de fonctionner comme elle a fonctionné durant cent ans. La concession est un droit, mais elle est également liée à l'infrastructure qui est formée par les puits qui font une entité. Après, il faudra discuter sur comment nous allons répartir ces tâches.

Je vous ai expliqué mardi passé la situation de la «Wasserversorgung Düdingen AG». Je ne veux pas y revenir maintenant. Il y a la «Wasserversorgung Bösinggen», qui est exactement dans la même situation. On a dit dans cette salle qu'il s'agissait de situations d'exception dans ce canton. C'est vrai. Ce sont des situations d'exception. Je vous signale que les deux entités approvisionnent environ 10 000 personnes avec de l'eau potable, ce qui représente grosso modo un tiers de la population de notre district. Je précise encore une fois que dans les deux communes, les règlements communaux fixent les conditions de fonctionnement ainsi que les tarifs. Le cadre est finalement fixé par l'assemblée communale, par notre communauté démocratique. Des abus ne sont ainsi pas possibles. Les statuts fixent l'objectif, je vous cite l'article 2 des statuts de la «Wasserversorgung Bösinggen»: «Zweck der Gesellschaft ist der Ankauf von Trinkwasser, die Erstellung und der Betrieb von Wasserversorgungsanlagen (et ceci est très important) für die Gemeinde Bösinggen.» On ne peut pas faire autre chose que l'approvisionnement en eau potable dans la commune de Bösinggen. L'activité de l'entreprise reste donc clairement limitée au besoin de la commune respective. Elle agit donc dans l'intérêt public. La «Wasserversorgung Bösinggen» a été fondée en 1933 car l'assemblée communale avait refusé à l'époque de construire des installations publiques pour la distribution d'eau potable et ceci pour des raisons financières. Ces sociétés qui ont continué à agir ont pris le flambeau à l'époque et le fondateur continue à agir dans un vrai partenariat public-privé qu'on mettrait en danger si vous n'acceptez pas le terme «majoritairement».

Je ne partage pas l'avis de certains pour qui le terme «majoritairement» changerait l'esprit de la loi. Si les communes respectives possèdent la majorité des actions, même un puissant particulier n'est plus en mesure de forcer une décision qui l'arrangerait. Jusque là, on a toujours fonctionné comme ça dans cet Etat. Je vous demanderai donc de soutenir l'amendement de notre collègue Bruno Boschung.

**Girard Raoul** (PS/SP, GR). Si j'ai bien compris l'amendement qui nous est proposé ce matin, il n'a absolument pas pour but de modifier la pratique actuelle. Je crois que c'est le grand principe de mon collègue Boschung. Il souhaite préserver une situation qui est

particulière et dans quelques cas bien précis. J'aimerais insister sur le fait que ces cas bien précis sont réglés à ce jour. Il y a la problématique des concessions qui va durer encore pendant de très nombreuses années. Mon autre collègue l'a dit tout à l'heure. Il y a des cas un petit peu particuliers où il n'y a pas de concession, où il y a des droits d'eau. Dans la société que je connais un peu mieux que les autres, des situations particulières existent aussi à ce niveau. A priori, ces affaires sont réglées et sont réglées pour longtemps. Si l'amendement a pour but de trouver une solution pour quelques cas particuliers, il faut savoir que partout ailleurs il n'y a pas de cas particuliers. Le principe même de la loi – c'est là que je ne suis pas d'accord sur l'esprit de la loi – c'est que l'eau est un bien public. Si c'est un bien public, je ne vois pas l'intérêt de privés. Ça n'apporterait rien. Je vous propose de ne pas faire une loi pour quelques exceptions. Je souhaite ardemment que l'on puisse trouver des solutions pour ces exceptions. Je suis persuadé qu'elles sont trouvées pour les 40 voire 50 prochaines années. J'en suis intimement convaincu. Je ne vois pas l'intérêt non plus de risquer avec une loi un manque d'approvisionnement pour une population aussi importante que vous avez décrite tout à l'heure. Je propose de soutenir la proposition de la commission et de garder le terme «entièrement».

**Schnyder Erika** (PS/SP, SC). Je précise en préambule que je n'ai aucun intérêt spécifique, si ce n'est que je suis syndique d'une commune de la Sarine. L'eau n'est pas une valeur négociable! On nous a vertueusement fait comprendre hier que l'on ne devait pas modifier un principe budgétaire pour des cas particuliers et aujourd'hui on voudrait nous faire admettre une situation dans une loi générale pour deux cas particuliers. J'avoue que j'ai eu un peu de mal à comprendre. La situation que vous voulez régler dans cette loi est déjà prévue, voire garantie pendant un certain temps. Je ne vois pas pourquoi on devrait faire une loi générale qui s'appliquerait à deux cas particuliers. L'eau doit être essentiellement en mains publiques. Je rappelle que si nous ouvrons ici une brèche, nous risquons non pas de régler la situation qui existe actuellement, mais de créer des situations à venir. Quand on dit «majoritairement», ça peut signifier une très courte majorité et ceci peut amener à faire entrer l'eau dans ses biens, ce qui va faire l'objet de spéculation. C'est notre responsabilité d'Etat d'éviter qu'un bien comme l'eau puisse servir à des fins privées. Je vous propose de soutenir la version de la commission et donc la première lecture.

**Binz Joseph** (UDC/SVP, SE). Ich werde den Antrag von Bruno Boschung unterstützen.

Ich möchte hier Frau Erika Schnyder an etwas erinnern: Es sind nicht alle so reich wie Ihre Gemeinde Villars-sur-Glâne. Es gibt Berggemeinden, die weniger betucht sind und auch eine Wasserversorgung aufbauen müssen. Da hat es eventuell Private, die, wie das vor x Jahren in Düdingen und Bösinggen geschah, mithelfen wollen. Das ist Zusammenarbeit und nicht anders.

Und übrigens: Ich kenne hier in der Schweiz einen Fall, wo an der Gemeindeversammlung ein Wasser-

preis zur Abstimmung kam. Die Gemeindeversammlung hat ihn diskutiert, viele Bürgerinnen und Bürger haben sich daran gestossen, dass dieser Preis zu hoch sei. Dieser Preis wurde von der Gemeindeversammlung angenommen. Was haben die Bürgerinnen und Bürger gemacht? Sie sind mit diesem Gemeindeversammlungsumscheidung zum Preisüberwacher und die Gemeinde musste den Preis senken. Das ist eine Zusammenarbeit.

**Le Rapporteur.** Si on veut garder l'esprit de la loi, on doit maintenir ce qui a été décidé en première lecture et laisser aux collectivités publiques la seule propriété des concessions, respectivement des captages. La distribution c'est une autre chose. C'est au niveau de la distribution qu'ont été faits les principaux investissements. Pour nos amis de la Singine, il faudra qu'ils se mettent à table et qu'ils trouvent une solution, entre les deux sociétés qui maîtrisent l'eau pour le moment, au niveau de la concession du droit du captage. Le reste, ce n'est que de l'investissement. Les communes peuvent déléguer ceci. C'est un faux débat de mélanger concession et distribution.

**Le Commissaire.** En commission, nous avons eu ce débat. Le député Kolly avait rappelé en commission qu'il y avait beaucoup de pionniers dans ce canton. Il y avait les sociétés de laiterie, des privés, etc. Petit à petit, devant certaines difficultés, le tout avait été donné aux communes. Quand on a fait cette loi, on s'est bien rendu compte qu'il y avait au moins trois cas particuliers. Il y avait EauSud et il y avait les Gemeinschaften de Düringen et Schmitten. On voulait permettre à ce qui fonctionne bien de continuer. C'est pour cela que l'on a beaucoup réfléchi, également en commission. La loi permet à tout ce qui fonctionne bien aujourd'hui de continuer. Elle ne veut pas rouvrir la possibilité aux privés de revenir sur ce marché. On a déjà rappelé en première lecture qu'il n'y a aucun intérêt à venir sur ce marché. On n'est pas dans le marché de l'électricité ni dans le marché du transport. On est dans la problématique de l'eau potable, qui, dans pratiquement toutes les autres communes du canton, est de la responsabilité communale. Il y a la marge de manœuvre nécessaire. On a parlé de plusieurs dizaines d'années pour s'adapter. La loi prévoit pour les cas particuliers jusqu'à 8 ans une possibilité d'adaptation. Vous avez accepté ces durées en première lecture. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt des privés de rentrer sur ce marché qui ne peut générer ni déficit ni bénéfice. C'est le principe appliqué et vérifié par le Service des communes du prix coûtant qui est la règle. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de maintenir la version de la première lecture. Ceci permettra de continuer à aller dans la direction d'une responsabilité communale dans le domaine de l'eau potable et de confirmer le partage des tâches que vous demandez depuis longtemps dans cette enceinte, avec raison. C'est pour cela que le Conseil d'Etat vous recommande d'accepter et de confirmer les débats de la première lecture.

– Au vote, l'amendement Boschung à l'article 4, opposé au résultat de la première lecture, est rejeté par 59 voix contre 41 et 0 abstention.

*Ont voté en faveur de l'amendement Boschung:*

Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Losey (BR, UDC/SVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 41.

*Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganiotz (FV, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jordan (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romaner J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Sigger (FV, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP). Total: 59.

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 7 ET 8

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 9 À 12

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 13 À 19

**Le Rapporteur.** A l'article 15, la proposition de la commission n'a pas été acceptée en première lecture. Après une rapide consultation via email auprès des membres de la commission, il ressort qu'une certaine majorité pourrait vivre avec la première lecture. Toutefois, il y a une minorité qui maintient la prise de position de la commission (version bis). Au nom de la commission, en tant que président, je ne peux que remettre en discussion l'article 15.

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat propose de revenir comme en première lecture à la version initiale car il ne veut pas rouvrir des guerres dans certaines communes où les communes seraient obligées de ra-

cheter certaines concessions. Nous avons toujours le même souci de maintenir la paix partout où cela est possible dans ces problèmes d'eau qui peuvent devenir très compliqués. Je vous rappelle que chaque semaine pour la commune de Barberêche, on reçoit des courriers d'avocats. La bagarre dure depuis des années et des années. Si vous n'acceptez pas le mot «en principe», et que vous disiez «seules», vous ouvririez de nouveau certains chantiers de bagarre dans certaines communes. C'est pourquoi je vous propose de maintenir le «en principe» qui permet justement de ne pas rouvrir ces bagarres.

J'avais promis au député Josef Fasel un éclaircissement à l'article 19. La loi sur l'expropriation existe depuis 1984. Elle s'applique partout. On a jugé utile de mettre un article spécial dans la loi sur l'eau potable avec des conditions cumulatives qui, si elles ne sont pas remplies, allègent la loi sur l'expropriation. Il faut donc que toutes les conditions soient remplies pour que l'on puisse exproprier. Si, par exemple, une commune doublant ses zones manque d'eau et si un privé a de l'eau, elle pourrait aller lui en demander. L'article 19 renforce les droits privés et les droits existants plutôt que de les affaiblir. Si l'on avait simplement l'application de la loi sur l'expropriation, qui dit que l'expropriation est admissible dans les cas d'utilité publique déterminée dans une loi et dans la mesure où la réalisation de l'ouvrage correspond à un intérêt public, on aurait une possibilité plus grande d'exproprier que si vous acceptez cet article 19, qui est fait pour protéger les privés qui auraient des conditions jugées intéressantes par d'autres. Avant d'appliquer l'article 19, il faudrait appliquer l'article 18 sur l'obligation de distribution. Je peux rassurer le député Fasel, car c'est plutôt dans le sens qu'il souhaite que l'on a mis cet article 19 et non pas pour pouvoir exproprier plus facilement. C'est pour rendre l'expropriation plus difficile.

– Au vote, la proposition de la commission (projet bis) à l'article 15, opposée au résultat de la première lecture, est rejetée par 79 voix contre 19 et 0 abstention.<sup>1</sup>

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

Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur ( ), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP). *Total: 19.*

*Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz

(SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (BR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F. (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller V. (BR, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfél (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 79.*

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 20 À 26

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 27 À 34

**Le Rapporteur.** Idem que pour l'article 15. La consultation épistolaire auprès des membres de la commission a aussi donné le même résultat. Une majorité peut vivre avec la version primaire du Conseil d'Etat acceptée en première lecture. Il y a une minorité qui se dégage, également au sein de la commission, des membres consultés, pour que le terme «charge de préférence» soit remplacé par «la contribution d'équipement» tel que le prévoyait la version bis de la commission. Je suis donc obligé de revenir avec ce sujet à l'article 27. Pour le reste, confirmation des débats de la première lecture, avec encore une réponse que M. le Commissaire doit apporter à M<sup>me</sup> Claudia Cotting à l'article 30.

**Le Commissaire.** Je commence par la réponse à M<sup>me</sup> Claudia Cotting. Elle avait raison de poser la question pour éclaircir. C'est évident que ça ne concerne qu'un terrain bâti. Comme on ne veut pas prendre l'entier de la parcelle qui pourrait être très conséquent, on a trouvé cette solution souple pour évaluer la contribution de cette exploitation ou de ce propriétaire en zone agricole. Il ne s'agit que du terrain bâti et de rien d'autre. Je crois que la jurisprudence fait qu'il n'y a aucun risque de maintenir la formulation telle qu'elle est faite ici.

Pour l'article 27, le Conseil d'Etat souhaite, par souci d'uniformité avec la loi sur les eaux, maintenir le terme «charge de préférence». Je demande au Grand Conseil de confirmer la première lecture. Pour la lettre e de l'article 27, le Conseil d'Etat souhaite maintenir sa proposition de faire figurer une taxe annuelle pour les eaux d'extinction. En effet, l'orthodoxie budgétaire voudrait que, quand une tâche spéciale donne lieu à des investissements particuliers, les frais doivent être perçus par des taxes et non pas par un impôt. Si les

<sup>1</sup> Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 2066ss.

communes facturent le surcoût pour les eaux d'incendie, elles ne sont pas dans la légalité si elles n'ont pas un règlement qui leur permet de le faire. On l'a dit ici, ça se fera par l'impôt. Si j'ai bien entendu hier, vous étiez assez à cheval sur les principes. C'est un principe intangible. Si vous ne précisez pas qu'il y a une taxe pour les eaux d'incendie, vous n'avez pas le droit de la percevoir et vous n'avez pas le droit de la payer par les impôts. C'est pour cela que le Conseil d'Etat souhaite maintenir la lettre e dans cet article 27 pour permettre aux communes de facturer ce surplus pour la défense incendie.

**Le Rapporteur.** M. le Commissaire revient avec la lettre e concernant les charges d'extinction. La commission avait été très claire pour supprimer cette charge. Quand on équipe un terrain, les communes ont déjà la possibilité de le facturer lorsqu'on le met en zone. Il n'y a pas de raison que l'on fasse une taxe complémentaire via cette loi. Ça fait partie des contributions d'équipement générales avant de mettre en zone. On s'entend avec le propriétaire pour qu'il participe à certains équipements de base. On vous demande de confirmer la décision prise en première lecture.

**Le Commissaire.** Si vous avez un citoyen qui conteste cette taxe incendie, que vous facturerez par exemple lors de l'équipement de la parcelle, il gagnera de toute façon, puisque vous n'avez aucune base légale pour encaisser ce coût. C'est ceci que le Conseil d'Etat aimerait vous faire comprendre. Comme dit l'ancienne présidente, c'est un flou juridique. Ça ne permet pas de gagner en cas de recours devant les instances qui se prononcent.

– Au vote, la proposition de la commission relative à l'article 27 al. 3 let. b, opposée au résultat de la première lecture, est rejetée par 54 voix contre 37 et 3 abstentions.

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

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener (FV, PS/SP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (, ), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waerber E. (SE, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 37.*

*Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/

MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP). *Total: 54.*

*Se sont abstenus:*

Bonny (SC, PS/SP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Repond (GR, PS/SP). *Total: 3.*

– Au vote, la proposition initiale du Conseil d'Etat relative à l'article 27 al. 3 let. e, opposée au résultat de la première lecture, est rejetée par 61 voix contre 28 et 1 abstention.

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

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Fasel (SE, PDC/CVP), Ganioz (FV, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Piller V. (BR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 28.*

*Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (, ), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Waerber E. (SE, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 61.*

*S'est abstenu:*

Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP). *Total: 1.*

– Confirmation du résultat de la première lecture.

ART. 35 à 36

– Confirmation du résultat de la première lecture.

## ART. 37 À 39

– Confirmation du résultat de la première lecture.

## ART. 40 À 49, TITRE ET CONSIDÉRANTS

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC). A l'article 40, le Conseil d'Etat, dans le projet initial, avait repris le terme qui était utilisé à l'article 4, étant donné que l'on faisait référence aux collectivités qui devaient demander des concessions. A l'article 4, le Grand Conseil a décidé d'ajouter que les personnes morales devaient aussi demander des concessions. A la place de simplement ajouter ce terme, qui simplifiait bien les choses, la commission a décidé de modifier le sens de l'article en ajoutant «quiconque utilise des eaux publiques sans être au bénéfice d'une concession dispose d'un délai ... pour demander une concession». «Quiconque», on ne parle pas seulement des collectivités publiques ou des personnes morales, mais on parle aussi des privés qui utilisent de l'eau. Dans ce sens, ça ne va plus dans la même direction que ce l'on dit à l'article 4 où on demande aux personnes de demander une concession. Je propose de reprendre le même sens que le Conseil d'Etat avait proposé dans la version initiale, c'est à dire de simplement rajouter à ce qui avait été prévu ce que l'on a mis à l'article 4, à savoir parler des personnes morales et de supprimer le terme «quiconque» qui ne veut plus rien dire et qui change le sens de l'article.

**Le Rapporteur.** A l'article 40, on parle des eaux publiques et non pas des eaux privées. Il n'y a rien à changer. Je vous demande de confirmer les débats de la première lecture.

**Le Commissaire.** J'avais dit en première lecture que la précision demandée par M. le Député Ducotterd pouvait très bien convenir. Je maintiens ce que j'ai dit en première lecture.

– Au vote, l'amendement Ducotterd à l'article 40, opposé au résultat de la première lecture est rejeté par 68 voix contre 22 et 2 abstentions.

*Ont voté en faveur de l'amendement Ducotterd:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Jendly (SE, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 22.*

*Ont voté en faveur du résultat de la première lecture:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/

SVP), Girard (GR, PS/SP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Losey (BR, UDC/SVP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Waeber E. (SE, UDC/SVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 68.*

*Se sont abstenus:*

Chassot (SC, ACG/MLB), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 2.*

– Confirmation du résultat de la première lecture.

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

*Vote final*

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 89 voix contre 6. Il y a 1 abstention.

*Ont voté oui:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Descheaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Mutter (FV, ACG/MLB), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (.), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schneider (LA, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 89.*

*Ont voté non:*

Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Waeber E. (SE, UDC/SVP). *Total: 6.*

*S'est abstenu:*

Jendly (SE, PDC/CVP). Total: 1.

**Projet de décret N° 258  
relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour  
le subventionnement de mesures de protection  
contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne-  
Fribourg, secteur Flamatt (crédit d'objet)<sup>1</sup>**

Rapporteure: **Claudia Cotting** (PLR/FDP, SC).

Commissaire: **Pascal Corminbœuf**, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.

*Entrée en matière*

**La Rapporteuse.** Le Grand Conseil est donc saisi d'un projet de décret relatif à l'octroi de ce crédit d'engagement pour subventionner des mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne–Fribourg, secteur Flamatt.

La commission s'est réunie le mardi 12 juillet 2011 avec M. Pascal Corminbœuf, commissaire du gouvernement. Il était accompagné de M. Walter Schwab, chef du Service des forêts et de la faune, et de M. Willy Eyer, chef du Secteur protection contre les dangers naturels.

Les intempéries de 2007 ont montré la vulnérabilité du secteur de Flamatt. Des mesures de protection contre la menace de dangers naturels sur cette ligne s'imposent donc. Les mesures projetées concernent les dangers naturels en provenance de l'extérieur des voies ou de l'extérieur du talus contre des boues ou éboulements rocheux et non la sécurité de l'ouvrage lui-même. Dans le secteur de Flamatt, la pente est très prononcée, ce qui a pour conséquence que la forêt ne peut pas assurer totalement sa fonction protectrice. L'essentiel des travaux consiste à réduire les risques. Deux types de mesures sont envisagés, c'est d'abord de retravailler le talus et, ensuite, la pose de filets sur la quasi-totalité de la longueur de la falaise. Ces filets sont équipés d'un système d'alarme qui permet de stopper les trains et ainsi d'éviter tout accident. L'intervention prévue est importante puisqu'il s'agira d'enlever entre 60 000 et 70 000 m<sup>3</sup> de molasse, travaux occasionnant une grosse part du coût total. Cette option, qui apparaît actuellement comme la plus rationnelle et la plus efficiente, ne permet toutefois pas d'affirmer qu'elle écarte tout souci ou tout danger. La sécurité totale n'est jamais complètement garantie.

Le maître de l'ouvrage reste les CFF, qui, dans un premier temps, assument la totalité du coût des 14 millions. Cette somme est subventionnée à hauteur de 50%. Elle est répartie entre le canton et la Confédération. La prévision, c'est que la part fédérale sera de 35% et la part cantonale de 15%. Il est très important de souligner que c'est le canton qui, par sa participation, déclenche la subvention fédérale. Les CFF payeront finalement 7 millions ainsi que les coûts des travaux d'études.

A relever également que ce projet ne fait pas partie de la convention-programme conclue entre la Confédération et le canton pour les années 2012 à 2015 mais il s'y ajoute au titre de projet individuel. La part cantonale sera portée au budget 2012 de l'Etat, au compte qui englobe le secteur dangers naturels.

En commission, certains membres ont reproché d'avoir attendu si longtemps pour arriver avec un projet de remise en état – ou en tout cas de consolidation – de cette falaise. D'autres se demandaient si ces 14 millions mis à disposition sont superflus dans le sens qu'il faudra envisager un jour de mettre ce tronçon sous tunnel. Toujours est-il qu'aujourd'hui pour garder la ligne de train Fribourg-Berne par Flamatt, il faut absolument que ces travaux puissent débiter.

**Le Commissaire.** En complément à ce qu'a dit M<sup>me</sup> la Rapporteuse, il faut se rappeler que Fribourg a toujours dû se battre pour ses moyens de transport. Fribourg a dû se battre pour construire la ligne Lausanne–Berne qui passe par Fribourg. Il a dû se battre pour avoir la A12 contre la A1; là, il avait fait œuvre de pionnier en construisant des ponts avant que la A12 soit décidée. Là, chaque fois qu'il y a un éboulement ou un problème du côté de Flamatt, on sait que les trains ont tendance à passer par le pied du Jura. C'est pour ça que le canton, comme a dit M<sup>me</sup> la Députée Cotting, doit lui-même déclencher l'assainissement de ce qui pourrait entraver la circulation sur cette ligne très importante Lausanne–Berne.

Ce n'est pas d'aujourd'hui. Dans cette enceinte, en 1862, le Directeur des travaux publics de l'époque avait convaincu le Grand Conseil de reprendre la société en faillite Lausanne–Berne pour un montant de 44 millions. Le budget de l'Etat était de 2 millions... Je vous laisse faire les calculs pour aujourd'hui! On avait dû, à l'époque, faire des efforts considérables – pour ne pas dire extraordinaires – pour avoir ces moyens de communication. Aujourd'hui, ce que nous vous demandons, c'est un petit crédit qui déclencherait un assainissement qui permettrait à cette ligne Lausanne–Berne de continuer à être le poumon économique de ce canton avec l'autoroute. Voilà pour les considérations d'ordre général. Pour le reste, M<sup>me</sup> la Rapporteuse vous a expliqué que comme il s'agit de travaux qui sont des luttes contre les catastrophes naturelles potentielles, c'est pour cela que c'est la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, par le Service des forêts, qui a étudié ce projet.

**Fasel Josef** (PDC/CVP, SE). Il n'y a pas une demi-heure qu'on a discuté, par le biais du rapport 277, de la problématique des forces naturelles et voilà que là nous avons déjà un premier exemple. Nous avons discuté en long et en large et nous considérons les décisions prises comme bonnes. Par contre, comme vient de le dire M<sup>me</sup> la Présidente Cotting, la sécurité totale n'existe jamais. Le sujet qui a donné lieu a beaucoup de discussions, ce sont les travaux qui ont été exécutés avec les filets, etc. On se posait la question; qu'elle est exactement la sécurité?

Nous demandons au Conseil d'Etat, pour une autre fois, voire même pour ce trajet, de rester en contact

<sup>1</sup> Message pp. 1913ss.

avec les CFF et éventuellement de leur proposer de faire une couverture tout en sachant que le coût est encore beaucoup plus élevé mais pour plus de sécurité. J'ajouterai qu'on a pu lire hier dans les journaux qu'une personne avait l'idée de commencer à couvrir les autoroutes avec des capteurs solaires. Si on fait la proposition de couvrir, on aurait éventuellement la possibilité de mettre des capteurs solaires dessus! Sinon, nous sommes d'accord avec le rapport et vous prions d'accepter ce message.

**Repond Nicolas (PS/SP, GR).** Indéniablement, la journée des politiques du jeudi 8 septembre a été très instructive et quel autre meilleur exemple aurions-nous pu avoir à traiter que celui de la ligne CFF Berne–Fribourg, à Flamatt, pour aussi bien appliquer les explications reçues et démonstrations vues sur les mesures de protection contre les dangers naturels? Merci encore à tous les organisateurs de cette journée qui, sans aucun doute, nous aura été utile pour mieux comprendre la forêt et tout ce qui y est rattaché et pour l'appliquer dans ce décret et dans le futur!

Aussi, ce projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement des mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne–Fribourg, secteur de Flamatt, n'est pas une maquette – comme certains exemples du 8 septembre – mais bien du concret. Pour être concrète, cette voie de chemin de fer l'est, et plutôt deux fois qu'une, puisque 30 000 personnes empruntent chaque jour ce tronçon où auront lieu les travaux. C'est pourquoi il est capital, aussi bien pour la sécurité future des voyageurs que pour l'économie et l'image générale du canton de Fribourg, d'entreprendre le plus rapidement possible les travaux proposés dans ce message N° 258.

En séance de commission, il a été question à plusieurs reprises de savoir pourquoi les variantes du déplacement de la ligne ou d'une galerie n'avaient pas été retenues. Mais comme ces travaux sont relativement urgents, que les coûts d'une galerie seraient de l'ordre de 50 à 100 millions de francs et que les CFF, maître de l'ouvrage, ont apparemment donné la priorité à d'autres travaux pour les prochaines années, je vous pose la question: que pouvons-nous faire d'autre que d'accepter aujourd'hui ce projet de décret? Il faut aussi dire qu'avec une participation nette d'un peu plus de 2 millions de francs sur les plus de 14 millions du coût total, le canton s'en sort plutôt bien, voire très bien.

Quant aux nuisances qui seront dégagées suite aux déplacements par camions des 60 000 à 70 000 m<sup>3</sup> de molasse extraite de la roche, il est capital qu'elles ne soient pas les mêmes que celles endurées en 2008 par les habitants de Flamatt et de la région! Nous demandons au Conseil d'Etat et à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts de suivre attentivement l'évolution de ces travaux et de limiter au maximum les dommages sur l'environnement et les nuisances sur la population résidant aussi bien aux alentours du chantier que sur les parcours des trajets des camions. Avec ces considérations, le groupe socialiste suivra, à une grande majorité, la proposition du Conseil d'Etat et acceptera ce projet de décret tel que proposé.

**Burkhalter Fritz (PLR/FDP, SE).** Mit Freude darf ich Ihnen mitteilen, dass die Freisinnig-demokratische Fraktion dem Kantonsanteil von 2,1 Mio. Franken für die Sicherung der Bahnlinie Freiburg–Bern auf der Höhe von Flamatt zustimmt. Das 14-Mio.-Franken-Projekt schützt Betrieb und Personen auf dieser für den Kanton äusserst wichtigen Bahnlinie. 30 000 Personen werden täglich darauf transportiert. Natürlich gibt es nie eine hundertprozentige Sicherheitsgarantie, schon gar nicht, wenn es sich um Naturgefahren handelt. Aber zumindest schützt das Frühwarnsystem vor Personenschäden, weil die Züge im Notfall frühzeitig gestoppt werden.

Der Bau einer Galerie oder die Verlegung der Bahnlinie in einen Tunnel, was in der Kommission ebenfalls diskutiert wurde und vorher auch erwähnt wurde, sind sowohl finanziell wie auch von der Dringlichkeit her im Moment keine Alternative. Mit dem vorliegenden Projekt stehen Kosten und Nutzen durchaus in einem positiven Verhältnis und erfüllen ihren Zweck und können kurzfristig realisiert werden.

Für Flamatt und dessen Bevölkerung wird es jedoch belastend sein, die Bauphase zu ertragen. Immerhin werden über 60 000 Kubikmeter Material abgetragen und grösstenteils weggeführt. Der Abtransport dieses Materials ergibt alleine ca. 6000 Lastwagen-Ladungen, das heisst 12 000 zusätzliche Zu- und Wegfahrten in dem ohnehin schon stark verkehrsbelasteten Flamatt. Dazu kommen noch die Materialzufuhren. Ich möchte deshalb die SBB-Projektverantwortlichen auffordern, diesem Problem die nötige Beachtung zu schenken und zu prüfen, ob es alternative Lösungen gibt, wie zum Beispiel den Abtransport durch die Bahn selbst oder eine provisorische Zufahrt ums Zentrum herum. Die Bevölkerung von Flamatt wird es danken.

Mit diesen Bemerkungen bitte ich Sie, diesem Dekret zuzustimmen und den geforderten Kredit zu genehmigen.

**Binz Joseph (UDC/SVP, SE).** Wer kennt nicht die SBB-Hauptlinie 250 Bern-Lausanne, wo täglich gegen 30 000 Personen verkehren? Die wesentlichen Risiken für die Bahn im Zusammenhang mit den Naturgefahren bestehen im Abschnitt zwischen dem Ostportal des Tunnels Flamatt und der Sensebrücke an der Kantonsgrenze Freiburg–Bern, also auf der Freiburger Seite. Geplante Massnahmen sind der Abtransport von ca. 62 000 Kubikmeter abgetragenen Fels, Böschungsrückbau, Schutzzaun mit Alarmsystem, Murgangnetze, Böschungssicherung mit Netzbedeckung und Entwässerungen. Die Trägerschaft des Projekts sind die SBB. Gesamtkosten 14 Mio. Franken. Betrag unseres Kantons: 2 Mio. Franken.

Ein Anliegen unserer Fraktion an den Staatsrat: Wie schon erwähnt, leistet unser Kanton einen Beitrag von 2 Mio. Franken an diese zukünftige Baustelle. Unser Kanton als Mitzahler sollte darauf achten, dass die zu vergebenden Arbeiten auch den Freiburger Unternehmen zu Gute kommen. Damit profitiert unser Kanton indirekt von zusätzlichen Steuern sowie Abgaben, so z.B. der Schwerverkehrsabgabe. Meine Kollegen Burkhalter und Nicolas Repond haben andere Versionen von Abtransport. Ich kann mir das nicht anders vorstellen, als dass es mit Lastwagen geschehen wird.

Sonst muss ja die Bahn auch durch den Tag hindurch ein zweites Gleis schliessen, das ist fast nicht möglich. Berechnet man den Abtransport von den 62 000 Kubikmeter Felsmaterial, ergibt dies ca. 5200 Transporte, multipliziert mit Abgabe, Gefahr und Distanz ergibt dies eine erhebliche Schwerverkehrsabgabe, wovon unser Kanton eine höhere Rückvergütung erhalten wird, wenn mit Freiburger Schildern gefahren wird. In diesem Sinne wird die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei dem Objektkredit über 2 Mio. Franken zustimmen.

**Fasel-Roggo Bruno (ACG/MLB, SE).** Die Natur kann Kräfte entwickeln, die der Mensch nicht ohne grossen technischen und finanziellen Aufwand beheben kann. Die vorliegende Botschaft bringt dies zu Papier, indem der Staatsrat die Zusammenarbeit mit dem Bund sucht, und plant, die nötigen Schutzmassnahmen in Flamatt möglichst rasch zu bauen. Dafür danken wir dem Staatsrat und unsere Fraktion wird dem nötigen Verpflichtungskredit zustimmen.

Unserer Fraktion ist die Wichtigkeit der Bahnlinie Bern–Freiburg–Lausanne sehr bewusst und sie ist sich der Notwendigkeit der Sicherheit dieser Strecke voll bewusst. Wir sind uns auch bewusst, und fühlen uns mitverantwortlich dafür, dass jeweils die SBB-Linien im Kantonsgebiet fast allen Anforderungen an Bauten zum Schutz vor möglichen Naturgewalten genügen, vor allem in Bezug auf Teil D im unteren Sensebezirks des Kantons.

Ich habe noch drei Fragen an den Herrn Staatsrat: Könnte es eine mögliche Verzögerung mit finanziellen Auswirkungen geben, wenn Einsprachen gemacht werden? Dabei denke ich an die Verkehrsbelastung oder die geologischen Aspekte.

Die Bauherrschaft ist in Händen der SBB und der Kanton muss mitfinanzieren. Hat der Kanton Einfluss auf die Arbeiterteilung?

Kommt das Geschäft nochmals vor den Grossen Rat, wenn aus finanziellen Gründen seitens der SBB sich der Baubeginn um zwei bis drei Jahre verzögern sollte? Und würde dies mit grösseren Kosten verbunden sein? Mit diesen Bemerkungen wird die Fraktion dem vorliegenden Dekret einstimmig zustimmen.

**Kuenlin Pascal (PLR/FDP, SC).** La Commission des finances et de gestion vous recommande d'approuver, sous l'angle financier, ce projet de décret.

**La Rapporteure.** Je remercie tous les intervenants qui, au nom de leur groupe, entrent en matière pour ce projet. Je prends acte des considérations qui ont été faites. Nous sommes bien d'accord – il en a été parlé en commission – qu'il y aura des nuisances pour les riverains dès que l'on doit faire des travaux importants. Ces travaux-là impliqueront certaines nuisances et je ne peux que constater que le slogan du transfert de la route au rail – on doit bien l'admettre – dans beaucoup de cas, cela restera un vœu pieux! Il ne s'agit pas seulement de charger du matériel sur un wagon, il faut encore qu'au bout de la chaîne on puisse le déverser. Dans ce cas précis, comme l'a été la construction de la gare de Fribourg, cela ne sera sûrement pas possible!

**Le Commissaire.** Le Conseil d'Etat remercie également tous les intervenants pour le soutien au projet.

Pour reprendre quelques considérations émises par les députés, M. le Député Fasel aurait souhaité qu'on ait peut-être un projet plus définitif mais on vient d'avoir une séance spéciale avec les CFF et tous les acteurs du RER fribourgeois où on nous a rappelé qu'il y pour plus de 70 milliards de projets sur les différentes lignes de transport par le train. Donc, je ne pense pas que ce tunnel, à Flamatt, soit une priorité, malheureusement! Pour l'instant, nous avons jugé utile de faire cet assainissement.

Le Conseil d'Etat espère aussi que les riverains ne seront pas trop perturbés. C'est évident qu'il faut que les entreprises fribourgeoises soient favorisées! Je ne pense pas, au vu des travaux faits par M. Willy Eyer, qui est quand même un des experts fédéraux les plus reconnus au niveau de la Commission des dangers naturels, qu'il y aura de grosses surprises – pour répondre à la question de M. Bruno Fasel – mais je pense qu'on a fait le maximum, à ce stade, pour éviter les surprises. Il est dit dans le message qu'il y a une possibilité de coûts supplémentaires ou inférieurs de plus ou moins 10%. On confirme ici que ce sera probablement – ou très probablement – dans ce cadre-là que l'intervention financière du canton sera exigée.

Pour le reste, je répète que nous serons attentifs à ce que les travaux profitent aux entreprises fribourgeoises.

– 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

**La Rapporteure.** C'est donc le crédit d'engagement de 2,1 millions qui représente la subvention cantonale pour la partie de ces travaux.

**Le Commissaire.** Un simple commentaire, M<sup>me</sup> la Rapporteure l'a dit à l'entrée en matière, la participation de la Confédération est au minimum de 35%. Nous espérons qu'elle soit quelque peu supérieure, ce qui ne pourrait qu'alléger la participation du canton.

– Adopté.

ART. 3

– Adopté.

ART. 4

**La Rapporteure.** A l'article 4, il est bien précisé que la décision que nous allons prendre est réservée par l'approbation des plans par l'Office fédéral des transports et la décision de l'Office fédéral de l'environnement qui concerne sa participation au subventionnement.

**Le Commissaire.** C'est le cheminement habituel mais avec toutes les tractations qui ont eu lieu jusqu'à maintenant, on n'a aucune raison de penser que ces deux offices fédéraux ne rempliront pas les exigences. Cependant, nous devons mettre cet article dans la décision d'aujourd'hui.

– Adopté.

ART. 5, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

*Vote final*

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 87 voix sans opposition ni abstention.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Binz (SE, UDC/SVP), Bonny (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brunner (SE, PS/SP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burgener (FV, PS/SP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Lehner (GL, PS/SP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur ( ), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Roubaty (SC, PS/SP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 87.*

### **Motion M1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty**

(participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des partis politiques)<sup>1</sup>

### **Motion M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet**

(Publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un parti politique dépassent 5000 francs)<sup>2</sup>

### **Motion M1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach**

(lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la transparence du financement des partis politiques)<sup>3</sup>

*Prise en considération*

**Roubaty François** (PS/SP, SC). Dans la réponse à notre motion, le Conseil d'Etat nous dit que la Suisse fait figure d'exception par rapport aux pays voisins. Ces dernières années, des votations ont été faussées, ou fortement influencées, par des publicités ou des informations unilatérales. Dernièrement, «La Liberté» nous a informés sur les dépenses estimées des partis pour les élections fédérales. Nous ne pouvons que constater une grande disparité dans les moyens. Le Conseil d'Etat est favorable à la mise en place de certaines règles de transparence. Pour nous, rendre publics les comptes des partis politiques qui ont bénéficié du remboursement de l'Etat fait partie de ces règles. Un soutien financier aux activités politiques est important pour la démocratie, mais ce soutien ne devrait pas avoir lieu sans que les partis respectent les règles de transparence. Au nom du groupe socialiste, je vous invite à soutenir cette motion.

**Raemy Hugo** (PS/SP, LA). Der Staatsrat bezeichnet unsere Motion als eine bestechende Idee, und er hält auch fest, dass er die Einführung gewisser Regeln der Transparenz bei der Parteienfinanzierung befürwortet. Zugegeben: Das ist eine etwas optimistische Zusammenfassung der Antwort des Staatsrates. Aber eigentlich könnten wir hier innehalten und die Motion einfach überweisen.

Die Argumente, weshalb der Staatsrat die Motion trotzdem zur Ablehnung empfiehlt, sind nämlich sehr dünn und überhaupt nicht stichhaltig. Die Prüfung von Buchhaltungen von vielleicht zehn Parteien im Kanton Freiburg dürfte die Finanzverwaltung wohl kaum über Mass beanspruchen und belasten; weder personell noch finanziell. Mein Kollege François Roubaty und ich sind überzeugt, dass die Finanzdirektion über effiziente Mittel verfügt, um mit vernünftigen Aufwand aus einer Rechnungsablage gewünschte Informationen wie Spendeneinträge, Spendenkonten etc. herauszufiltern. Eine vollständige Revision ist dabei gar nicht

<sup>1</sup> Déposée et développée le 23 février 2011, *BGC* p. 729; réponse du Conseil d'Etat le 30 août 2011, *BGC* p. 2189.

<sup>2</sup> Déposée et développée le 23 février 2011, *BGC* p. 730; réponse du Conseil d'Etat le 30 août 2011, *BGC* p. 2189.

<sup>3</sup> Déposée et développée le 24 mars 2011, *BGC* p. 731; réponse du Conseil d'Etat le 30 août 2011, *BGC* p. 2189.

nötig. Kleine Herausforderungen bei der Umsetzung dürfen also nicht als Ausrede dienen, um eine Offenlegung der Buchhaltungen einfach abzulehnen.

Zuwendungen an Parteien für die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen sind ein legitimer Teil des politischen Prozesses und nicht per se verwerflich. Allerdings müssen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über den Umfang dieser Geldflüsse und über die Herkunft von Spenden Bescheid wissen. Dadurch können sie den Einfluss finanzstarker Interessengruppen und Personen abschätzen und an der Urne eine informierte Entscheidung treffen. Nur durch eine transparente Politik-Finanzierung ist die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe, wie sie in Artikel 34 der schweizerischen Bundesverfassung garantiert wird, in der Praxis gewährleistet. Wir wissen alle, wie Werbung unseren Konsum und natürlich auch unser Wahlverhalten beeinflusst. Man wird den Eindruck nicht los, dass Abstimmungsergebnisse zunehmend von grossen Geldflüssen beeinflusst oder auch entschieden werden. Auch im laufenden Wahlkampf scheint das Geld, ohne Parteien und Namen zu nennen, ebenfalls eine nicht zu unterschätzende Rolle zu spielen.

Wer sich gegen Transparenz stark macht, gerät sofort in Verdacht, etwas verheimlichen zu wollen. In einer Umfrage von Univox haben sich im Jahre 2007 87% der befragten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dafür ausgesprochen, dass die Herkunft der Gelder für Abstimmungskampagnen offengelegt werden müssen. Nehmen wir also diese Meinungsäusserung ernst und führen wir die Transparenz bei der Parteienfinanzierung ein. Ich möchte mit einem Zitat von Dick Marti, FDP, schliessen, der anlässlich einer Sitzung des Ständerates zum gleichen Thema gesagt hat: «Il n'existe pas de démocratie sans transparence.» Der Ständerat hat sich im Übrigen ebenfalls für Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungskampagnen ausgesprochen.

In diesem Sinn lade ich Sie ein, unsere Motion zu unterstützen.

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL). Avouons-le. Nous avons de quoi être fiers quand notre pays occupe les premières places dans les études d'organismes internationaux qui comparent nos performances, nos modes de vie et notre organisation politique. Notre démocratie directe est souvent citée en exemple. La Suisse peut-elle continuer à se croire un modèle de démocratie, alors que le financement de ses partis politiques est le moins transparent d'Europe? Si vous écoutiez la Radio romande, vous l'avez entendu au journal du matin tout à l'heure, le GRECO, cet organisme qui, dans le cadre du Conseil de l'Europe, lutte contre la corruption et procède à une évaluation du financement des partis politiques européens, a entrepris dans le courant du printemps une évaluation de la situation en Suisse. Les résultats de cette analyse seront connus à la fin de l'année, mais d'ores et déjà l'évaluation du GRECO révèle que la Suisse et la Suède sont les seuls pays d'Europe qui n'ont pas de loi en matière de financement des partis politiques. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat dresse l'inventaire des cantons qui ont légiféré sur les aides aux partis et la transparence

de leur financement. Les pratiques sont autant diverses que variées et on constate que seul trois cantons ont posé des exigences quant à la transparence des financements. Pour le parti socialiste, la démocratie ne peut pas s'exercer sans transparence. C'est l'objet de cette motion qui souhaite, à l'instar de ce qui se fait dans le canton de Genève, que les personnes qui sont domiciliées dans le canton de Fribourg puissent consulter auprès de l'autorité compétente les listes des donateurs qui financent les partis actifs en terre fribourgeoise. Pour simplifier, les motionnaires ont fixé une limite à 5000 francs à partir de laquelle le don doit être déclaré, les dons moins importants n'étant pas soumis à l'obligation, au contraire de ce qui se pratique à Genève où tout doit être déclaré.

En fin de compte, l'examen de cette motion tombe à pic au milieu d'une période d'élection chargée. Pour les élections fédérales, neuf partis différents ont présenté des candidats en terre fribourgeoise. Chacune et chacun d'entre nous peut le constater en milieu urbain, mais aussi dans les périphéries, l'affichage politique censé informer le citoyen électeur est à l'image des finances des partis, très voire trop présent pour certains et inexistant pour d'autres. La différence des moyens n'a jamais été aussi grande. Comme le suggère le journal l'Hebdo dans un cahier spécial «financement des partis politiques», on peut même parler de concurrence déloyale. Les politiciens doivent être des miliciens indépendants qui sont élus parce qu'ils sont proches des citoyens et à l'écoute de leurs préoccupations et non pas parce qu'ils bénéficient d'un matraquage publicitaire ou de finances qui leur permettent d'organiser de grands événements dont les invités se sentiront redevables. C'est dans ce but que le parti socialiste souhaite l'acceptation de cette motion avec l'obligation de déclarer les dons dès 5000 francs et pas dès 10 000 francs comme le souhaite le Conseil d'Etat.

**Corminbœuf Dominique** (PS/SP, BR). La réponse du gouvernement n'est pas vraiment surprenante. Par contre, sa position sur les deux motions qu'il propose de refuser est surprenante. Malgré le fait que cette réponse ait été faite avant le débat au Conseil des Etats sur proposition de M. Urs Schwaller, conseiller aux Etats, par motion discutée la semaine dernière traitant du même sujet mais au niveau fédéral, le Conseil d'Etat reconnaît que la transparence en la matière est indiscutable. Lors de la lecture du troisième alinéa à la troisième page de la réponse, on constate tout de même qu'il y a un temps de retard, preuve que les choses bougent vite dans ce domaine. Le Conseil d'Etat reconnaît aussi l'exception suisse en la matière, situation que la Suisse ne tiendra plus très longtemps. Malgré l'approche du Conseil fédéral citée dans la réponse du Conseil d'Etat, le conseiller aux Etats n'a pas attendu 18 mois sur un rapport pour commencer à mettre en place un début de système qui permettra, à terme, une transparence salutaire dans ce domaine. Beaucoup de pratiques dans la grande majorité des cantons sont intolérables et devront changer. On peut discuter des valeurs pécuniaires, mais soyons clairs sur ces valeurs. Il ne suffit pas de dire que le montant proposé est trop bas. En fait, le but de la motion n'est pas d'imposer un montant, mais de mettre en place une

véritable transparence qui peut être consultée et comprise par tous et c'est là la véritable valeur de cette motion qui doit imposer ce principe fondamental de la transparence. C'est dans le cadre de ce principe que l'électrice et l'électeur lambda peuvent se faire une idée sur l'idéologie des partis ou groupements politiques. C'est en partant de ce postulat que nous vous demandons à combien se situe le montant minimum pour être déclaré. Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas lancé sa vision sur ce montant minimum? Peut-il avancer un chiffre? Devons-nous attendre que l'Union européenne vienne mettre de l'ordre en Helvétie dans le domaine de la transparence sur le financement des partis et des groupements politiques? Non, Mesdames et Messieurs les Députés. Montrons que nous, dans ce canton, voulons que chacun soit clairement avisé lors des choix électoraux. Nous vous recommandons de voter oui à ces trois motions afin que le financement des partis politiques soit clairement identifié et ne reste plus dans le flou, surtout lors des campagnes.

**Romanens Jean-Louis** (*PDC/CVP, GR*). Le groupe démocrate-chrétien a examiné avec attention les trois motions présentées par les représentants du parti socialiste. Leur but est louable. La transparence, quelle belle expression! Quelle belle illusion dans le domaine du financement des partis! Nous pouvons introduire toutes les directives, toutes les lois possibles et imaginables, il y aura toujours un moyen de les détourner. Je pense notamment aux soutiens dans les campagnes électorales qui peuvent soit transiter par les comptes du parti soit être attribués directement aux candidats. Les partis politiques présentent les comptes dans leur assemblée annuelle à leurs membres. La presse participe généralement à ces assemblées et peut constater le détail des informations qui est généralement communiqué. La thématique de la transparence a fait l'objet d'une discussion assez poussée au Conseil national et au Conseil des Etats. Les Chambres fédérales refusent d'entrer en matière sur la transparence du financement des partis. Dernièrement, le Conseil des Etats a accepté à une courte majorité une motion visant à la publication des sources de financement des campagnes de votations. Cette acceptation ne concerne en aucun cas le financement des partis. Au niveau suisse, seul deux cantons, Genève et Tessin, travaillent avec une certaine transparence. Si nous voulons une transparence, elle doit être totale. L'ensemble des partis doit publier toutes les prestations, notamment celles en nature, par le soutien apporté par certains organismes. Je pense notamment aux syndicats des ouvriers employés qui ont en permanence des représentants dans les parlements, lesquels bénéficient d'un soutien stratégique et financier sans limite. Les partis qui représentent ces milieux sont-ils prêts à jouer la transparence totale dans ce domaine? Cela deviendrait peut-être gênant pour ceux qui prêchent la transparence. En effet, le financement des syndicats est assuré par la classe ouvrière et indirectement par les milieux patronaux. Quelle serait la réaction de ces milieux s'ils apprennent qu'une partie de leur cotisation est utilisée à soutenir une politique qui ne leur est que rarement bénéfique? Je vous invite à faire cette réflexion avant de demander la transparence dans le financement des partis. Etes-vous prêts à

inclure les éléments que je viens de citer, mais ceci en toute transparence? Je n'en suis pas certain.

Je pense que le système qui prévaut aujourd'hui en Suisse est satisfaisant. Les politiciens doivent garder une indépendance. Je peux vous assurer que tous les soutiens faits par des entreprises à mon parti, comme à d'autres aussi, l'ont été sans contre-prestation. A mon avis, ces soutiens favorisent largement la démocratie et leur publication pourrait priver la politique fribourgeoise de moyens financiers importants, moyens qui devraient être pris en charge par l'Etat qui ne ferait qu'accroître ses dépenses de fonctionnement. Evitons de tomber dans un travers, de marquer un autogoal qui se retournerait contre la politique en général. Faisons confiance au système qui fonctionne depuis de nombreuses années et dont les partis politiques bénéficient d'une manière ou d'une autre.

Notre groupe refuse la motion 1115.11 où le Conseil d'Etat propose une publication partielle, à savoir les versements qui dépassent 10 000 francs, limite qui pourrait également être interprétée ou détournée. Je vous invite, au nom du groupe démocrate-chrétien, à refuser ces trois motions.

**Thürler Jean-Pierre** (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance des motions 1114.11, 1115.11 et 1118.11, les trois en lien avec le financement des partis politiques. Ce qu'il convient de relever, c'est avant tout que chaque formation politique doit faire face à ses obligations courantes, pas seulement en période électorale, probablement sur la même base du schéma de financement, avec en prime les apports personnels des candidats lorsqu'il y a une élection. D'un point de vue général, il est utile de rappeler que ce même Parlement a accepté la motion Waeber-Thürler portant sur la déduction fiscale des dons versés à des partis politiques jusqu'à hauteur de 5000 francs par analogie aux dispositions fédérales qui prévoient, elles, 10 000 francs. Sur le fond, c'est déjà une reconnaissance implicite de transparence du financement des partis politiques. Réduire la marge de manœuvre ne servirait à rien, sinon à se pénaliser soi-même. Il s'agit également de reconnaître que les partis politiques sont une composante essentielle des institutions publiques, s'il est encore nécessaire de le relever. Quant à la capacité financière réelle des partis, on a pu remarquer, lors de la précédente session, qu'aucun n'a renoncé à l'aide complémentaire du canton pour la prise en charge par l'Etat des frais d'envoi du matériel électoral. C'est dire si les motionnaires jouent un double jeu, à moins que leur volonté ne s'exprime en faveur d'une prestation étatique couvrant à terme la totalité des activités de tous les partis. Poser la question aux intéressés, c'est y répondre.

Dans un contexte électoraliste, force est de constater que le moment a été habilement choisi par les motionnaires, mais leurs motions respectives, vous en conviendrez, manquent singulièrement de cohérence. Quant à la transparence, celle-ci est de fait pratiquée dans la mesure où les formations politiques sont régulièrement sollicitées par les médias sur leur budget de campagne. C'est en tout cas la situation au PLR. Enfin, le groupe libéral-radical juge ces trois motions dénuées de bon sens politique, réduisant à néant toute

initiative privée. Sur ces considérations, le groupe libéral-radical, à l'unanimité, vous invite à rejeter en bloc ces trois motions.

**Peiry-Kolly Claire** (*UDC/SVP, SC*). Les campagnes électorales sont aussi des batailles de l'argent. L'année électorale 2011 n'est pas épargnée, puisque l'on vient avec une artillerie de motions pour, une fois de plus, pinailler pour savoir qui, quoi, comment et j'en passe, afin que chaque parti politique soit sacré saint transparent. En pratique, ce que l'on veut, est-ce bien de la transparence ou du voyeurisme? Les partis politiques sont considérés comme des organisations volontaires et sont financés par ceux qui partagent leur intérêt. En premier lieu, ils perçoivent des cotisations, des dons libres des membres, des dons à titre individuel des personnes extérieures au parti, la part des mandataires, une contribution de l'Etat et des recettes provenant d'activités. Les comptes sont présentés et approuvés par l'assemblée générale publique à laquelle la presse est conviée, donc transparents. De l'avis de l'UDC, les réponses du Conseil d'Etat sont claires, cela dit, notre groupe va rejeter les trois motions.

**Rey Benoît** (*AGC/MLB, FV*). Le groupe Alliance centre gauche va donner son appui aux motions qui sont présentées aujourd'hui et ce pour la raison suivante. Nous ne sommes pas du tout tenus par les législations européennes, mais ça m'a personnellement aussi fait mal d'entendre que la Suisse pourrait être à nouveau mise sur une liste noire en matière de financement de partis. Je crois que nous avons d'autres choses à faire, d'autres qualités et à faire valoir. J'aimerais aussi répondre aux préopinants dans ce dialogue car je trouve qu'il y a un certain nombre de choses assez incroyables qui ont été affirmées.

Si je reprends les affirmations de mon cher collègue Romanens, le fait qu'il y ait des possibilités de dévier une loi est une excuse pour ne pas en faire. Je ne comprends pas pourquoi nous continuons à faire des législations pour la fiscalité ou autres, en sachant très bien que beaucoup de monde essaie de trouver des moyens pour les dévier. Si on dit que ça ne sert à rien de fixer des règles aux partis politiques sur la transparence parce que tout le monde va trouver les moyens de les dévier, excusez-moi chers collègues, j'ai quand même des doutes sur l'honnêteté de ce que l'on peut affirmer dans ce domaine.

Il y a encore une deuxième chose qui me semble extrêmement discutable. Les syndicats soutiennent un certain nombre de partis. Est-ce que les patrons qui financent les syndicats sont d'accord avec ce domaine? Les financements des partis politiques sont essentiellement des financements privés et des financements de représentants de l'économie. Est-ce que le consommateur qui achète plus cher son produit pour que l'entreprise gagne est un consommateur qui représente les valeurs des partis qui soutiennent ces milieux économiques? Là où je me permets d'avoir un gros doute, c'est que je suis sûr que ce consommateur a moins d'argent à y consacrer.

Quant à ce que vient de dire M<sup>me</sup> Peiry-Kolly, je suis aussi un peu étonné. On ose parler de «pinailler» sur

des montants. S'il s'agissait de petits montants dont on a parlé hier, 100 000 francs, on pourrait effectivement dire qu'il ne s'agit pas de pinailler. Aujourd'hui, nous ne parlons pas de pinaillerie. Sur les élections nationales, il y a des montants – et votre parti est en tête de liste, ça fait plaisir – qui sont impressionnants en matière de financement des campagnes électorales. J'ai de la peine à accepter l'idée de pinaillerie dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat a donné une réponse à ces trois motions qui me paraît assez judicieuse. Effectivement, il vante la transparence et sur l'objectif des motions, il soutient l'idée et l'objectif. Là où j'ai un problème avec les réponses du Conseil d'Etat, c'est sur l'acceptation finale et les moyens qu'il juge disproportionnés. On peut discuter sur les 10 000 et 5000 francs. On a une loi fédérale sur les déductions des finances aux partis de 10 000 francs. Dans le canton de Fribourg, on en est à 5000 francs. Il est vrai que les montants sont peut-être différents. Par contre, je pense qu'il est absolument nécessaire de fixer une marge.

Quant à la transparence sur les comptes qui doivent être déposés, je dirais simplement que le canton de Fribourg subventionne avec de nombreux milieux beaucoup d'institutions et d'associations dans le canton et les règles sont très claires. Les institutions qui sont régies par le code des obligations pour des associations doivent fournir leurs comptes et les rapports de vérification des comptes. Dans ce sens, je vous recommande d'approuver ces motions.

**Emonet Gaétan** (*PS/SP, VE*). Je commencerai par une citation: «*Pour les citoyens, il est important de savoir qui investit de l'argent et quels intérêts sont en jeu dans le débat. Nous avons récemment vécu des votations avec des moyens financiers répartis de manière inégale entre les deux camps. La publicité influence quand même les citoyens, j'en suis convaincu. Si la publicité ne servait à rien, personne n'en ferait.*» Ces phrases du conseiller aux Etats Urs Schwaller sont tirées d'un article paru dans la Liberté du 27 septembre 2011 suite à l'acceptation de sa motion sur le financement des campagnes – mon collègue Romanens l'a relevé tout à l'heure.

Cette motion, déposée par M. Schwaller, obligerait les différents comités à annoncer régulièrement les donations d'un montant supérieur à 10 000 francs. 10 000 francs au niveau fédéral! Selon la proposition du Conseil d'Etat, 10 000 francs pour accepter notre motion au niveau cantonal! Je pose la question de la proportionnalité de cette proposition. L'idéal, pour nous, serait de ne mettre aucun plafonnement et que toute contribution puisse être rendue publique pour une application stricte du principe de transparence, qui n'a pas de prix. Il a été relevé tout à l'heure que, dans le cadre des campagnes qui battent leur plein, la presse fait écho aux dépenses engagées par les différents partis. La proportion de 1 à 10, voire davantage, est énorme et pose la question de trésors de guerre, de subventions et de donations de lobbies qui sortent du bois au gré des votations et qui attendent un retour sur investissement et ainsi brident le débat politique, voire la parole de certains candidats.

De plus, une récente enquête sur les revenus impossibles moyens des candidats selon leur appartenance

partisane, révélant des proportions de 1 à 3, met en lumière un certain élitisme au niveau des candidats choisis pour certains probablement au *pro rata* de leur portemonnaie! On peut se demander si la différence de moyens en présence peut influencer les décisions de vote. La transparence sur le financement des campagnes aiderait assurément les citoyens et les citoyennes à se déterminer et la démocratie en sortirait grandie. Ne voyez là aucun voyeurisme! En Suisse, comme ailleurs, la vie démocratique repose sur l'action des partis politiques. Afin de mettre la liberté de choix et l'accès des citoyennes et des citoyens à l'information politique, d'assurer une véritable indépendance des partis par rapport aux intérêts privés et de garantir une égalité des chances entre les formations politiques, un minimum de règles doit être établi et le Conseil d'Etat, dans sa réponse, en convient.

Pour répondre aux insinuations de notre collègue Romanens, je me réfère à l'article de l'Hebdo du 31 mars dernier dans lequel le président du parti socialiste suisse, Christian Levrat, tient à réfuter cette idée que le parti socialiste est financé par les syndicats. L'article continue: «*En revanche, le parti libéral-radical et le parti démocrate-chrétien sont en plus mauvaise posture. De plus en plus, les entreprises, par leur association faïtière Economie Suisse, ciblent leur aide. Elle ne soutient plus les partis que lors des campagnes de votation où les intérêts directs de l'économie sont en jeu. Ainsi l'automne dernier, elle a injecté près de 5 millions pour lutter contre l'initiative socialiste Pour plus de justice fiscale.*» – «*Un chouia de transparence!*» titrait la Liberté. Oui, mais après les interventions entendues, ce chouia pourrait se réduire!

Par notre motion et par les autres motions déposées par le groupe socialiste, nous voulons tirer la sonnette d'alarme. Comme développé plus haut et par mes collègues, nous maintenons notre motion telle que déposée avec le plafond de 5000 francs. En effet, de notre avis, faire un don d'une telle somme montre déjà un intérêt particulier.

Le groupe socialiste vous invite à accepter ces motions, pour tous, sans privilèges!

**Marbach Christian** (PS/SP, SE). Je m'excuses. Es ist schade, wenn man sich entschuldigen muss, wenn man das Wort übernehmen will. Auch wenn vieles gesagt wurde, erlaube ich es mir halt jetzt trotzdem, auch noch ein paar Gedanken anzufügen. Wer nicht zuhören will, braucht das auch nicht zu tun, aber ich bitte aus Anstandsgründen, nicht immer dazwischenzuschwatzen. Das ist sehr störend.

Alle drei Motionen verfolgen das gleiche Ziel. Um das Funktionieren der Demokratie zu gewährleisten, hat die Öffentlichkeit das Anrecht, zu wissen, woher die Parteien ihr Geld für Abstimmungen und Wahlen haben.

La population a le droit de savoir d'où vient le financement des partis. C'est cela, le but de nos trois motions. Dies ist international und auch in Bern anerkannt und wird auch von anderer Seite als nur von der sozialdemokratischen her gewünscht. Es wurde bereits mehrmals angetönt.

Dass eine staatliche Unterstützung an gewisse Bedingungen geknüpft wird, darauf hat jede Steuerzahlerin und jeder Steuerzahler Anrecht. Jede Unternehmerin,

jeder Unternehmer, jede und jeder der Geld gibt, darf und will wissen, wohin das Geld geht.

Um diese Prinzipien und um nichts anderes geht es hier. Es geht weder um Doppelzüngigkeit, Herr Thürler, noch um Gewerkschaftsgelder und schon gar nicht um Kleinigkeiten oder um Wahlkampfpropaganda. Vor der Wahl ist nach der Wahl und diese Motionen haben keinen Einfluss auf die diesjährigen Wahlen.

Ich zitiere aus der Antwort des Staatsrates. Ich gebe zu: zusammenfassend und auch ein bisschen vereinfacht. «Der Staatsrat befürwortet grundsätzlich die Einführung von Regeln der Transparenz.» Weiter: «Der Staatsrat teilt die Besorgnis und Argumente der Motionärinnen und Motionäre.» Weiter: «Der Staatsrat ist der Meinung, dass umfangreiche, direkte Hilfe von jedermann transparent konsultiert werden kann.» «Der Staatsrat ist der Meinung, dass der Staat seine Partner» – und hier sind wir Parteien gemeint – «einer wenn auch zurückhaltenden Kontrolle ihrer Finanzierung unterstellt.» Also sind wir augenscheinlich gleicher Meinung. Trotzdem spüre ich aus der Antwort des Staatsrates eine gewisse Zurückhaltung. Und es ist wenig ersichtlich, wie der Staatsrat diese Äusserungen umsetzen will und er empfiehlt demnach die Ablehnung von zwei Motionen.

Kurz noch zur Motion M1118.11 von Kollege Corminbœuf und mir: Ich möchte einfach wiederholen, worum es geht. Es ist für das Funktionieren der Demokratie einfach sinnvoll, dass die Parteien eine Spenderinnen- und Spenderliste unterbreiten, um in den Genuss von staatlicher Unterstützung zu kommen.

Die Ablehnung der Motion begründet der Staatsrat einzig und allein mit der Höhe des Beitrages. Darüber kann man sich sicher streiten. Für uns ist jedoch die Höhe des Beitrages absolut zweitrangig. Wichtig ist die Transparenz. Sollte dies der Hauptgrund sein, nicht zuzustimmen, wird es für uns kein Problem sein, den Beitrag zu erhöhen und eine neue Motion einzureichen.

Ich empfehle Ihnen, unseren drei Motionen zuzustimmen.

Danke, dass Sie so ruhig zugehört haben.

**Binz Joseph** (UDC/SVP, SE). Wenn hier in der Schweiz, in der Politlandschaft alle Parteien eine einzige Partei, die grösste Partei bekämpfen und diese noch von den meisten Medien Unterstützung erhalten, wäre es an der Zeit, auf eine objektivere, neutralere Medienlandschaft zählen zu können. In allen Parteien befinden sich Millionäre, die sich aber nicht für das Wohl unseres Volkes einsetzen, aber doch zum Nachsehen ihrer Partei. Daher werde ich die drei Motionen ablehnen.

**Suter Olivier** (ACG/MLB, SC). 55 à 27, 58 à 24, 61 à 29, ce sont quelques-uns des scores qui ont marqué ces derniers jours mais pendant toute la législature les sujets tels que la transparence et les baisses d'impôts. En fait, quand un de ces sujets apparaît à l'ordre du jour, on n'a pas besoin de discuter, puisque, de toute évidence, il est voté à cette majorité de 2 contre 1, ce qui représente assez les forces en présence dans notre parlement.

Je me suis dit qu'en fait, au-delà de ces scores qui reflètent la réalité des forces politiques en présence, les citoyens qui sont représentés par un tiers des forces en présence, ces citoyens-là, ce tiers de citoyens que nous représentons, n'avait jamais gain de cause. Je me suis dit que finalement, par rapport à ces sujets qui sont votés pratiquement d'avance, vous pourriez avoir peut-être l'élégance, les partis bourgeois, de nous laisser décider une fois sur trois pour que les citoyens soient représentés! Vous pourriez même choisir lequel des trois sujets vous nous laissez choisir! (rires!) C'est tout ce que je voulais vous dire sur une petite réflexion de fin de législature.

Pour le reste, je demande quand même aux partis bourgeois: de quoi avez-vous peur?

**Duc Louis (ACG/MLB, BR).** Je suis le représentant d'un modeste mouvement indépendant-solidarité, qui, et je peux le jurer haut et fort, n'a jamais touché un kopeck de qui que soit, à une exception près. Un jour, un brave agriculteur, ancien député PDC, m'avait glissé un billet de cent francs dans une enveloppe parce que j'avais défendu dans ce parlement les produits agricoles qui étaient malmenés par les multinationales. Je ne le citerai pas.

Personnellement, ce qui me gêne le plus, c'est d'avoir entendu dire que les grandes banques nationales apportaient une manne généreuse à moult partis. Est-ce que tous les partis de ce canton sont à la même enseigne?

**Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC).** Je voudrais juste vous dire pourquoi je ne soutiendrai pas ces motions. Tout simplement parce que je ne souhaite pas la transparence dans ce domaine. Je ne souhaite pas la transparence parce que, à longueur d'année, une partie de ce parlement nous bassine avec la protection des données. Maintenant, on voudrait mettre sur la place publique tous ceux qui font un don à un parti qui soutient leur vision de la politique. C'est clair, mon parti soutient l'économie! L'économie, c'est qui? C'est mon coiffeur, c'est mon carrossier, c'est mon charpentier! Ces gens-là n'osent pas s'afficher politiquement. Bien sûr, c'est peut-être facile pour un enseignant, un professeur, de prendre position ici parce que cela n'influence pas son salaire. Mais, le charpentier, le coiffeur, le carrossier, s'il s'affiche politiquement, il risque de perdre la moitié de sa clientèle. C'est ce que me disent régulièrement les indépendants que j'approche pour se lancer en politique: «*Jamais de politique! Si je m'affiche, je perds la moitié de ma clientèle! Parce que ma clientèle, c'est un socialiste, c'est un PDC, c'est un radical. Moi, je ne veux pas perdre ma clientèle, c'est mon boulot!*» Ils n'osent donc pas s'afficher politiquement. Par contre, ils soutiennent des partis qui, eux, défendent leur vision, qui soutiennent l'économie et c'est tout à fait normal. Chaque parti a besoin d'un financement. On l'a dit, les syndicats soutiennent les partis plutôt de gauche. Mais l'économie doit soutenir et on en a besoin. Toutefois, ces gens-là ne veulent pas s'afficher et je ne voudrais pas que ces gens-là puissent se retrouver dans les journaux parce qu'ils ont soutenu un parti – 1000 francs ou pas. Quand ces gens participent à mon

parti, je n'ai jamais pensé que j'irais plus souvent chez le coiffeur parce qu'il soutient mon parti!

Voilà pourquoi je ne soutiendrai pas ces trois motions et je vous en prie, faites-en de même!

**Pascal Corminbœuf, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts.** Le canton reconnaît, avec votre aide, le rôle essentiel des partis politiques puisqu'il a été un des premiers à légiférer pour l'aide aux partis politiques mais c'est vrai qu'il n'exige pas de contrepartie, comme le fait le canton de Genève. Vous avez pu le voir dans les considérants des réponses du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat reconnaît aussi que la démocratie ne peut que grandir avec plus de transparence et il le dit. Peut-être y aura-t-il un meilleur moment politique pour reprendre cette réflexion. En effet, à voir fleurir ces fleurs particulières d'automne que sont les portraits des candidates et des candidats, on peut douter que cela suffise pour couvrir tous les frais même avec ce qu'on a donné comme rallonge la dernière fois et qui n'était pas destiné à ces magnifiques portraits de candidats!

Comme je l'ai dit, ces trois motions ont permis de faire le tour des pratiques des autres cantons où les sujets ont été abordés. On voit que les pratiques sont très différentes d'un canton à l'autre. Là, aussi, peut-être qu'une clarification au niveau national apporterait un peu plus – je dirais – d'analyse tranquille de cet objet. Pourtant, le Conseil d'Etat, cela a été dit par l'un ou l'autre, ouvre un peu la porte – trop peu, au goût de certains – vers la transparence. C'est vrai que cette porte n'est pas grande! Mais, en soutenant la motion Lehner/Gigon avec une différence dans les chiffres, le Conseil d'Etat montre sa volonté d'aller vers plus de transparence.

Le Conseil d'Etat vous recommande donc d'accepter la motion Lehner/Gigon mais avec le chiffre de 10 000 et de rejeter les deux autres motions.

– Au vote, la prise en considération de la motion M1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty est refusée par 57 voix contre 28. Il y a 2 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). Total: 28.

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Baddoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Busard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/

FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 57.*

*Se sont abstenus:*

Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Gasser L. (SE, PDC/CVP). *Total: 2.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

– Au vote, la prise en considération de la motion M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaetan Emonet est refusée par 59 voix contre 27. Il y a 3 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 27.*

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Baddoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Busard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 59.*

*Se sont abstenus:*

Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP). *Total: 3.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

– Au vote, la prise en considération de la motion M1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach est refusée par 57 voix contre 28. Il y a 3 abstentions.

*Ont voté oui:*

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Beyeler (SE, ACG/MLB), Bonny (SC, PS/SP), Brunner (SE, PS/SP), Burgener (FV, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Emonet (VE, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Lehner (GL, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Repond (GR, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Roubaty (SC, PS/SP), Schneider (LA, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thévoz (FV, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 28.*

*Ont voté non:*

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Baddoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgnknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard J. (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Busard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chardonnens (BR, PLR/FDP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Deschenaux (GL, PDC/CVP), Dietrich L. (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Etter (LA, PLR/FDP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gander (FV, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Menoud E. (GR, PDC/CVP), Menoud Y. (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Neuhaus (SE, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Savary (BR, PLR/FDP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vez (FV, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 57.*

*Se sont abstenus:*

Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Gasser L. (SE, PDC/CVP), Goumaz-Renz (LA, PDC/CVP). *Total: 3.*

– Cet objet est ainsi liquidé.

## Clôture

**La Présidente.** Nous avons ainsi terminé le programme de la session du mois d'octobre 2011. Je vous remercie. La prochaine session aura lieu au mois de novembre. Je vous souhaite une bonne rentrée. La séance d'aujourd'hui est levée.

– La séance est levée à 11 h 35.

*Le Président:*

**Yvonne STEMPFEL-HORNER**

*Les Secrétaires:*

**Mireille HAYOZ**, secrétaire générale

**Reto SCHMID**, secrétaire général adjoint

**MESSAGE N° 258** *15 juin 2011*  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi**  
**d'un crédit d'engagement pour le subventionne-**  
**ment de mesures de protection contre les dangers**  
**naturels de la ligne CFF Berne–Fribourg, secteur**  
**Flamatt (crédit d'objet)**

Conformément aux articles 29ss de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat et son règlement d'exécution du 12 mars 1996, nous avons l'honneur de vous soumettre ce message à l'appui du projet de décret portant sur l'octroi d'un crédit d'engagement de 7 003 000 francs (net 2 109 000 francs) pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne–Fribourg, secteur Flamatt.

Le présent message comprend les subdivisions suivantes:

1. Introduction
2. Maître d'ouvrage
3. Investigations précédentes
4. Mesures planifiées
  - 4.1 *Mise au profil de talus*
  - 4.2 *Filets de protection avec alarme intégrée*
  - 4.3 *Filets contre les coulées de boues*
  - 4.4 *Sécurisation des talus avec des filets couvrants*
  - 4.5 *Drainages*
5. Charges et coûts reconnus pour le subventionnement
  - 5.1 *Charges à ce jour (hors projet)*
  - 5.2 *Principe de subventionnement et taux de subventions*
  - 5.3 *Coûts donnant droit à des subventions*
  - 5.4 *Définition des participations et du crédit d'engagement*
6. Variantes et Efficacité des coûts
7. Procédure d'approbation des plans
8. Calendrier et prochaines démarches
9. Référendum
10. Conclusion

**1. INTRODUCTION**

La ligne ferroviaire CFF 250 Berne–Lausanne sert au transport régional et national de personnes et de marchandises. Ce tronçon est utilisé quotidiennement par près de 30 000 personnes, réparties dans les trains régionaux Berne–Fribourg et des trains à longue distance. Les fréquences sur cette ligne ont tendance à augmenter. En outre, ce tronçon sert d'itinéraire de déviation en cas de coupure sur la ligne Bienne–Lausanne.

Pour le train, les principaux risques en lien avec les dangers naturels se situent sur le tronçon entre l'entrée ouest du tunnel de Flamatt et le pont sur la Singine en limite entre les cantons de Fribourg et Berne, donc sur le territoire fribourgeois. Ce secteur est marqué par des formations géotechniques défavorables de molasse d'eau douce inférieure (grès et marne). Les événements de 2006, et plus particulièrement de 2007, ont clairement montré la vulnérabilité de ce tronçon face aux dangers naturels. Malgré les mesures entreprises de manière courante de

puis de nombreuses années (ouvrages de stabilisation de versants, de talus et de ruisseaux, bassins de rétention, mesures sylvicoles, etc.), un ou deux événements sont à déplorer chaque année sur ce secteur, avec des conséquences directes sur l'exploitation ferroviaire.

Dans le contexte du présent projet, la distinction entre les deux aspects suivants est primordiale:

- Mesures de sécurité contre la menace de dangers naturels, en provenance *de l'extérieur des voies ou de l'extérieur des talus*
- Mesures nécessaires pour la *sécurité et le maintien de l'aptitude fonctionnelle de l'ouvrage lui-même*.

Le présent message se rapporte exclusivement au premier aspect.

Indépendamment de toutes planifications à long terme, qui devront inmanquablement prendre en compte l'analyse de nouveaux tracés de base, des mesures à court et moyen termes sont nécessaires pour améliorer la sécurité et la disponibilité permanente de ce tronçon. Du point de vue de l'investissement financier, il s'agit du plus gros projet jamais prévu dans le canton de Fribourg en lien avec la législation forestière.

**2. MAÎTRE D'OUVRAGE**

Les Chemins de fer fédéraux (CFF) assument le rôle de maître d'ouvrage. La gestion du projet est assurée par la filiale «Infrastructure, Projets, Région Centre, Gestion de projet» à Olten.

**3. INVESTIGATIONS PRÉCÉDENTES**

Une étude préliminaire sur les dangers naturels (2006), l'analyse des intempéries des années 2006 et 2007, ainsi que l'étude pilote sur les dangers naturels (2008) ont montré que des attentes élevées d'un point de vue de la sécurité et de la disponibilité de la ligne rendent nécessaires des mesures conséquentes. Les processus gravitationnels, notamment en cas d'intempéries, y jouent un rôle déterminant.

En septembre 2010, les CFF ont finalisé un avant-projet, qui concrétise les mesures discutées, sous forme de variantes dans l'étude préliminaire, afin de réduire le risque d'accident et d'interruption de la ligne. (Vorprojekt Schutzmassnahmen Flamatt, Bericht Nr. F0940.2, ARGE Kissling+Zbinden, Biel, Geotest AG, Zollikofen).

Les réflexions orientées sur le potentiel de dangers démontrent que les risques les plus élevés sont liés au scénario d'un déraillement d'un train causé par la présence de matériaux sur les voies, issus soit d'un glissement, d'une coulée de boue ou d'un éboulement rocheux.

La fermeture de la ligne Berne–Fribourg du 10 au 25 août 2007, suite à des intempéries, a montré que non seulement les risques en eux-mêmes, mais également l'indisponibilité de la ligne pouvait avoir de graves conséquences. Des tassements dans le remblai de la voie, à l'origine de la coupure, ont certes été causés par l'eau des intempéries, mais ils sont plus liés à *la défaillance de l'ouvrage* qu'aux dangers naturels. De tels travaux d'entretien et de renouvellement de l'ouvrage ne sont toutefois pas l'objet du présent message.

Il faut noter dans ce contexte que, suite aux coupures du tronçon Fribourg–Berne de 2007, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg avait demandé aux CFF d'entreprendre des mesures pour une meilleure sécurité de cette ligne.

#### 4. MESURES PLANIFIÉES

L'élément principal des mesures proposées sur un tronçon de 3.3 km comprennent des interventions substantielles dans les parois abruptes de molasse dans le secteur de la gare de Flamatt (mise au profil par excavation d'environ 62 000 m<sup>3</sup> de roche) ainsi que la construction d'un système combiné de retenue et d'alerte (filet de protection avec alarme intégrée pour arrêt du trafic ferroviaire) dans les tronçons adjacents.

##### 4.1 Mise au profil de talus

Cette mesure conduit à des interventions conséquentes dans le secteur de la gare de Flamatt. Une mise au profil par excavation de roches jusqu'à une hauteur maximale de 50 mètres au-dessus des voies est prévue. D'autres mesures du même type sont planifiées ponctuellement à d'autres endroits.

##### 4.2 Filets de protection avec alarme intégrée

En raison de la topographie de divers secteurs exposés, il n'est pas possible de dimensionner des mesures de protection contre les événements extrêmes. Il ne serait d'ailleurs pas pensable non plus d'entreprendre une mise au profil des talus *sur l'entier du tronçon exposé* de plus de 3 km.

C'est pourquoi une approche orientée sur le risque doit être ici considérée. Des événements plus petits et plus fréquents, de moindre intensité, peuvent être arrêtés par des filets faits sur mesure et adaptés au peu de place disponible. L'endommagement ou la destruction de ces filets par un événement plus rare mais plus important provoquerait le déclenchement d'une alarme, permettant de stopper ou de ralentir le trafic ferroviaire. Le risque le plus élevé d'une collision avec des matériaux tombés sur la ligne serait alors presque totalement écarté.

Cette mesure est très efficace d'un point de vue financier, mais elle oblige à accepter des restrictions d'exploitation et ne tient que peu compte de la question de disponibilité du tronçon.

##### 4.3 Filets contre les coulées de boues

La mise en place de filets de rétention est prévue dans certaines ravines, où des processus de coulées de boues pourraient directement atteindre les voies. Ces filets spéciaux seraient en principe à même de bloquer de tels événements.

##### 4.4 Sécurisation des talus avec des filets couvrants

De telles mesures diminuent le danger de glissement et sont couramment réalisées. La fonctionnalité reste toutefois limitée. Idéalement, aucune ligne ferroviaire d'importance nationale, ne devrait présenter de tels talus ni nécessiter des mesures aussi peu durables. La planification du tracé de la ligne Berne–Fribourg remonte toutefois au milieu du 19<sup>e</sup> siècle et le tracé doit être accepté comme tel dans le contexte présent.

#### 4.5 Drainages

Plus particulièrement dans le secteur où une mise au profil du talus est planifiée, la gestion des écoulements doit être repensée pour que les eaux de pluie et de surface puissent être conduites et gérées sans danger ni dégâts.

#### 5. CHARGES ET COÛTS RECONNUS POUR LE SUBVENTIONNEMENT

##### 5.1 Charges à ce jour (hors projet)

Dans le cadre des événements de 2007, des mesures de sécurité et de protection ont été réalisées par les CFF pour un montant d'environ 5,5 millions de francs. Ce montant ne tient pas compte des travaux d'assainissement du remblai de Wünnewil. Seule une fraction de ce montant a été subventionnée via la législation forestière, concrètement pour des mesures sylvicoles ainsi que pour quelques mesures techniques d'accompagnement pour la régulation des écoulements de petits bassins versants (ravines). Les mesures réalisées à ce jour font partie du concept global de mesures protection contre les dangers naturels, mais ne font pas l'objet du projet actuel.

##### 5.2 Principe de subventionnement et taux de subventions

La nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) constitue la base pour le subventionnement du projet. La convention-programme dans le domaine «Ouvrages de protection et données de base sur les dangers» selon la loi sur les forêts (LFo) prévoit des participations fédérales pour les domaines «bases sur les dangers» et «offre de base». Après conclusion des contrats, celles-ci sont mises en œuvre directement par le canton sans intervention de la Confédération. A l'opposé, il est également prévu, pour des projets globaux plus complexes, de ne pas suivre ce système mais de bénéficier de la participation fédérale par le biais de *décisions fédérales pour projets individuels*. Dans ce cas, le mode de gestion de projet n'a que peu changé par rapport à avant 2008, la seule différence résidant dans le fait que la participation de la Confédération est adressée et versée directement au canton et non plus transmise telle quelle au maître d'ouvrage. En conséquence, ce projet individuel ne fait pas partie de la convention-programme 2012–2015, mais la Confédération en tiendra compte dans sa planification financière.

Le calcul de la participation effective se fait selon le principe d'une participation en pourcentage des *coûts et charges effectifs*, tant pour ce qui est de la part fédérale que pour la part cantonale.

Selon l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles, le taux cantonal se monte entre 50 et 95% des coûts imputables. Au vu du caractère spécial du projet, qui dépasse par son ampleur les dimensions habituelles de projets de prévention contre les dangers naturels dans le Canton de Fribourg et dépasse largement les montants réservés dans la planification financière actuelle sur la rubrique correspondante, il convient d'appliquer le taux minimal de 50%.

La Confédération exige une décision cantonale préalable avant de fixer le taux de sa participation. Dans une prise

de position, datée du 29 mars 2011, la Section prévention contre les dangers de l'Office fédéral de l'environnement reconnaît le droit à la subvention du projet et envisage une participation de l'ordre de 35%. L'engagement du canton correspond ainsi à un taux de 15%.

### 5.3 Coûts donnant droit à des subventions

L'évaluation du droit aux subventions se fait selon la version la plus actuelle du Manuel RPT dans le domaine de l'environnement. Le chapitre 5 des «Explications spécifiques à la convention-programme sur les ouvrages de protection et les données de base sur les dangers» détaille les éléments à ce sujet, éléments qui ne sont pas repris ici.

Description	Unité	Quantité	Prix fr.	Total fr.
Installation	forfait			825 000
<b>4.1 Mise au profil de talus</b>	m <sup>3</sup>	61 800	115	7 107 000
Sécurisation de la roche secteurs A/D	m <sup>2</sup>	2 600	300	780 000
Pistes de chantier – accès	m'	1 620	342	554 000
<b>4.2 Filets avec système d'alarme</b>	m'	2 000	1 000	2 000 000
<b>4.3 Filets contre coulées de boues</b>	m'	45	2 000	90 000
<b>4.4 Filets couvrants, talus</b>	m <sup>2</sup>	1 200	250	300 000
<b>4.5 Drainages</b>	m'	1 000	200	200 000
Travaux forestiers – bûcheronnage	forfait			100 000
Acquisition de terrains	forfait			60 000
Projet – Direction travaux – Spécialistes	selon SIA			1 000 000
<b>Sous-total</b>				<b>13 016 000</b>
TVA 8%				1 041 000
<b>Total arrondi</b>				<b>14 060 000</b>

La précision de l'estimation des coûts est de l'ordre de 10%. Les coûts et charges du projet ne donnant pas droit à des subventions (en particulier toutes les prestations propres des CFF) sont estimés à 1 million de francs.

### 5.4 Définition des participations et du crédit d'engagement

	fr.
Coûts globaux donnant droit à une participation	14 060 000
Part cantonale brute (50%)	7 030 000
dont part fédérale (35%)	4 921 000
Part cantonale nette (15%)	2 109 000

Ces participations concernent en principe les positions 4630.200 (Participation de la Confédération) et 3632.200 (Participation brute du canton) avec la position analytique SFOR-F-DN-I.

## 6. VARIANTES ET EFFICACITÉ DES COÛTS

L'option retenue se base sur une étude préliminaire forestière et sur des études pilotes, dans lesquelles plusieurs variantes ont été discutées; elle tient compte en outre des expériences les plus récentes dans le domaine. Une stricte limitation aux mesures les plus avantageuses financiè-

rement (filet de protection, sécurisation des talus), avec des conséquences minimales sur le paysage, a été rejetée dans le cadre des réflexions sur les risques. En effet, au vu des risques existants dans le secteur de la gare (séjour de personnes, trains en attente, infrastructure, scénarios de danger), des mesures également efficaces à long terme doivent être prises, ce qui ne peut être atteint qu'avec une modification de la topographie.

Des calculs détaillés, basés sur l'analyse des risques, montre un rapport avantageux «utilité-coût» sur l'ensemble des mesures. La réduction des risques est presque deux fois plus importante que les coûts. Cette estimation est calculée avec un outil développé par la Confédération qui permet l'évaluation des *dégâts aux personnes et aux choses* selon un système donné. Divers paramètres et valeurs sont fixés selon des règles identiques pour l'ensemble du territoire suisse.

Il est dès lors possible d'affirmer que *les risques actuels seront réduits de manière efficiente*. Les dommages indirects liés aux retards ou aux coupures de la ligne ne sont par contre pas pris en compte. La prise en considération de ceux-ci engendrerait un résultat d'utilité encore plus avantageux.

## 7. PROCÉDURE D'APPROBATION DES PLANS

La procédure d'approbation des plans est encore en cours en mai 2011. L'Office fédéral des transports (OFT) est responsable de la coordination des procédures et de la remise du permis de construire. Au niveau cantonal, le Service des transports et de l'énergie est en charge de la coordination des préavis des différents services cantonaux. La publication dans les communes directement concernées de Wünnewil-Flamatt et Ueberstorf a déjà eu lieu. A fin avril 2011, les CFF ont organisé une séance d'information pour la population locale et les propriétaires fonciers touchés par l'accès au chantier. Il y a lieu de préciser que les CFF sont propriétaires des terrains adjacents au tracé directement touché par les mesures.

Le dossier de subventionnement revient sommairement sur divers aspects tels que la protection de la nature et du paysage, la forêt, la protection des eaux, les agglomérations et les routes. Ces aspects sont à évaluer surtout dans le cadre de la procédure d'approbation des plans; le mélange des procédures de permis de construire avec les procédures de décision de cofinancement sont à éviter autant que possible pour des raisons de transparence. Sans préjuger des résultats de la procédure d'autorisation, il peut être considéré, globalement et au vu de l'état actuel de la planification, qu'aucun conflit d'intérêts ou autre obstacle insolvable ne devrait apparaître.

La décision cantonale de cofinancement se fait naturellement sous réserve de l'octroi d'une autorisation de construire en bonne et due forme, ainsi que de la décision de l'OFEV relative à la participation de la Confédération. Le respect des conditions émises dans le cadre de cette procédure fait partie intégrante des conditions de cofinancement par le Canton.

## 8. CALENDRIER ET PROCHAINES DÉMARCHES

L'exécution des travaux devrait commencer en 2012, avec une durée de réalisation prévue de 2 ans jusqu'à l'achè-

vement des travaux. A noter que les principales nuisances du chantier (en particulier par les transports) seront liées à la mise au profil du talus et resteront concentrées sur une année.

Le versement des subventions se fera en fonction de l'avancement des travaux et selon les règles en vigueur. Celles-ci devront être fixées dans le cadre d'un contrat d'octroi de subvention entre les CFF et la Direction compétente, à savoir la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

- > Engagement de la part cantonale            septembre 2011
- > Engagement de la part fédérale            automne 2011
- > Fin de la procédure d'approbation  
des plans    fin 2011
- > Contrat CFF-DIAF (concrétisation  
de l'engagement financier)                début 2012
- > Début des travaux                            printemps 2012
- > Fin des travaux de gros œuvre            mi-2013
- > Clôture du projet                             fin 2014

Ce calendrier ne tient compte d'aucune réserve pour d'éventuels retards en lien avec les procédures en cours (conciliations, recours, conditions, etc.). Pour que les travaux puissent commencer au début 2012, divers travaux préparatoires de la part du Maître d'ouvrage (cahier des charges détaillé, préparation de la mise en soumission, etc.) sont nécessaires en parallèle aux procédures en cours. De tels travaux préparatoires sont à entreprendre avec une certaine réserve et doivent permettre l'intégration de conditions ultérieures éventuelles.

## 9. RÉFÉRENDUM

Le crédit d'engagement de 2 109 000 francs demandé est inférieur à limite prévue par l'article 45 let. b de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (1% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat, soit 34,372 millions de francs, comptes 2010). Il n'est par conséquent pas soumis au référendum financier obligatoire.

Le crédit d'engagement demandé est également inférieur à la limite prévue par l'article 46 al. 1 let. b de la Constitution cantonale (1/4% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat, soit 8,593 millions de francs, comptes 2010) pour le référendum financier facultatif

Le décret n'est donc pas soumis au référendum financier.

## 10. CONCLUSION

La ligne CFF Berne–Fribourg–Lausanne est d'une importance capitale pour le canton de Fribourg. C'est pourquoi, le canton doit, dans le cadre de la tâche commune de «protection contre les dangers naturels», participer aux mesures planifiées à court et moyen termes. L'exécution de ces mesures ne conduit pas à une sécurité absolue sur cette ligne, mais réduit considérablement les risques consécutifs aux dangers naturels. Nous vous invitons à accepter ce projet de décret.

\_\_\_\_\_

Annexe: Extrait du dossier de projet «Vorprojekt Schutzmassnahmen Flamatt», septembre 2010

\_\_\_\_\_

## BOTSCHAFT Nr. 258

15. Juni 2011

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren auf der SBB-Linie Bern–Freiburg, Sektor Flamatt (Objektkredit)

Im Sinne von Artikel 29ff. des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates und seinem Ausführungsreglement vom 12. März 1996, legen wir Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit von brutto 7 003 000 Franken vor (netto 2 109 000 Franken) für die Subventionierung von Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren auf der SBB Linie Bern–Freiburg, Bereich Flamatt.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

#### 1. Einleitung

#### 2. Trägerschaft

#### 3. Bisherige Abklärungen

#### 4. Geplante Massnahmen

4.1 Böschungsrückbau

4.2 Schutzzaun mit Alarmsystem

4.3 Murgangnetze

4.4 Böschungssicherung mit Netzabdeckungen

4.5 Entwässerungen

#### 5. Aufwendungen, beitragsberechtignte Kosten

5.1 Bisherige Aufwendungen (ausserhalb Projekt)

5.2 Subventionsprinzip und Subventionssatz

5.3 Subventionsberechtignte Kosten

5.4 Festlegung der Beiträge und Abwicklung der Verpflichtung

#### 6. Varianten und Kostenwirksamkeit

#### 7. Plangenehmigungsverfahren

#### 8. Zeitplan und weitere Schritte

#### 9. Referendum

#### 10. Schlussfolgerung

### 1. EINLEITUNG

Die SBB Hauptlinie 250 Bern–Lausanne dient der Abwicklung von regionalem und nationalem Personen- und Güterverkehr. Täglich passieren gegen 30 000 Personen diesen Streckenabschnitt in der S-Bahn zwischen Bern und Freiburg und in den Fernverkehrszügen. Tendenziell nehmen die Frequenzen auf dieser Linie zu. Die Strecke dient zudem als Umleitungsfahrweg im Falle eines Unterbruchs der Linie Biel–Lausanne.

Die wesentlichen Risiken für die Bahn im Zusammenhang mit Naturgefahren bestehen im Abschnitt zwischen dem Ostportal Tunnel Flamatt und der Sensebrücke/Kantonsgränze FR/BE, also auf der Freiburger Seite. In diesem Bereich werden geotechnisch ungünstige Formationen der Unteren Süsswassermolasse (Sandsteine und Mergel) durchquert. Spätestens die Ereignisse 2006 und insbesondere 2007 haben die Verletzlichkeit des Streckenabschnitts gegenüber Naturgefahren deutlich aufgezeigt. Trotz verschiedener, seit vielen Jahren ausgeführter Massnahmen (Hang- und Gerinneverbauungen, Böschungsstabilisierungen, Auffangbecken, Waldbau etc.) ereignen sich auf diesem Streckenbereich durch-

schnittlich 1 bis 2 Ereignisse pro Jahr mit direkten Konsequenzen für den Bahnbetrieb.

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Projekt ist die klare Trennung zweier Aspekte wichtig:

- Sicherungsmassnahmen gegen drohende Naturgefahren, welche *ausserhalb des Geleisekörpers und ausserhalb des direkten Böschungsbereichs* entstehen
- Massnahmen, welche für die *Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Funktionstauglichkeit des Werks selber* notwendig sind.

Die vorliegende Botschaft bezieht sich ausschliesslich auf den ersten Aspekt.

Unabhängig von längerfristigen Planungen, bei welchen allenfalls auch grundsätzlich neue Linienführungen geprüft werden können, sind kurz- und mittelfristige Massnahmen zur Verbesserung der Streckensicherheit und Verfügbarkeit notwendig. Aus Sicht der finanziellen Investition handelt es sich um das grösste je im Kanton Freiburg über die Waldgesetzgebung zur Unterstützung vorgesehene Projekt.

## 2. TRÄGERSCHAFT

Die Trägerschaft des Projekts sind die Schweizerischen Bundesbahnen. Die Projektausführung erfolgt unter der Leitung des Bereichs «Infrastruktur, Projekte Region Mitte, Projektmanagement» in Olten.

## 3. BISHERIGE ABKLÄRUNGEN

Eine Vorstudie Naturgefahren (2006), die Analyse der Unwetterereignisse der Jahre 2006 und 2007 und die Pilotstudie Naturgefahren (2008) haben gezeigt, dass auf Grund der sehr hohen Ansprüche an die Sicherheit und Verfügbarkeit der Strecke umfangreiche Massnahmen notwendig sind. Als Hauptproblem erkannt sind gravitative Gefahrenprozesse, insbesondere bei Unwetterereignissen.

Im September 2010 wurde durch die SBB ein Vorprojekt fertiggestellt, welches die in den Vorstudien als Varianten diskutierten Massnahmen zur Reduktion von Unfallrisiken und Streckenunterbrüchen konkretisiert (Vorprojekt Schutzmassnahmen Flamatt, Bericht Nr. F0940.2, ARGE Kissling+Zbinden, Biel, Geotest AG, Zollkofen).

Am Schadenpotenzial orientierte Überlegungen zeigen auf, dass die grössten Risiken verbunden sind mit dem Szenario einer Kollision eines Zuges mit auf dem Gleis abgelagertem Material und Entgleisung des Zuges. Rutschungen, Hangmuren oder Sturzereignisse aus der Böschung oberhalb der Bahnlinie können zu Materialablagerungen am Böschungsfuss und im Gleisbereich führen.

Spätestens der Streckenunterbruch der Linie Bern–Freiburg vom 10.–25. August 2007 in der Folge einer Unwettersituation hat aber gezeigt, dass nicht nur die eigentlichen Risiken, sondern auch die *Streckenverfügbarkeit* von grosser Bedeutung ist. Setzungen im Dammbereich bei Wünnwil, welche den Unterbruch verursachten, wurden zwar durch Unwetter und zu viel Wasser ausgelöst, haben aber mehr mit dem *Versagen eines Bauwerks* als mit Naturgefahren zu tun. Solche Unterhalts- und Er-

neuerungsarbeiten am Werk selber sind aber nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft.

Zu erwähnen ist auch, dass in der Folge der Streckenunterbrüche Freiburg–Bern von 2007 der Staatsrat des Kantons Freiburg die SBB aufgefordert hatte, Massnahmen für die bessere Sicherung dieser Linie zu ergreifen.

## 4. GEPLANTE MASSNAHMEN

Kernstück der vorgeschlagenen Massnahmen auf einer Streckenlänge von ca. 3.3 km sind substanzielle Eingriffe in den steilen Sandsteinfelswänden im Bereich des Bahnhofes Flamatt (ca. 62 000 m<sup>3</sup> Felsabtrag) sowie der Bau eines kombinierten Rückhalte- und Alarmsystems (Schutzzaun mit integriertem Alarm zum allfälligen Stoppen des Bahnverkehrs) in den angrenzenden Abschnitten.

### 4.1 Böschungsrückbau

Diese Massnahme führt zu substanziellen Eingriffen, welche sich auf den Bereich des Bahnhofes Flamatt konzentrieren. Hier ist Felsabtrag bis auf eine maximale Höhe von 50 m oberhalb der Geleise vorgesehen. Weitere Massnahmen dieser Art an anderen Orten haben punktuellen Charakter.

### 4.2 Schutzzaun mit Alarmsystem

Aufgrund der Topographie ist es an verschiedenen exponierten Stellen nicht möglich, Schutzmassnahmen auf die grösstmöglichen Ereignisse zu bemessen. Auch ist es nicht denkbar, einen Böschungsrückbau auf *der gesamten exponierten Strecke* von über 3 km vorzunehmen.

Hier soll deshalb ein risikoorientierter Ansatz weiterführen. Häufige, kleinere Ereignisse mit geringer Intensität werden durch Netze gestoppt, welche auf die bestehenden knappen Platzverhältnisse zugeschnitten sind. Wird das Netz hingegen durch ein seltenes, grösseres Ereignis beschädigt oder zerstört, wird ein Alarm ausgelöst. Dank diesem Alarm werden Zugskompositionen gestoppt oder zur Langsamfahrt gezwungen. Das grösste Risiko, nämlich das einer Kollision mit auf dem Geleise abgelagertem Material, ist damit praktisch ausgeschaltet.

Diese Massnahme ist sehr kosteneffizient, akzeptiert aber Störungen des Betriebs und trägt der Streckenverfügbarkeit nur am Rande Rechnung.

### 4.3 Murgangnetze

In gewissen Rinnen, wo murgangartige Prozesse direkt auf den Geleisebereich einwirken, ist die Erstellung von speziellen Netzen vorgesehen, welche solche Ereignisse grundsätzlich stoppen können.

### 4.4 Böschungssicherung mit Netzabdeckungen

Solche Massnahmen verkleinern die Gefahr von Rutschungen und werden routinemässig realisiert. Die langfristige Funktionstauglichkeit ist aber beschränkt. Idealerweise bestehen an einer Verbindungslinie mit nationaler Bedeutung keine so steilen Böschungswinkel, dass solche wenig nachhaltigen Massnahmen notwendig werden. Die Linienführung Bern–Freiburg wurde aber

Mitte des vorletzten Jahrhunderts geplant und muss im vorliegenden Kontext als gegeben betrachtet werden.

#### 4.5 Entwässerungen

Insbesondere im Bereich des geplanten Böschungsrückbaus muss die Wasserführung neu gestaltet sein, damit Regen- und Oberflächenwasser schadlos und sicher abgeführt werden kann.

### 5. AUFWENDUNGEN, BEITRAGSBERECHTIGTE KOSTEN

#### 5.1 Bisherige Aufwendungen (ausserhalb Projekt)

Im Zusammenhang mit den Ereignissen 2007 wurden durch die SBB Sicherungs- und Schutzmassnahmen in der Höhe von ca. Fr. 5.5 Mio. ausgeführt. Dieser Betrag schliesst die Dammanierungsarbeiten Wünnwil nicht mit ein. Über die Waldgesetzgebung wurde nur ein Bruchteil dieses Aufwands subventioniert, dies im Zusammenhang mit waldbaulichen Massnahmen sowie einigen begleitenden technischen Massnahmen zur Regulierung des Wasseranfalls aus obliegenden Kleinst-Einzugsgebieten von Geländerinnen. Die bisherigen Massnahmen sind Bestandteil des Gesamtkonzepts der Sicherungsmassnahmen gegen Naturgefahren, aber nicht Gegenstand des aktuellen Projekts.

#### 5.2 Subventionsprinzip und Subventionssatz

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bildet die Grundlage für die Subventionierung des Vorhabens. Die Programmvereinbarung für den Bereich Schutzbauten und Gefahregrundlagen nach dem Waldgesetz (WaG) sieht Bundesbeteiligungen für die Bereiche «Gefahregrundlagen» und «Grundangebot» vor, welche nach dem Abschluss der Verträge ohne weiteres Mitwirken des Bunds direkt durch den Kanton umgesetzt werden. Hingegen ist auch vorgesehen, umfangreiche und komplexere Projekte nicht nach diesem System abzuwickeln, sondern die Bundesbeteiligung über *einzelne Projektverfügungen des Bunds* abzuwickeln. Diesbezüglich hat sich die Situation gegenüber dem Projektmanagement vor 2008 nur insofern verändert, als sich der Entscheid der Bundesbeteiligung nicht mehr an die Trägerschaft, sondern an den Kanton richtet und an diesen ausbezahlt wird. Das vorliegende Einzelprojekt ist folglich nicht Bestandteil der erwähnten Programmvereinbarung, hingegen trägt der Bund dem Projekt in seiner Finanzplanung Rechnung.

Die Berechnung des effektiven Beitrags richtet sich nach dem Prinzip eines prozentualen Beitrags an *tatsächliche Kosten und Aufwendungen*, sowohl hinsichtlich des Bundesbeitrags als auch des Kantonsbeitrags.

Gemäss der Verordnung vom 30. März 2004 über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen beträgt der kantonale Satz 50–95% der anrechenbaren Kosten. Angesichts des speziellen Charakters des Projekts, welche vom Umfang her die üblichen Dimensionen bei der Naturgefahrenprävention im Kanton Freiburg sprengen und die zurzeit geplanten Beträge auf der entsprechenden Rubrik vervielfachen, kommt der minimale Beitragsatz von 50% zu Anwendung.

Der Bund verlangt zuerst einen Kantonsentscheid, um seinerseits seinen Beitrag festzulegen. In einer Stellungnahme vom 29. März 2011 signalisiert die Abteilung Gefahrenprävention des Bundesamts für Umwelt grundsätzlich die Anerkennung des Subventionstatbestands und stellt einen Beitrag von rund 35% in Aussicht. Der Beitragsatz des Kantons liegt somit bei 15%.

#### 5.3 Subventionsberechtigte Kosten

Die Beurteilung, ob Kosten und Aufwendungen subventionsberechtigt sind, richtet sich nach dem aktuellsten Handbuch NFA im Umweltbereich. Im Kap. 5 der «Fachspezifischen Erläuterungen zur Programmvereinbarung im Bereich Schutzbauten und Gefahregrundlagen» sind detaillierte Angaben zu finden, welche an dieser Stelle nicht wiederholt sind.

Bezeichnung	Einheit	Menge	Preis Fr.	Total Fr.
Installation	pau-schal			825 000
<b>4.1 Böschungsrückbau</b>	m <sup>3</sup>	61 800	115	7 107 000
Sicherung Fels Bereiche A/D	m <sup>2</sup>	2 600	300	780 000
Baupisten – Zufahrtswege	m'	1 620	342	554 000
<b>4.2 Schutzzaun mit Alarmsystem</b>	m'	2 000	1 000	2 000 000
<b>4.3 Murgangnetze</b>	m'	45	2 000	90 000
<b>4.4 Böschungsnetze</b>	m <sup>2</sup>	1 200	250	300 000
<b>4.5 Entwässerungen</b>	m'	1 000	200	200 000
Forstarbeiten – Holzerei	pau-schal			100 000
Landerwerb	pau-schal			60 000
Projektierung – Bauleitung – Spezialisten	nach SIA			1 000 000
<b>Subtotal</b>				<b>13 016 000</b>
MwSt. 8%				1 041 000
<b>Total gerundet</b>				<b>14 060 000</b>

Die Genauigkeit der Kostenschätzung beträgt ca. 10%. Die nicht beitragsberechtigten Kosten und Aufwendungen des Projekts (insbesondere alle Eigenleistungen der SBB) sind auf Fr. 1 Mio. geschätzt.

#### 5.4 Festlegung der Beiträge und Abwicklung der Verpflichtung

	Fr.
Beitragsberechtigte Gesamtkosten	14 060 000
Kantonsbeitrag brutto 50%	7 003 000
davon Bundesbeitrag 35%	4 921 000
Kantonsbeitrag netto 15%	2 109 000

Diese Beiträge betreffen im Prinzip die Positionen 4630.200 (Bundesbeitrag) und 3632.200 (Kantonsbeitrag brutto) mit der analytischen Position SFOR-F-DN-I.

### 6. VARIANTEN UND KOSTENWIRKSAMKEIT

Die vorliegende Variantenwahl basiert auf der forstlichen Vorstudie und der Pilotstudie, in denen verschiedene Varianten diskutiert wurden. Auch die bei den jüngeren Massnahmen gemachten Erfahrungen fliessen in den

Folgerungen ein. Die vollständige Beschränkung auf die kostengünstigsten Massnahmen (Schutzzaun, Böschungssicherungen) mit ebenfalls sehr geringfügigen Auswirkungen auf die Landschaft wurde aus Risikoüberlegungen verworfen. Aufgrund der bestehenden Risiken im Bereich des Bahnhofs (Personenaufenthalt, stehende Züge, Infrastruktur, Gefährdungsszenarien) sind zusätzliche, nachhaltig wirksame Massnahmen notwendig, was nur mit einer aufwändigen Anpassung der Topographie erreicht werden kann.

Detaillierte, risikobasierte Berechnungen zeigen, dass das Nutzen–Kosten Verhältnis über alle Massnahmen gemittelt bei knapp 2 liegt, respektive der Nutzen etwa doppelt so gross ist wie der Aufwand. Für die Ermittlung dieser Kennzahl wurde ein vom BAFU vorgesehenes Hilfsmittel verwendet, welches die Bewertung *direkter Sach- und Personenschäden* nach einem vorgegebenen System erlaubt. Verschiedene Kenngrössen und Parameter sind dabei gesamtschweizerisch nach den gleichen Regeln fixiert.

Damit ist die Folgerung möglich, dass die *aktuellen Risiken kostenwirksam reduziert* werden. Nicht berücksichtigt sind alle indirekten Schäden, welche durch Verspätungen oder Streckenunterbrüche entstehen. Würden diese mit einbezogen, wäre der Nutzen noch deutlich höher.

## 7. PLANGENEHMIGUNGSVERFAHREN

Das Plangenehmigungsverfahren ist im Mai 2011 noch im Gang. Das Bundesamt für Verkehr BAV ist zuständig für die Verfahrenskoordination und die Ausstellung der Baubewilligung. Auf Stufe Kanton stellt das Amt für Verkehr und Energie die Koordination der Mitberichte der verschiedenen kantonalen Ämter sicher. Die Publikation in den direkt betroffenen Gemeinden Wünnewil-Flamatt und Ueberstorf ist erfolgt. Ende April 2011 wurde durch die SBB auch eine Informationsveranstaltung für die lokale Bevölkerung und von Baustellenzufahrten betroffene Grundeigentümer organisiert. Die SBB sind selber Grundeigentümer der von den Massnahmen direkt betroffenen, an die Geleise angrenzenden Flächen.

Das Subventionsdossier geht summarisch auf verschiedene Aspekte wie Landschaft, Wald, Naturschutz, Gewässer, Siedlung und Strassen ein. Diese Aspekte sind aber hauptsächlich im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens zu beurteilen, eine Vermischung des Baubewilligungsverfahrens mit den Verfahren zu Mitfinanzierungsentscheiden ist aus Gründen der Transparenz möglichst zu vermeiden. Ohne den Resultaten des Bewilligungsverfahrens vorzugreifen, kann aufgrund des aktuellen Stands der Planung doch festgestellt werden, dass insgesamt keine massiven Interessenkonflikte oder andere unlösbare Hürden absehbar sind.

Der kantonale Mitfinanzierungsentscheid erfolgt selbstverständlich unter dem Vorbehalt der Erteilung einer rechtskräftigen Baubewilligung und des Entscheids des BAFU für die Mitbeteiligung des Bunds. Die Einhaltung der im Rahmen dieser Verfahren entschiedenen Auflagen bildet Bestandteil der Auflagen einer Mitfinanzierung durch den Kanton.

## 8. ZEITPLAN UND WEITERE SCHRITTE

Die Ausführung der Arbeiten soll per 2012 begonnen werden, vorgesehen ist ein Realisierungszeitraum bis zum Projektabschluss von ca. 2 Jahren, wobei die am meisten Immissionen (insbesondere durch Transporte) verursachenden Arbeiten des Böschungsrückbaus auf ein Jahr konzentriert werden.

Die Abwicklungen der Beitragszahlungen erfolgt entsprechend dem Fortschritt der Arbeiten und den Regeln, welche gemäss einem zwischen der SBB und der zuständigen Direktion ILFD zu erstellenden Vertrag zur Gewährung einer Subvention noch festzulegen sind.

- > Verpflichtung Kantonsbeitrag                             September 2011
- > Verpflichtung Bundesbeitrag                             Herbst 2011
- > Abschluss Plangenehmigungsverfahren    Beginn 2012
- > Vertrag SBB–ILFD (Umsetzung der Finanzverpflichtung)                             Beginn 2012
- > Baubeginn   Frühjahr 2012
- > Abschluss der wichtigsten Arbeiten Tiefbau   Mitte 2013
- > Projektabschluss   Ende 2014

Dieser Zeitplan hat keine Reserven gegenüber immer möglichen Verzögerungen im Zusammenhang mit den laufenden Verfahren (Einsprachen, Rekurse, Auflagen etc.). Damit der Baubeginn per Anfang 2012 möglich wäre, sind parallel zu den laufenden Verfahren verschiedene Vorbereitungsarbeiten seitens der Trägerschaft notwendig (detaillierte Pflichtenhefte, Vorbereitung der Ausschreibung etc.). Solche Vorbereitungsarbeiten erfolgen unter Vorbehalt und sind immer so gestaltet, dass sie allfällige später definierte Auflagen noch einbeziehen können.

## 9. REFERENDUM

Der verlangte Verpflichtungskredit (Objektkredit) von 2 109 000 Franken liegt unter dem in Artikel 45 Bst. b der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 festgelegten Betrag (1% der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung oder 34,372 Millionen Franken, Rechnung 2010). Somit untersteht er nicht dem obligatorischen Finanzreferendum.

Der verlangte Verpflichtungskredit liegt auch unter dem in Artikel 46 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung für das fakultative Finanzreferendum vorgesehenen Betrag (1/4% der Gesamtausgaben der letzten Staatsrechnung oder 8,593 Millionen Franken, Rechnung 2010).

Das Dekret untersteht damit auch nicht dem fakultativen Finanzreferendum.

## 10. SCHLUSSFOLGERUNG

Die SBB-Strecke Bern–Freiburg–Lausanne ist von vitaler Bedeutung für den Kanton Freiburg. Der Kanton soll sich deshalb im Rahmen der Verbundaufgabe «Sicherheit gegen Naturgefahren» an den geplanten, kurz- und mittelfristigen Massnahmen beteiligen. Die Ausführung dieser Massnahmen führt nicht zu einer absoluten Sicherheit auf dieser Strecke, reduziert aber die mit den Naturgefah-

ren verbundenen Risiken massgeblich. Wir ersuchen Sie, diesen Dekretsentwurf gutzuheissen.

Anhänge: Zusammenfassender Auszug aus dem Projektdossier «Vorprojekt Schutzmassnahmen Flamatt», September 2010



Auftrag: **F0940 Vorprojekt Schutzmassnahmen Flamatt**

Aktennotiz: **Beilage zur Botschaft an den Grossen Rat**

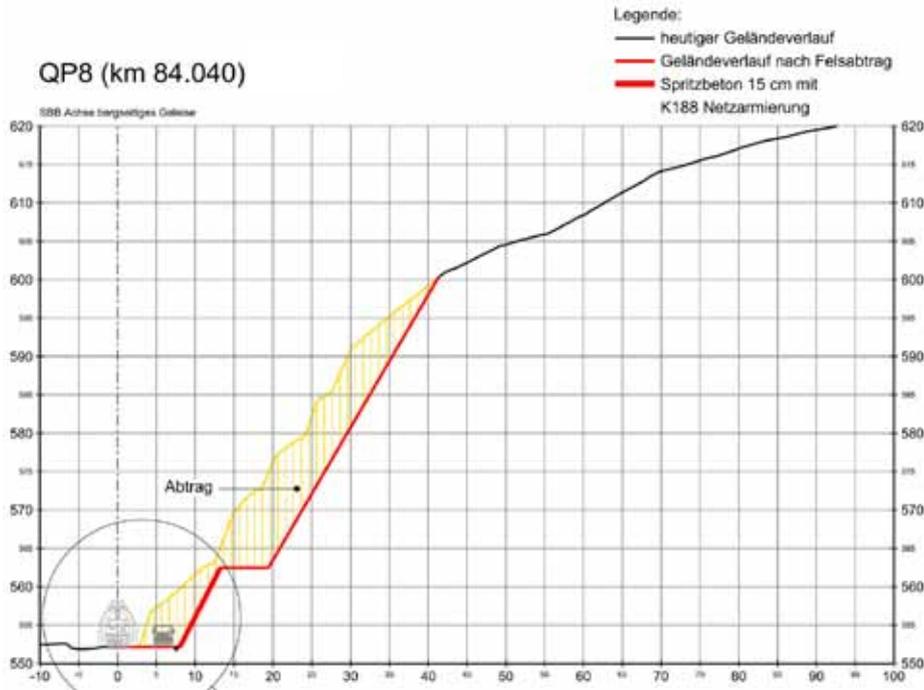
Erstellt von: **B. Künzli und K. Graf, GEOTEST AG**



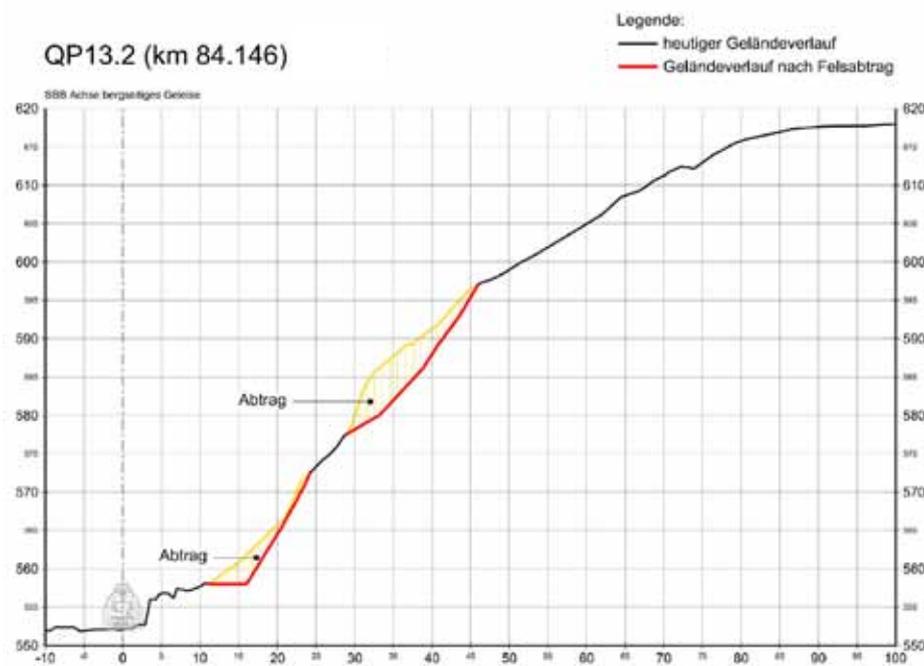
Situationsplan Vorprojekt Schutzmassnahmen Flamatt



Fotomontage Massnahmen Bereich Bahnhof Flamatt



Querprofil Böschungsrückbau Bereich Stützmauern Bahnhof



Querprofil Böschungsrückbau Bereich Perron, punktueller Abtrag

## Décret

du

**relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement  
pour le subventionnement de mesures de protection  
contre les dangers naturels de la ligne CFF  
Berne–Fribourg, secteur Flamatt (crédit d'objet)**

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat;

Vu la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo) et son ordonnance du 30 novembre 1992 (OFo);

Vu la loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles et son règlement du 11 décembre 2001;

Vu l'ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions cantonales aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles;

Vu le message du Conseil d'Etat du 15 juin 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

#### **Art. 1**

Le crédit d'objet pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne–Fribourg, secteur Flamatt, est approuvé.

#### **Art. 2**

Un crédit d'engagement de 2 109 000 francs est ouvert auprès de l'Administration des finances.

## Dekret

vom

**über einen Verpflichtungskredit für Schutzmassnahmen  
gegen Naturgefahren auf der SBB-Linie Bern–Freiburg,  
Sektor Flamatt (Objektkredit)**

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG) und die Waldverordnung vom 30. November 1992 (WaV);

gestützt auf das Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen und das dazugehörige Reglement vom 11. Dezember 2001;

gestützt auf die Verordnung vom 30. März 2004 über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 15. Juni 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **Art. 1**

Der Objektkredit für Beiträge an Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren auf der SBB-Linie Bern–Freiburg, Sektor Flamatt, wird genehmigt.

#### **Art. 2**

Bei der Finanzverwaltung wird ein Verpflichtungskredit von 2 109 000 Franken eröffnet.

**Art. 3**

Les crédits nécessaires au paiement du subventionnement des mesures seront portés au budget du Service des forêts et de la faune et utilisés conformément aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat.

**Art. 4**

La présente décision est prise sous réserve de l'approbation des plans par l'Office fédéral des transports (OFT) et de la décision de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) concernant sa participation au subventionnement.

**Art. 5**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum financier.

**Art. 3**

Die erforderlichen Zahlungskredite werden in den jährlichen Voranschlag des Amtes für Wald, Wild und Fischerei aufgenommen und entsprechend dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates verwendet.

**Art. 4**

Dieses Dekret wird nur rechtswirksam, wenn das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Baubewilligung erteilt und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) über seinen Anteil an den Beiträgen entschieden hat.

**Art. 5**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

Anhang

**GRAND CONSEIL**

**N° 258**

**GROSSER RAT**

**Nr. 258**

*Propositions de la Commission parlementaire*

*Antrag der parlamentarischen Kommission*

**Projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne-Fribourg, secteur Flamatt (crédit d'objet)**

**Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren auf der SBB-Linie Bern-Freiburg, Sektor Flamatt (Objektkredit)**

*La Commission parlementaire ordinaire,*

*Die ordentliche parlamentarische Kommission*

composée de Josef Binz, Daniel Brunner, Fritz Burkhalter, Eric Collomb, Bruno Fasel-Roggo, Josef Fasel, Nicolas Repond et André Schoenenweid, sous la présidence de Claudia Cotting,

unter dem Präsidium von Claudia Cotting und mit den Mitgliedern Josef Binz, Daniel Brunner, Fritz Burkhalter, Eric Collomb, Bruno Fasel-Roggo, Josef Fasel, Nicolas Repond und André Schoenenweid

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

*stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:*

**Entrée en matière**

Tacitement, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

**Vote final**

Par 8 voix sans opposition ni abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel que présenté par le Conseil d'Etat.

**Schlussabstimmung**

Mit 8 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Version des Staatsrats anzunehmen.

**Catégorisation du débat**

Par 7 voix contre 1 et sans abstention (1 membre est excusé), la commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

**Kategorie der Behandlung**

Mit 7 zu 1 Stimmen und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

*Le 12 juillet 2011*

*Den 12. Juli 2011*

## Annexe

GRAND CONSEIL N° 244, 256, 258 et 261 / Préavis CFG  
*Préavis de la Commission des finances et de gestion*

- **Projet de décret N° 244** relatif au subventionnement de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'écoles du CO durant les années 2011 et suivantes
- **Projet de décret N° 256** relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit (2012-2015)
- **Projet de décret N° 258** relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la ligne CFF Berne-Fribourg, secteur Flamatt
- **Projet de décret N° 261** relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du plan d'action et des outils définis dans la stratégie Développement durable du canton de Fribourg

---

*La Commission des finances et de gestion fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

### Entrée en matière

La Commission propose tacitement au Grand Conseil, sous l'angle financier, d'entrer en matière sur ces projets de décrets

## Anhang

GROSSER RAT Nr. 244, 256, 258, 261 / Stellungnahme FGK  
*Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission*

- **Dekretsentwurf Nr. 244** über Beiträge an den Bau, den Umbau und die Erweiterung von Orientierungsschulen im Jahr 2011 und in den folgenden Jahren
- **Dekretsentwurf Nr. 256** über einen Verpflichtungskredit für Lärmsanierungen bei Kantonsstrassen (2012-2015)
- **Dekretsentwurf Nr. 258** über einen Verpflichtungskredit für Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren auf der SBB-Linie Bern-Freiburg, Sektor Flamatt
- **Dekretsentwurf Nr. 261** über einen Verpflichtungskredit für die Verwirklichung des Aktionsplans und der Instrumente gemäss der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Kantons Freiburg

---

*Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission stellt dem Grosse Rat folgenden Antrag:*

### Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grosse Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt stillschweigend, auf diese Dekretsentwürfe einzutreten.

### Vote final

Par 10 voix (projet N° 258), respectivement 11 voix (projets N° 244, 256 et 261) sans opposition ni abstention, la Commission propose au Grand Conseil, sous l'angle financier, d'adopter ces projets de décrets tels qu'ils sont présentés par le Conseil d'Etat.

---

*Le 24 août 2011*

### Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen (Entwurf Nr. 258), beziehungsweise 11 Stimmen (Entwürfe Nr. 244, 256 und 261) ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat unter dem finanziellen Gesichtspunkt, diese Dekretsentwürfe in der Fassung des Staatsrates anzunehmen.

---

*Den 24. August 2011*

**MESSAGE N° 259** *21 juin 2011*  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi portant adhésion**  
**du canton de Fribourg au concordat latin**  
**sur la culture et le commerce du chanvre**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre.

## 1 INTRODUCTION

Le concordat latin du 29 octobre 2010 sur la culture et le commerce du chanvre a pour objectif de fixer des règles communes sur la culture et le commerce du chanvre dans les cantons romands, et ce afin de prévenir les violations des dispositions du droit fédéral, notamment en matière de stupéfiants et en matière agricole.

Ce concordat a été élaboré sous l'égide de la Conférence latine des chefs des Départements de justice et police (CLDJP). Celle-ci a aussi élaboré un exposé des motifs y relatifs; ce texte est annexé au présent message, dont il fait partie intégrante.

Conformément à l'article 13 al. 1 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv, RSF 121.3) et à l'article 13 al. 2 de la Convention du 5 mars 2010 sur la participation des Parlements (CoParl, RSF 121.4), le présent message est accompagné de la prise de position de la Commission interparlementaire romande, du 20 mai 2010, laquelle a siégé le 29 avril 2010 sur cet objet (cf. texte en annexe).

## 2 INCIDENCES

### 2.1 Conséquences

Le concordat et le projet de loi n'auront pas de conséquences en ce qui concerne la répartition des tâches entre Etat et communes ni, en principe, en matière financière ou en matière de personnel.

L'autorité d'application du concordat doit être centralisée et peut être le Service de la police du commerce, le Service de l'agriculture ou encore la Police cantonale. Elle sera désignée par le Conseil d'Etat (cf. art. 19 du concordat et p. 18 de la note explicative). Elle percevra les émoluments nécessaires pour ses tâches concordataires (cf. art. 22 du concordat).

Le concordat et le projet de loi sont par ailleurs conformes au droit fédéral et sont eurocompatibles.

### 2.2 Soumission au referendum

L'adhésion à la convention est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

### Annexes:

- Exposé des motifs du projet de concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre
- Prise de position de la Commission interparlementaire romande, du 20 mai 2010

---

# Exposé des motifs du projet de concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre

---

## 1 PRÉAMBULE

### 1.1 Point de la situation sur le cannabis<sup>1</sup>

#### 1.1.1 Historique et état actuel de la recherche scientifique

Les connaissances scientifiques concernant le cannabis ont évolué très lentement. Depuis plusieurs millénaires, on en a une connaissance intuitive, mais c'est seulement à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle que les découvertes scientifiques ont permis de mieux connaître cette plante et les effets des substances qu'elle contient. Ainsi, c'est en 1964 que fut découvert le composé actif conférant au chanvre son caractère de produit stupéfiant : le Tétrahydrocannabinol (THC).

Dans les années qui suivirent cette découverte, les études sur les effets du cannabis n'en sont pas moins demeurées très empiriques : on observait telle ou telle conséquence chez le patient, mais sans connaître de manière précise le mode d'action du THC sur l'Homme. Il a fallu attendre 1990 pour que soit découverte l'existence de récepteurs situés dans le système nerveux, capables d'être stimulés par le THC. Par la suite, des substances présentes naturellement dans l'organisme humain et également capables de stimuler ces récepteurs ont été mises en évidence. Elles ont été dénommées endocannabinoïdes. Les récepteurs aux cannabinoïdes et les endocannabinoïdes participent à un mécanisme de régulation très subtil, situé au niveau de la communication synaptique, c'est-à-dire de la communication entre les cellules nerveuses.

Les récepteurs aux cannabinoïdes ne sont présents qu'en faible quantité dans les zones du cerveau qui participent au contrôle des fonctions cardiovasculaires et respiratoires, ce qui explique vraisemblablement la faible toxicité somatique du cannabis, qui s'exprime par une absence de risque d'intoxication létale aux doses de THC habituellement consommées, contrairement à ce qui se passe avec les opiacés (héroïne, morphine, ...).

Depuis des millénaires, le cannabis a été utilisé à des fins thérapeutiques. De nos jours, l'utilisation du cannabis ou du dronabinol (forme synthétique du THC, substance active du Marinol<sup>TM</sup>) a été proposée notamment pour le traitement de certaines douleurs, de nausées, de l'anorexie, de l'asthme, du glaucome, de l'épilepsie et de la spasticité musculaire. Cependant, les bénéfices thérapeutiques du cannabis ou du THC sont encore largement discutés.

L'usage de la fibre de chanvre de manière artisanale est également connu depuis plusieurs millénaires. D'abord pour la confection de cordage, de voiles, d'habits ou de papier, une utilisation industrielle en a été faite depuis un siècle (industrie automobile, industrie du bâtiment, par exemple).

---

<sup>1</sup> Pour un approfondissement de la question, cf. Nicolas DONZE et Marc AUGSBRUGER, Cannabis, haschich & Cie, un enjeu pour l'individu et la société, Saint-Maurice (Editions Saint-Augustin) 2008

### 1.1.2 Situation en matière de consommation de cannabis

L'importance et l'évolution de la consommation de cannabis ne sont pas faciles à évaluer scientifiquement. Toutefois, différentes études menées en Suisse ont montré une augmentation de la proportion de mineurs ayant consommé du cannabis au moins une fois dans l'année<sup>2</sup>.

Le cannabis est aussi le stupéfiant le plus consommé au monde, loin devant tous les autres. Presque 160 millions de consommateurs ont été recensés en 2005, ce qui représente 3.8 % de la population globale âgée de 15 à 64 ans. En comparaison, le nombre de consommateurs de cocaïne est estimé à dix fois moins<sup>3</sup>.

Parmi les possibilités d'évaluation de la consommation de cannabis dans la population figurent les études menées auprès des conducteurs. Ainsi, après l'éthanol, les cannabinoïdes représentent les substances les plus fréquemment mises en évidence par le Centre universitaire romand de médecine légale (CURML) parmi les conducteurs suspectés de conduire sous influence.

Beaucoup de jeunes font leur propre culture intérieure de cannabis (dite culture *indoor*), sur la base d'indications fournies par Internet. La consommation personnelle du produit de ces cultures peut s'accompagner d'un petit trafic, source de revenus non négligeables.

Quant à l'augmentation parallèle de la consommation de cocaïne, elle n'est pas liée à une quelconque interdiction du commerce de chanvre. Elle est générale en Europe et ne se limite pas aux cantons ayant légiféré sur le cannabis. Cette augmentation est très vraisemblablement liée à la recherche de nouveaux marchés par les trafiquants sud-américains, le marché nord-américain de la cocaïne étant saturé, et à la diminution du trafic d'héroïne observé lors de la guerre en ex-Yougoslavie.

### 1.1.3 Effets sur la santé

Parmi les effets physiologiques observés suite à la consommation de cannabis, figurent une tachycardie, une hypotension, une dilatation des vaisseaux de l'œil, une diminution de la salivation, une hypothermie, des vomissements, des diarrhées, des céphalées, des vertiges, des tremblements, une paralysie, ainsi qu'une altération de la coordination des mouvements. Ces effets peuvent survenir mais ne vont pas obligatoirement se produire systématiquement.

Lors d'une consommation occasionnelle, les modifications suivantes du comportement ont été observées : une modification de la perception de l'espace et du temps, une perturbation de la mémoire à court terme, des perturbations sensorielles, une euphorie, une agressivité, une désinhibition et une conscience accrue de soi.

Il y a une dizaine d'années, on admettait une accoutumance ou dépendance au cannabis d'ordre psychologique, d'où la terminologie souvent utilisée de "drogue douce" par opposition aux "drogues dures", terminologie alors utilisée pour l'héroïne et la cocaïne. Aujourd'hui il est généralement admis que du point de vue toxicologique, cette classification n'a aucun sens, même si le but était de mettre en avant les substances pouvant induire un état de dépendance. Depuis, plusieurs études ont mis en évidence que le cannabis pouvait induire chez certaines personnes un phénomène de dépendance et l'apparition d'un syndrome de sevrage, dépendant de la dose consommée.

---

<sup>2</sup> Cf. ISPA, *Cannabis, Etat des lieux en Suisse, Lausanne, 2004* et OFDT, *Cannabis, Données essentielles, Paris, 2007*

<sup>3</sup> Cf. UNODC, *World Drug Report, 2008*

Quant à la question de la relation entre le développement d'une schizophrénie et la consommation de cannabis, elle est complexe. Il semble cependant que le cannabis peut contribuer au développement de cette pathologie dans un terreau favorable.

Lors d'une consommation régulière de cannabis, on a pu constater des crises d'angoisse avec panique, une démotivation, une augmentation du risque de dépression ainsi qu'une diminution des capacités d'apprentissage.

Si les travaux menés à ce jour sur l'irréversibilité des lésions qui seraient causées au cerveau par le cannabis ne permettent pas de conclure dans un sens ou dans l'autre, on sait néanmoins que le THC agit sur les cellules du cerveau, ce qui occasionne une atteinte indéniable à ses structures.

Il a été mis en évidence que la consommation de THC cause des troubles de mémorisation, d'où la survenue de nombreux problèmes chez des jeunes en âge de scolarité, en apprentissage ou aux études.

Du point de vue toxicologique, aucune substance n'est vraiment dénuée de dangers. C'est la dose qui fait la toxicité. Le THC n'échappe pas à cette règle. Ainsi, plus la dose de THC consommé est élevée, plus le risque d'apparition des effets toxiques augmente.

A remarquer à ce propos que, ces dernières années, la sélection de variétés de cannabis riche en THC et la culture en intérieur ("indoor") ont permis la culture de plantes ayant des teneurs en substance active allant jusqu'à plus de 30 % de poids sec dans certaines parties de la plante. Pour mémoire, les variétés de cannabis autorisées sont celles figurant sur le catalogue des variétés établi par la Confédération<sup>4</sup>. Ces plantes ont en principe des teneurs en substances actives de moins de 0,3 % de poids sec. Le catalogue fédéral des variétés est suivi et mis à jour chaque année sur la base d'analyses biologiques, de sorte que les plantes développant un taux de THC supérieur à 0,3 % en sont éliminées. En application des accords bilatéraux passés entre la Suisse et l'Union européenne, les variétés agréées dans la liste, plus longue, de la Communauté européenne, devraient en principe aussi être admises en Suisse, car la limite européenne est fixée à 0,2 %<sup>5</sup>. Une base légale de droit administratif est d'autant plus nécessaire que le respect de ces taux doit pouvoir être contrôlé sur les plantes elles-mêmes, afin de vérifier que la semence utilisée provient bien de la variété légale achetée.

Parmi les risques encourus suite à la consommation de cannabis, figurent les risques routiers. Ces dernières années, plusieurs études<sup>6</sup> ont démontré les effets néfastes de la consommation de cannabis sur la capacité à conduire. Certaines études ont mis en évidence chez les conducteurs sous influence du cannabis une augmentation du risque d'être responsable d'un accident, et que ce risque était encore plus important lorsque la concentration de THC dans le sang croissait ou que de l'éthanol était consommé conjointement.

---

<sup>4</sup> Ordonnance de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) du 7 décembre 1998 sur le catalogue des variétés de céréales, de pommes de terre, de plantes fourragères, de plantes oléagineuses et à fibres ainsi que de betteraves (Ordonnance sur le catalogue des variétés)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/catalogues/comcat\\_agri\\_2008/59.html](http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/catalogues/comcat_agri_2008/59.html)

<sup>6</sup> Dont celles réalisées par le CURML

## 1.1.4 Culture et commerce

### 1.1.4.1 Cultures

Par exemple dans le Canton de Vaud, on recense en tout, pour l'année 2008, 2,19 hectares (ha) de cultures de chanvre déclarées (variétés autorisées par l'ordonnance sur le catalogue des variétés, pauvres en THC) sur un total d'environ 110 000 ha de surface agricole utile dans le canton. En comparaison, environ 15 000 ha de chanvre agricole sont cultivés dans l'Union Européenne (UE) et environ 200 000 ha dans le monde.

S'y ajoutent 0,41 ha de culture d'une "autre variété", acquise avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le catalogue des variétés. L'agriculteur est ainsi au bénéfice d'un droit acquis tant que ses plantes subsistent, car l'ordonnance en question interdit le commerce de détail des graines, mais non leur culture. Cette culture est sous contrôle et sécurisée par l'exploitant. La production d'huile essentielle, par distillation, est surveillée par la régie fédérale des alcools. Ce produit final ne contient quasiment aucune trace de THC. D'un point de vue agronomique et neutre, rien ne permet de démontrer un quelconque avantage qualitatif du cannabis à haute teneur par rapport à une variété agréée, pour la production d'huile essentielle. A cet égard, celle obtenue actuellement, en toute légalité, par ce seul cultivateur suffit largement à satisfaire les besoins du marché. Elle est utilisée comme additif pour aromatiser des produits alimentaires, notamment des boissons.

Les cultures en plein champ de variété agréées, annoncées auprès du canton dans le cadre des paiements directs, ne posent en principe aucun problème. Concernant les mélanges grainiers pour oiseaux, ils peuvent certes contenir des graines de chanvre. Celles-ci sont en principe stérilisées, même si des germinations spontanées ont été observées. Mais il s'agit de toute manière de variétés très pauvres en THC et difficilement utilisables comme stupéfiants.

### 1.1.4.2 Commerce

On trouve dans toute la Romandie des magasins de chanvre. Ceux-ci vendent différents produits dérivés allant du textile à la bouture, provenant de la plante mère, ou au planton, provenant de la germination d'une graine. Ces plants de chanvre sont tous issus de variétés à haute teneur en THC. De l'aveu des commerçants, si tel n'était pas le cas, il n'y aurait aucun intérêt de la part de la clientèle. Profitant d'une jurisprudence du Tribunal fédéral demandant à l'autorité d'apporter la preuve d'un usage illicite, les commerçants en question vendent les plants à titre "ornemental". Il est cependant intéressant de constater qu'aucun fleuriste ou horticulteur ne vend ce genre de plantes. De fait, sans la vente des boutures à haute teneur en THC, ainsi que du matériel indispensable à leur culture, tels qu'outils de jardinage, éclairages, ventilation, supports, engrais etc., ceux-ci représentant jusqu'à 80 % de leur chiffre d'affaire, les magasins de chanvre ne seraient pas viables.

En résumé, le cannabis agréé permet tous les usages licites et l'augmentation de la teneur en THC n'apporte, pour ces usages, aucun avantage.

## 1.1.5 Distinctions

Les spécialistes donnent une portée spécifique différente aux termes suivants :

- cannabis sativa : nom scientifique ;
- chanvre : terme générique désignant la plante ;
- marijuana : feuilles ou fleurs séchées ;
- haschisch : résine d'une plante à maturité (substance visqueuse sécrétée par les poils glanduleux ou par l'inflorescence) ; récoltée, mélangée avec une poudre et compressée, elle compose des

- pains, qui étaient déjà importés il y a 20 ou 25 ans mais contenaient à cette époque moins de THC ;
- huile alimentaire : produit résultant de la pression à froid des graines d'une variété pauvre en THC ;
  - huile essentielle : produit très pauvre en THC obtenu par distillation de la plante entière ;
  - huile de cannabis ou huile de haschisch : concentré de résine macéré dans de l'alcool, avec haute teneur, de 70 à 80 %, en THC ; liquide noir et visqueux.

### 1.1.6 Perception du cannabis par le public

Au cours de ces 20 dernières années, la législation fédérale en matière de stupéfiants n'a pas changé, mais son application a été différenciée par les cantons. Dès lors, le message donné aux jeunes n'est pas clair. Un débat périodique et fluctuant oppose les adeptes du cannabis à ses opposants. Ce flou est entretenu par le monde des adultes auprès des enfants.

Un phénomène culturel, remontant aux années 1960, a imposé auprès d'une génération l'image d'un cannabis dont la teneur en THC était beaucoup moins forte que maintenant. Il s'agissait alors de "marijuana" : on ne fumait que les feuilles du cannabis, ce qui réduisait le THC à un taux très faible.

Depuis, les méthodes de culture et les sélections de variétés permettent d'obtenir du cannabis à très haute teneur en THC (36 %). La quantité fumée a également augmenté et il est devenu courant d'en fumer 15 fois par jour.

L'adulte ayant une vie établie peut fumer de temps en temps un "joint" et ne pas s'en trouver plus mal, mais les jeunes font usage de qualités et de quantités de cannabis plus dangereuses, ce qui génère des problèmes sociaux.

Un consensus s'est dégagé, dans la population, sur la nocivité du tabac et la nécessité d'en réduire autant que possible la consommation, sinon de l'éradiquer. Les risques que le chanvre fait courir au consommateur sont les mêmes (cancer, notamment), voire plus graves en raison de l'emploi de pesticides toxiques pour la culture "indoor". Toutefois, ces faits sont méconnus et, paradoxalement par rapport au tabac, le cannabis fait aujourd'hui l'objet d'un débat passionné, divisant la population entre adeptes du chanvre et opposants au chanvre.

La jurisprudence du Tribunal fédéral contribue à entretenir ce flou et la discussion politique intervenue autour de la motion Payot, déposée le 22 novembre 2005 dans le Canton de Vaud, s'est fait l'écho de cette polémique.

Le rôle de la collectivité publique, tel qu'il ressort notamment de la motion Payot, est à présent de diffuser un message clair, dans un but de prévention.

## 1.2 Jurisprudence du Tribunal fédéral

Préalablement à la modification du 20 mars 2008, selon la teneur de l'article 8 de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup) :

<sup>1</sup> Les stupéfiants indiqués ci-après ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce.

(...)

d. le chanvre en vue d'en extraire des stupéfiants, et la résine de ses poils glanduleux (hachisch).

(...)

<sup>4</sup> Les stocks éventuels de stupéfiants prohibés doivent être transformés, sous surveillance de l'autorité cantonale, en une substance autorisée par la loi ; à défaut de cette possibilité, ils doivent être détruits.

<sup>5</sup> Si aucune convention internationale ne s'y oppose, l'Office fédéral de la santé publique peut accorder des autorisations exceptionnelles en tant que les stupéfiants visés (...) sont utilisés à des fins scientifiques ou de lutte contre les stupéfiants (...).

Les débats autour de la motion Payot ont mis en évidence le but réel poursuivi par certains cultivateurs ou commerçants, à grande échelle : sous le couvert de la commercialisation de divers produits (coussins, huiles essentielles, plantes décoratives), qui pour elle-même ne serait pas rentable économiquement et ne justifierait pas une production d'une telle ampleur, le chanvre écoulé par les personnes visées est utilisé, dans une large mesure, à titre de stupéfiant par le consommateur final.

A l'origine, la jurisprudence permettait aux autorités cantonales de poursuite pénale de sanctionner ces infractions à l'article 8 LStup :

"La confiscation (sur la base de l'article 58 CP) de graines de cannabis, en elles-mêmes sans nocuité mais pouvant donner lieu à la production de stupéfiants, ne viole pas le droit fédéral, lorsque les circonstances donnent sérieusement à penser qu'elles pourraient concrètement servir à la production de stupéfiants" (arrêt du Tribunal fédéral du 11 octobre 1999, ATF 125 IV 185, consid. 2).

Cependant, le Tribunal fédéral a ensuite établi une présomption, en réalité presque impossible à réfuter, que toute culture n'est a priori pas destinée à produire des stupéfiants :

"L'article 19 ch. 1 LStup interdit la culture de boutures de chanvre dans la mesure où celles-ci permettent, après croissance, d'obtenir du chanvre à haute teneur en THC, qui sera consommé comme stupéfiants. Il incombe aux autorités de démontrer l'usage illégal du chanvre" (arrêt du Tribunal fédéral du 18 juin 2004, ATF 130 IV 83, consid. 1.1).

Dans le cas d'espèce, le Tribunal fédéral a décidé que le taux de THC "ne permet cependant pas, à lui seul, de conclure à la punissabilité du producteur. Encore faut-il que le but visé soit effectivement l'extraction de stupéfiants. Ainsi, toute personne peut librement posséder une plante de chanvre à des fins exclusives d'ornementation, quand bien même il s'agirait d'une variété riche en THC. Sur le plan de la preuve, il incombe aux autorités de démontrer l'usage illégal, même si cela ne va pas sans difficulté (arrêt du Tribunal fédéral 6S.15/2001 du 14 juin 2001, consid. 2b in fine et 2d). En l'espèce, si, selon les constatations cantonales, les cinq plantes obtenues à partir de boutures avaient une concentration de THC comprise entre 12.9 et 25.2 %, il n'est en revanche pas établi que ces plantes devaient servir, après leur culture et leur commercialisation par leurs acheteurs, comme stupéfiants. Dès lors, sur la base de l'état de fait retenu, force est d'admettre que l'élément objectif de l'infraction définie à l'article 19 ch. 1 al. 1 LStup n'est pas réalisé."

Le Tribunal fédéral a également décidé que la culture du chanvre en vue de la production de stupéfiants, définie à l'article 19 ch. 1 al. 1 LStup, ne peut pas être commise par négligence (consid. 1.2).

Cette jurisprudence est contestable, vu que l'administration des preuves en matière pénale obéit normalement au principe de la libre appréciation des preuves (dit aussi de l'intime conviction des juges), et non d'un quelconque fardeau de la preuve.

A contrario, elle rend impossible la poursuite pénale de l'infraction à l'article 8 LStup. En effet, il est loisible à chacun d'invoquer n'importe quel prétexte pour cultiver ou commercialiser du chanvre. Or, dans ces cas, à moins d'un flagrant délit, l'autorité n'a absolument aucun moyen

d'apporter la preuve que cette affirmation est fausse, sinon par une investigation excessivement coûteuse en ressources, tant humaines que logistiques, ce qui limite considérablement les chances d'une ouverture d'enquête par un magistrat.

Cette situation a conduit plusieurs cantons à se doter d'une législation leur permettant d'appliquer le droit fédéral, en exigeant notamment des cultivateurs ou commerçants le respect de certaines formes permettant de démontrer en permanence la traçabilité du produit.

### **1.3 Législation d'autres cantons**

#### **1.3.1 Loi tessinoise du 24 juin 2002**

D'après le message du Conseil d'Etat tessinois, le droit fédéral est insuffisamment restrictif en ce qui concerne le chanvre et permet de facto sa culture en vue d'en extraire des stupéfiants. La loi cantonale est ainsi destinée à combler une lacune, en attendant une éventuelle modification du droit fédéral.

Le système mis en place par la loi tessinoise se caractérise comme suit :

- Commerce :
  - régime d'autorisation pour faire le commerce du chanvre ("patente"), avec condition d'honorabilité, notamment ;
  - interdiction de vente aux mineurs ;
  - restrictions quant à l'emplacement des commerces ;
  - interdiction de la publicité.
- Culture :
  - obligation d'annonce.
- Sanctions pénales de droit cantonal.

#### **1.3.2 Loi de Bâle-Campagne du 12 mai 2005**

Le rapport de la Commission de justice et police de Bâle-Campagne rappelle qu'il existe des produits du chanvre qui ne sont pas des stupéfiants et sont donc légaux. La loi a pour but d'éviter que, sous ce couvert, du chanvre soit cultivé en vue d'en extraire des stupéfiants.

La loi institue une obligation d'annonce pour la culture et un régime d'autorisation pour l'aliénation.

Des mesures administratives sont prévues, par exemple le séquestre du produit ou la fermeture du commerce, ainsi que des sanctions pénales de droit cantonal.

#### **1.3.3 Autres cantons**

Dans le Canton de Thurgovie, un arrêté du Gouvernement du 31 mars 1998 a instauré une obligation d'annonce pour les cultures de chanvre.

Une obligation d'annonce des cultures de chanvre existe aussi depuis le 23 novembre 1998 dans le Canton des Grisons.

#### 1.4 Motion Payot et élaboration du projet de concordat

Suite aux problèmes récurrents mentionnés ci-dessus, causés par la culture et le commerce du chanvre, et notamment parce que la Loi fédérale sur les stupéfiants n'offre pas la garantie d'une prévention suffisante, une motion Payot a été développée le 22 novembre 2005 dans le Canton de Vaud. Elle a pour but l'adoption d'une loi cantonale règlementant la culture et le commerce du chanvre, pour en prévenir tout usage abusif.

Un groupe de travail s'est réuni à trois reprises en 2006, tout d'abord sur le plan cantonal vaudois. Il était composé de représentants de l'Institut de police scientifique de l'Université de Lausanne (IPS), du Centre universitaire romand de médecine légale (CURML), du Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT), du Service de l'agriculture (SAgr) et de la Police cantonale.

Le groupe de travail a défini les réponses à donner aux différentes questions de fond posées lors du débat parlementaire sur l'entrée en matière, a examiné préliminairement si les dispositions à prévoir ne seraient pas en concurrence avec le droit fédéral existant, agricole ou en matière de stupéfiants, et a analysé les lois bâloise et tessinoise, auxquelles se réfère la motion Payot. Il résulte de cet examen que la législation à élaborer relève bien de la compétence de police des cantons et ne déroge pas au droit fédéral.

Il est toutefois apparu que, pour des raisons d'harmonisation, il valait mieux envisager l'élaboration d'un avant-projet de concordat latin.

Un premier document a donc été rédigé par le groupe de travail sous la forme d'un avant-projet de concordat. Il appartenait dès lors à la Conférence latine des directeurs de justice et police (CLDJP) de se prononcer sur le principe et, en cas de réponse positive, de prendre les mesures visant à rédiger un avant-projet officiel.

Fin 2006, le premier avant-projet destiné à la CLDJP a été présenté de manière informelle, oralement, au Premier président du Tribunal d'arrondissement de Lausanne, au Juge d'instruction cantonal et au Procureur général, ainsi que, par écrit le 12 décembre 2006, à divers services du Canton de Vaud, soit au Laboratoire cantonal, au Médecin cantonal, à la Pharmacienne cantonale, au Service juridique et législatif, à la Déléguée cantonale à la protection des données, à l'Office fédéral de l'agriculture, ainsi qu'au Département de la sécurité et de la justice du Canton de Fribourg.

Les instances ainsi consultées se sont montrées favorables à l'élaboration d'un tel texte.

Le projet a été soumis le 13 février 2007 sur le plan intercantonal au Groupe de travail constitué par les spécialistes romands du chanvre au sein des brigades de stupéfiants. Ces collaborateurs ont, à l'unanimité, préavisé favorablement à l'adoption d'un tel concordat.

Le 4 avril 2007, la Conférence des Commandants de police cantonale de la Suisse romande, Berne et Tessin (CCPC RBT) a donné l'accord de principe des polices cantonales pour la poursuite de ce projet et a transmis le dossier à la CLDJP.

La CLDJP s'est à son tour, en date du 24 septembre 2007, prononcée en faveur d'un concordat et a désigné le groupe de travail intercantonal chargé de préparer un avant-projet officiel sur la base du premier avant-projet.

Ce groupe de travail a été constitué de la manière suivante :

- Frédéric ANGLADA                      Responsable expertises et chargé de recherche, Université de Lausanne, Ecole des sciences criminelles
- Marc AUGSBURGER                      Responsable du Laboratoire de toxicologie et chimie forensiques, Centre universitaire romand de médecine légale
- Vincent DELAY                            Chef de la Division juridique, Police cantonale VD
- Orlando GNOSCA                        Police cantonale TI
- Pierre-Claude HERITIER                Brigade des stupéfiants, Police cantonale GE
- Benoît REY                                Conseiller juridique de la Direction de la sécurité et de la justice FR
- Philippe SALAMOLARD                 Brigade des stupéfiants Police cantonale VS
- Didier VAUTHERIN                        Sous-chef Brigade des stupéfiants Police cantonale VD

Laetitia GASTE, de l'Ecole des sciences criminelles, a ensuite succédé à Frédéric ANGLADA, malheureusement décédé le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

D'emblée, un avis de droit a été demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ), afin de délimiter clairement la marge de manœuvre des cantons et leur compétence par rapport aux divers domaines concernés du droit fédéral. De cet avis de droit, émis le 15 octobre 2007 et publié depuis (JAAC 2/2008 du 4 juin 2008), il résulte notamment ce qui suit.

- Tant que la LStup vise à protéger la santé, il faut partir de l'idée que le législateur fédéral a adopté en la matière une réglementation exhaustive. Il s'ensuit que, dans le domaine des stupéfiants, les cantons ne disposent, s'agissant de protéger la santé, que de compétences réglementaires de second ordre, notamment celles leur permettant d'exécuter de manière correcte le droit fédéral.
- La culture de produits agricoles (ainsi que leur commerce) n'est en principe pas limitée par la législation fédérale en matière d'agriculture. Ainsi, selon le droit agricole, le chanvre destiné à l'utilisation industrielle qui est produit par des agriculteurs peut être mis librement dans le commerce.
- On ne saurait déduire du fait que la législation sur l'agriculture règle uniquement le commerce des variétés cataloguées, respectivement listées et non leur culture (cette dernière n'étant ni interdite ni autorisée non plus), que les cantons disposent d'une compétence de régler, voire d'interdire la culture de la dizaine de variétés de chanvre listées dont la teneur en THC est inférieure à 0,3 %. Ce que l'on peut par contre en déduire, c'est que les agriculteurs sont autorisés à cultiver toutes les variétés qui peuvent être importées et mises en circulation.
- L'introduction par le biais du droit cantonal d'une procédure d'autorisation pour la culture de variétés ne figurant pas dans un catalogue de variétés, respectivement sur une liste de variétés, est admissible.
- L'introduction d'une obligation d'annonce par le biais d'une réglementation cantonale pour la culture d'une plante (répertoriée ou non par l'ordonnance du DFE sur les semences et plants) est admissible dans la mesure où cette obligation apparaît nécessaire à l'exécution correcte du droit fédéral.

### **1.5 Situation par rapport aux deux objets fédéraux soumis en votation populaire le 30 novembre 2008**

Une révision de la loi fédérale sur les stupéfiants, soumise au peuple par voie de référendum, a été adoptée en votation populaire le 30 novembre 2008 (modification du 20 mars 2008 de la loi fédérale

sur les stupéfiants et les substances psychotropes). En même temps, le peuple a rejeté une initiative tendant à la légalisation de la consommation de cannabis (initiative populaire "Pour une politique raisonnable en matière de chanvre protégeant efficacement la jeunesse").

Le nouvel article 8 al. 1 let. d LStup a la teneur suivante : "ne peuvent être ni cultivés, ni importés, ni fabriqués ou mis dans le commerce (...) les stupéfiants ayant des effets de type cannabique".

Cette disposition doit être lue en relation avec l'article 2a nouveau LStup, déléguant au Département fédéral de l'intérieur (DFI) la compétence d'établir la liste des stupéfiants, en se fondant sur les recommandations des organisations internationales compétentes. A cet égard, on peut raisonnablement prévoir qu'en conformité avec la situation actuelle, le DFI considérera comme stupéfiant le cannabis dont le taux de THC dépasse 0,3 %.

Par ailleurs, la compétence cantonale pour légiférer demeure inchangée, le nouveau texte légal ne modifiant rien en l'espèce.

Il est important de relever que l'intérêt public à adopter un tel concordat subsiste, nonobstant la récente modification de la LStup, pour les raisons exposées ci-après.

Le texte du nouvel article 8 al. 1 let. d LStup est ambigu et reste sujet à interprétation. En somme, à la lettre, cette disposition légale prohibe la culture du cannabis ayant des effets de cannabis, ce qui est tautologique. Son interprétation dépendra non seulement d'ordonnances du Conseil fédéral, mais aussi de la jurisprudence. Face à ces incertitudes, les cantons ont avantage à adopter d'emblée un concordat qui restera utile quelle que soit la pratique ultérieure.

Pour que le texte de la nouvelle LStup soit respecté, des contrôles préventifs demeureront nécessaires. En effet, la LStup reste une norme pénale, de nature purement répressive. Il faut donc prévoir en amont un système de contrôle préventif, dans une législation au niveau cantonal. A cet égard, le changement de critère de la LStup, devenu plus objectif, ne contredit pas l'effet préventif, et non réactif, du projet de concordat. Il s'agit ainsi d'éviter que l'infraction soit commise et non d'avoir systématiquement à la dénoncer après qu'elle a été commise.

Est constaté un problème de trafic de boutures de cannabis, destinées à la consommation. Face à ce phénomène, des mesures de type police du commerce paraissent proportionnées, en comparaison de nombreux autres domaines soumis à ce types de mesures (cafetiers restaurateurs, alimentation, spiritueux).

Sur le plan du droit fédéral, il est certain que les ordonnances fédérales d'application de la LStup ne mettront pas sur pied un système analogue au projet de concordat. Quant au Code de procédure pénale suisse, il ne s'agit pas d'un texte de nature préventive, la mission de la police judiciaire restant celle d'intervenir une fois qu'une infraction à la LStup a été commise. Il est notamment très difficile d'effectuer des contrôles préventifs sur la base de la procédure pénale, préalablement à l'ouverture d'une enquête.

L'expérience tessinoise montre enfin que le système prévu par le concordat n'entraîne aucune surcharge de travail pour les corps de police concernés : en effet, les possibilités offertes par le contrôle préventif simplifient en réalité le travail de la police et évitent de lourdes mesures d'enquête a posteriori.

## **1.6 Consultation des gouvernements des cantons latins**

Le 30 mars 2009, le projet de concordat latin sur le chanvre a été mis en consultation auprès des gouvernements cantonaux concernés, qui avaient par ailleurs la faculté de consulter eux-mêmes librement d'autres organismes à l'intérieur de leur canton.

Le résultat de la consultation est positif, les sept cantons émettent un préavis très favorable au projet de concordat. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg s'est prononcé le 30 juin 2009 sur cet objet.

Plusieurs cantons ont émis des remarques particulières, qui ont été intégrées au projet.

### **1.7 Commission interparlementaire romande (CIP)**

Le 30 octobre 2009, la CLDJP a approuvé le projet issu de la consultation et l'a transmis à la Commission interparlementaire romande (CIP).

La CIP s'est réunie le 29 avril 2010 et a voté diverses propositions d'amendements, qu'elle a soumises à la CLDJP. Ces propositions d'amendements ont toutes été intégrées au projet final, sur lequel la CCPC-RBT a préavisé favorablement le 31 août 2010.

Par ailleurs, la CIP a invité la CLDJP à prendre contact avec le canton de Berne afin de l'inviter à adhérer au concordat. Le concordat est certes rédigé de manière ouverte (cf. art. 28), de sorte qu'en principe tous les cantons suisses pourraient y adhérer. A l'issue de sa séance du 29 octobre 2010, la CLDJP a ainsi soumis le texte du concordat au canton de Berne, en même temps qu'aux cantons romands et au Tessin.

### **1.8 Calendrier et suite des travaux**

- hiver 2010/11 adoption par les Grands Conseils (Décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier)
- hiver 2010/11 ratification par les Conseils d'Etat
- début 2011 entrée en vigueur.

## **2 DESCRIPTION GÉNÉRALE DU PROJET DE CONCORDAT**

### **2.1 Compétence des cantons**

L'OFJ a relevé que, s'agissant de la LStup et de l'aspect santé publique, les cantons ont seulement la faculté de prévoir des dispositions favorisant la bonne exécution du droit fédéral. A cet égard, sont possibles l'instauration, par les cantons, d'un régime d'autorisation ou d'obligation d'annonce pour la culture et le commerce, mais non l'interdiction de la culture ou du commerce de certaines variétés.

En principe, le concordat ne s'applique donc qu'aux variétés dont la culture et le commerce sont autorisés au sens du droit fédéral, c'est-à-dire les variétés présentant un taux de THC inférieur à 0,3 %. Si l'application du concordat permet de découvrir du cannabis présentant un taux plus élevé, le cas sera dénoncé pénalement.

Le champ d'application du concordat doit ainsi porter sur l'adoption de mesures préventives d'ordre public imposables aux cultivateurs et aux commerçants, concrétisées sous la forme d'un régime d'autorisation, voire simplement d'annonce (articles 3, 27, 36 et, a contrario, 95 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst).

Il convient par conséquent de distinguer essentiellement les thèmes suivants :

- culture ;
- commerce.

## 2.2 Culture

L'introduction d'une obligation d'annonce pour la culture du chanvre est admissible selon l'OFJ, dans la mesure où cette obligation apparaît nécessaire à l'exécution correcte du droit fédéral.

Il ne s'avère pas souhaitable d'imposer d'emblée un régime d'autorisation au cultivateur en soi, car, en parallèle à l'obligation d'annonce, le commerce, clairement défini comme l'activité consistant à vendre (au sens large : à "aliéner") le chanvre, est lui-même soumis à un régime d'autorisation. Seul le cultivateur qui commercialise est soumis à l'autorisation de faire le commerce du chanvre.

Est donc proposée une obligation d'annonce pour toute culture de moins de cinq plantes, à moins que toute intention commerciale puisse être exclue.

La véracité de l'annonce est contrôlée, avec sanction si le cultivateur ne s'y est pas conformé.

## 2.3 Commerce

Le concordat doit viser avant tout le commerçant. Il s'agit de contrôler cette activité, qu'en raison de la force dérogatoire du droit fédéral on ne peut pas restreindre ni interdire.

Le concordat donne ainsi à l'autorité la possibilité d'avoir accès aux affaires des commerçants pour prévenir d'éventuelles infractions au droit fédéral.

Une seule obligation d'annonce serait inefficace et inutile, n'offrant sur la gestion du commerce aucune contrainte administrative permettant d'assurer le respect des normes légales. De préférence, à l'instar d'autres activités présentant un risque potentiel, le commerce de chanvre doit donc être soumis à un régime d'autorisation (avec conditions d'obtention et périodicité quadriennale), ce qui en fera une activité règlementée. Il s'agit là de la sauvegarde d'un intérêt public majeur, un parallélisme pouvant être établi avec l'exemple de la vente de boissons alcoolisées.

Le régime prévu a pour but de s'assurer de l'honnêteté du cultivateur ou du commerçant, tout en permettant, le cas échéant, le contrôle de son activité, passant par l'obligation de tenir une comptabilité, voire par des sanctions administratives ou pénales.

## 2.4 Aliénation du chanvre

L'aliénation du chanvre est soumise à la conclusion d'un contrat écrit.

Il faut éviter que soit soumise à ce régime l'acquisition de certains produits dérivés du chanvre, d'usage courant et vendus ailleurs que dans des commerces spécialisés, par exemple de la ficelle ou des graines (stérilisées) pour oiseaux.

C'est pourquoi il est prévu que la Commission concordataire édicte une liste d'exceptions, strictement limitée à ces produits, basée sur les listes fédérales existantes en matière de produits d'usage courant.

## 2.5 Relation avec la procédure pénale

Le concordat concerne des dispositions administratives régissant une activité lucrative privée. Il laisse bien entendu subsister, en parallèle, les règles du Code pénal suisse et de la procédure pénale en cas d'infractions pénales. En cas de soupçons sérieux de la réalisation d'une infraction pénale, l'autorité compétente devra prendre, aussi, les mesures d'enquête pénale qui s'imposent.

### 3 COMMENTAIRE DU PROJET DE CONCORDAT PAR ARTICLES

#### *Art. 1 (But et objet)*

L'objet du concordat correspond à la compétence cantonale de soumettre à un régime d'autorisation et de contrôle une activité économique particulière (articles 3, 27, 36 et, a contrario, 95 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, Cst).

Son but est d'obliger les intéressés de permettre, en permanence, à la police d'apporter, par des moyens rapides, efficaces et peu coûteux, la preuve de la provenance du chanvre, de sa nature (taux de THC notamment) et de l'usage auquel il est destiné.

Les dispositions du droit fédéral visant les stupéfiants sont bien sûr réservées. Il en va de même des dispositions de procédure pénale cantonales ou fédérales. En effet, en cas de soupçons sérieux portant sur la commission d'une infraction, la police cantonale (qui sera souvent aussi autorité administrative au sens du concordat, cf. art. 19) devra effectuer des mesures d'instruction pénale, en général sous la conduite du magistrat (cf. art. 15 du Code de procédure pénale suisse). L'enquête pénale ouverte, l'autorité administrative devra aussi prendre les mesures administratives idoines prévues par le concordat (avertissement, suspension ou retrait de l'autorisation, etc.). Au niveau pénal, des mesures de séquestre pourront être prises en application de l'article 263 du Code de procédure pénale suisse.

Réserver le droit fédéral permet aussi de tenir compte de l'application de l'article 8 al. 5 LStup : autorisations exceptionnelles de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour le commerce et l'utilisation à des fins scientifiques, de lutte contre les stupéfiants ou pour applications médicales limitées des stupéfiants prohibés.

Des autorisations pour le chanvre synthétique (Marinol) sont parfois délivrées et on ne peut pas les exclure pour le chanvre végétal, notamment en recherche clinique pour le traitement de certaines affections ou pour des patients déterminés sur demande motivée du médecin.

#### *Art. 2 (Réserve des législations cantonales)*

Le concordat contient seulement des exigences minimales. Ainsi, les cantons restent compétents pour promulguer des exigences supplémentaires le cas échéant.

#### *Art. 3 (Produits d'usage courant non soumis au concordat)*

S'agissant des produits d'usage courant, qui doivent faire exception et ne pas être soumis au concordat, la Commission concordataire prévue par le concordat (cf. art. 26 ss. ci-dessous) pourra se référer à l'Ordonnance du DFI du 26 juin 1995 sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires (RS 817.021.23).

Les produits dérivés déjà interdits par le biais de la législation fédérale sur les stupéfiants sont ceux n'offrant aucun usage autre que leur consommation à titre de stupéfiants :

- la résine ou hashish, qui est la sécrétion des poils glanduleux du chanvre ;
- l'huile de hashish, qui est un concentré de résine ;
- la marijuana (feuilles ou fleurs séchées).

En tenant compte que des produits d'usage courant pourront être mis au bénéfice d'une exception, sont soumises au régime concordataire concernant le commerce et l'acquisition de chanvre les graines, les boutures, les plantons ou la plante elle-même, complète, de variétés homologuées par la Confédération et pauvres en THC. Mais contrairement à ce que l'on pourrait attendre, même à ces

taux, modestes par rapport à certaines autres plantes, leur consommation comme stupéfiants reste possible et apparemment attrayante, ainsi que le démontrent les vols dans les champs où sont cultivées ces variétés. On peut en effet extraire des stupéfiants de tout chanvre, même s'il s'agit d'une variété pauvre en THC (par exemple en le faisant infuser dans du lait), d'où la nécessité de légiférer en matière de commerce des feuilles.

#### ***Art. 4 (Définition du chanvre)***

La définition du chanvre est volontairement large, de manière à englober notamment aussi tous les produits dérivés.

#### ***Art. 5 (Définition du commerce)***

Sont notamment "commerçants", au sens du présent concordat, aussi bien le grossiste que quiconque faisant le commerce de détail. En outre, la vente par correspondance est aussi incluse dans cette notion, mais le commerçant doit obligatoirement disposer de locaux commerciaux (cf. art. 9 al. 2).

#### ***Art. 6 (Définition de la culture)***

La définition de ce qu'est une culture de chanvre ne pose pas de problème particulier.

#### ***Art. 7 (Obligation d'annonce pour la culture)***

Cette disposition reprend la teneur des lois bâloise et tessinoise en la matière.

Les exigences concernant le contenu de l'obligation d'annonce paraissent d'autant plus proportionnées que les grossistes indiquent en principe déjà sur l'étiquette de leur marchandise la provenance de la plante et sa variété, cette dernière déterminant la teneur en THC selon le catalogue fédéral. Il est en outre normal pour un cultivateur de connaître la destination de sa production. Quant au moment de l'annonce, il est aussi conforme aux usages, notamment ceux relatifs aux formules de subventions agricoles.

S'agissant de l'article 7 al. 5, il est important de préciser que le concordat n'autorise pas ici toute culture de moins de cinq plantes dans ces circonstances, notamment pas à des fins de consommation. Il se borne à définir par cette disposition la limite à partir de laquelle la culture, au sens défini par l'article 6, est soumise à l'obligation d'annonce.

En outre, dès qu'un cultivateur aliène sa production, il devient commerçant au sens du concordat (art. 5) et est soumis comme tel à l'obligation de communiquer (art. 14) et à autorisation (art. 8 al. 1), sauf s'il fabrique des objets tombant dans le champ d'application de l'article 3.

L'essentiel est la traçabilité des plantes. Souvent, le cultivateur sera aussi commerçant.

La limite de cinq plantes s'entend par personne. De la sorte, plusieurs personnes faisant ménage commun pourraient cultiver chacune quatre plantes sans avoir l'obligation de les annoncer. Il est toutefois important de considérer ici que seule une personne soignant la plante, au sens de l'article 6, peut prétendre à cette exemption de l'obligation d'annonce. Elle ne peut ainsi pas prétexter que d'autres personnes font ménage commun avec elle pour augmenter cette quantité, dans la mesure où ces personnes (par exemple des enfants) ne cultiveraient pas elles-mêmes les plantes surnuméraires.

En revanche, une même personne ne pourrait pas cultiver sans les annoncer plus de quatre plantes réparties dans plusieurs endroits (résidence principale et secondaire, par exemple). La commission

concordataire pourra le cas échéant préciser ces notions dans des directives, à mesure que des éclaircissements s'avèreraient nécessaires en raison de la casuistique.

#### ***Art. 8 (Principe de l'autorisation pour le commerce)***

Un vrai régime d'autorisation doit être instauré de préférence à une simple obligation d'annonce, laquelle ne donnerait à l'autorité aucun moyen de veiller au respect du droit.

Le sous-traitant est aussi commerçant au sens du concordat et doit donc obtenir sa propre autorisation.

#### ***Art. 9 (Conditions de l'autorisation)***

Les conditions personnelles d'autorisation ainsi retenues sont celles, classiques et éprouvées, déjà couramment en usage pour l'exercice d'autres activités règlementées (cf. concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité, notamment).

Cette pratique a donné lieu à une jurisprudence à laquelle il est possible de se référer.

Le critère de la nationalité découle des accords bilatéraux et assure une harmonisation avec les dispositions fédérales sur le travail des ressortissants d'Etats tiers.

Il est établi que l' "honorabilité" s'apprécie essentiellement sur la base des antécédents de l'intéressé tels qu'ils ressortent des dossiers de police. En particulier, le fait d'être consommateur de stupéfiants sera considéré comme incompatible avec le commerce du chanvre.

Quant à la solvabilité, elle se définit comme la capacité prolongée du débiteur à satisfaire ses créanciers (cf. ATF 68 II 177 = Jdt 1942 I 565).

La notion d'infrastructures adéquates destinées au commerce du chanvre recouvre les locaux commerciaux, d'une part, ou les infrastructures agricoles, d'autre part, la notion de commerce s'appliquant indifféremment au commerce stricto sensu ou à la culture si le cultivateur aliène sa production.

L'exigence de locaux commerciaux prohibe la vente à la sauvette, itinérante ou sur des marchés.

Il s'agit notamment de sécuriser ces endroits contre le vol.

La Commission concordataire (voir ci-dessous) est compétente pour préciser les exigences dans des directives, en particulier celles relatives à l'honorabilité, à la qualité de consommateur de stupéfiants (dépistages, etc.) ou celles se rapportant aux locaux ou infrastructures.

#### ***Art. 10 (Procédure)***

Dans un souci d'harmonisation au sein des cantons concordataires, la Commission concordataire est compétente pour édicter des directives concernant la procédure à adopter par les autorités cantonales (cf. art. 27).

#### ***Art. 11 (Territorialité)***

Le canton auprès duquel l'intéressé doit requérir l'autorisation de faire le commerce du chanvre est celui où est situé le commerce.

Il s'agit d'éviter que les administrés élisent à dessein un domicile fictif (boîte aux lettres) dans un canton non concordataire ; cela ne devrait pas se produire, d'une part parce que le concordat impose

que le commerce soit pratiqué dans des locaux commerciaux, d'autre part parce que l'exigence d'obtenir une autorisation s'étend aussi aux entreprises exerçant plus de la moitié de leur activité dans les cantons concordataires.

S'agissant de commerçants ou de cultivateurs déplaçant leur activité sur le territoire concordataire, mais en provenance de cantons qui ne sont pas parties au concordat, la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) ne permet pas de poser d'éventuelles exigences de droit public en matière de formation (capacité professionnelle). Elle implique en effet qu'une exigence de ce type est présumée remplie de la part d'un administré provenant d'un canton ne disposant pas d'une législation équivalente, s'il a au préalable paisiblement pratiqué une activité dans ce canton de provenance.

En revanche, la LMI admet que le canton de destination exige de l'administré qu'il remplisse certaines conditions personnelles, même absentes de la législation de son canton de provenance (par exemple : solvabilité, honorabilité, etc.).

L'autorité du canton de destination est dès lors fondée à contrôler si ces conditions sont remplies et à délivrer une autorisation correspondante. Cette règle découle du principe de territorialité, le concordat s'appliquant chaque fois que la prestation du vendeur (livraison) a lieu dans un canton concordataire.

Pratiquement, l'article 11 al. 3 à 5 (entreprises externes) vise tous les cas où le lieu de délivrance du chanvre est situé dans un canton concordataire, soit par déplacement du vendeur, soit en cas de vente à distance (cf. article 204 du Code des obligations, CO), y compris la vente par correspondance (par poste) depuis un canton non-concordataire. De même, si le commerçant se déplace dans un canton concordataire pour vendre ses produits, il n'en est pas moins soumis au concordat.

Si le commerçant provient d'un canton non concordataire mais lui ayant déjà délivré une autorisation en vertu de sa propre législation, il s'agit de statuer sur l'éventuelle équivalence de cette autorisation (art. 11 al. 4). La Commission concordataire émet des directives permettant de déterminer quels cantons sont réputés bénéficier d'une législation équivalente au concordat (cf. art. 27).

Si la vente dans un canton concordataire n'est pas autorisée, l'autorité administrative peut séquestrer les produits vendus ou à vendre. Ce séquestre (purement administratif et non pas pénal au sens de l'article 263 du Code de procédure pénale suisse) est prévu parmi les mesures provisionnelles (art. 15 al. 4 ci-dessous) ; il serait ordonné avant de dénoncer pénalement l'intéressé sur la base de l'article 21 al. 1.

#### ***Art. 12 (Validité temporelle)***

Une durée de quatre ans paraît raisonnable pour la période de validité des autorisations. Elle permet un contrôle périodique à un moment où certaines conditions peuvent avoir changé avec le temps. Comme c'est l'usage en pareil cas, il appartient aux bénéficiaires des autorisations de solliciter leur renouvellement, dans un délai raisonnable pour permettre à l'autorité de faire les contrôles nécessaires s'agissant de la pérennité des conditions d'octroi.

#### ***Art. 13 (Inventaire comptable)***

Il est absolument nécessaire, pour la traçabilité des produits, que tout soit protocolé, y compris la destruction du chanvre, pour garantir qu'il ne soit pas consommé sous forme de stupéfiant.

Le délai de quinze ans correspond à la durée maximale du délai de prescription en matière d'infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants.

**Art. 14 (Obligation de communiquer)**

La délivrance des informations nécessaires par les intéressés est indispensable à l'application du concordat.

**Art. 15 (Mesures administratives)**

La possibilité de retirer une autorisation est indissociable de celle de l'accorder. Dans les cas moins graves, une suspension ou un avertissement peuvent aussi être prononcés à titre de mesures administratives.

**Art. 16 (Restrictions)**

Cet article reprend pour le commerce du chanvre la teneur l'article 7 de la loi de Bâle-Campagne et, s'agissant de l'interdiction de remise aux mineurs, de l'article 3a de la loi tessinoise. Le terme de "mineurs" renvoie au code civil et au droit pénal des mineurs (18 ans révolus).

Les cantons sont compétents pour établir une liste plus étendue de lieux, spécifiques à leur territoire, où ils interdisent le commerce du chanvre ou le soumettent à des restrictions particulières. Une interdiction ou une restriction peut aussi être prononcée pour une durée déterminée, à l'occasion d'une crise ou d'une manifestation particulières, par exemple.

Quel que soit le taux de THC contenu dans la plante, sa diffusion parmi les mineurs renvoie clairement à son caractère de stupéfiant, qui lui donne l'attrait d'un objet interdit. De telles pratiques sont donc de nature à favoriser une consommation du produit à titre de stupéfiant. C'est pourquoi, à l'image des législations bâloise et tessinoise, est introduite dans le concordat la prohibition de la remise de chanvre aux mineurs.

**Art. 17 (Contrôles et sanctions administratives)**

La possibilité de pénétrer dans des locaux hors de toute procédure pénale peut être conférée directement à une autorité administrative par une loi spéciale.

Tel est le cas, par exemple, dans de nombreuses lois cantonales, notamment en matière d'auberges et débits de boisson et, plus récemment, en matière d'exercice de la prostitution. Bien entendu, le principe de la proportionnalité doit être observé au cours de ces opérations et, préalablement, dans la prise de décision concernant le choix d'un tel moyen.

Il est possible qu'un tel contrôle permette d'établir une activité illicite au sens de la LStup, en quel cas les règles de la procédure pénale prennent le relais et se substituent à la procédure prévue par le concordat. Telle est une des raisons principales pour laquelle l'autorité d'application du concordat sera souvent la police cantonale.

Ce droit de contrôle n'est pas une perquisition au sens de l'article 244 du futur Code de procédure pénale suisse et, en résumé, les règles de la procédure pénale ne seront pas contournées par une procédure administrative qui, dans son exécution, observera de toute manière des formes analogues.

A titre facultatif, est réservée la possibilité d'adopter à titre de sanction un système d'amendes administratives, notamment pour les cantons qui connaissent déjà ce type d'institution.

**Art. 18 (Aliénation et acquisition)**

Est touchée par cet article l'aliénation du chanvre :

- par un commerçant (seul habilité à faire ce commerce) au bénéfice d'un particulier (cf. articles 5 et 8 al. 1) ;
- entre commerçants.

Il serait disproportionné de recourir pour le chanvre, comme en matière d'armes, à un régime de permis d'acquisition délivré chaque fois par l'autorité. Il est ainsi remplacé par le régime du contrat écrit obligatoire, de nature à fournir une pièce témoignant de la transaction. Ce système est inspiré de celui qui existait pour la vente d'armes entre particuliers, dans la législation fédérale antérieure à l'entrée en vigueur des accords de Schengen.

Même la remise provisoire à un tiers (par exemple à des fins de garde ou d'entretien) doit donner lieu à l'établissement d'un tel document.

Il a été constaté dans le Canton du Valais que, de fait, les commerçants observent déjà l'exigence de consigner l'aliénation du chanvre dans un contrat écrit et conservent ce contrat, car cette procédure s'exerce à leur avantage.

Le délai de quinze ans correspond à la durée maximale du délai de prescription en matière d'infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants.

La formule de contrat élaborée par la commission concordataire devrait contenir les indications suivantes :

- a) le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse ainsi que la signature de la personne qui aliène le chanvre ;
- b) le nom, le prénom, la date de naissance, l'adresse, la copie d'une pièce d'identité ainsi que la signature de la personne qui acquiert le chanvre ;
- c) le type, la variété, la provenance, la destination, l'usage et toute autre caractéristique du produit ainsi que la date et le lieu de l'aliénation ou de l'acquisition.

**Art. 19 (Autorités d'application)**

L'autorité d'application du concordat doit être centralisée et peut être l'office cantonal du commerce, celui de l'agriculture ou encore la police cantonale, qui :

- a directement accès aux données de police judiciaire nécessaire à l'application du concordat ;
- peut assurer le suivi de l'affaire si celle-ci débouche sur une enquête pénale ;
- est déjà en contact avec les experts en matière de chanvre ;
- applique déjà dans la plupart des cantons les lois de nature administrative présentant un fort lien avec le droit pénal, telles que la législation sur les armes, celle sur la prostitution et celle sur les entreprises de sécurité privées.

Si l'autorité cantonale d'application du concordat est distincte de la police cantonale, elle doit avoir accès aux données policières (cf. art. 20 al. 3 du concordat).

Au sens du concordat, l'autorité d'application est aussi bien chargée de recevoir les annonces obligatoires de cultures que de délivrer les autorisations de commerces et enfin de procéder aux contrôles de l'application du concordat.

Certes, le concordat, en sa qualité de loi administrative, sera appliqué en concours avec la loi pénale, sauf si aucune infraction pénale ne peut être retenue, auquel cas le concordat seul sera applicable. Il en découle la réserve formulée à l'article 1 al. 4 du présent projet.

**Art. 20 (Rapports entre autorités)**

Les cantons concordataires entendent faire application de l'article 75 al. 4, du Code de procédure pénale fédéral (CPP), à savoir instituer un système de communication des décisions et jugements pénaux entre autorités concordataires. S'agissant de l'accès des autorités concordataires compétentes aux données administratives ou de police des cantons concordataires concernant les personnes soumises au concordat (art. 20 al. 3, du projet), cette disposition est restreinte aux cas visés par l'article 101 al. 2 et 3 CPP :

« d'autres autorités [que les parties] peuvent consulter le dossier lorsqu'elles en ont besoin pour traiter une procédure civile, pénale ou administrative pendante et si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. »

**Art. 21 (Dispositions pénales)**

La clause pénale renvoie ici en premier lieu au système de sanctions du Code pénal suisse (CP). Il s'agit donc ici bien, à la base, de sanctions pénales et non pas de sanctions administratives.

Demeurent bien entendu réservées les infractions éventuelles à la LStup, qui seraient par exemple commises en concours avec une violation du concordat et révélées par les contrôles concordataires.

**Art. 22 (Frais et émoluments)**

Cet article constitue la base légale nécessaire afin de pouvoir percevoir les frais et émoluments facturés par les cantons pour le travail des autorités d'application.

**Art. 23 (Cantons parties au concordat)**

Il s'agit d'un concordat ouvert. Prévu à l'origine pour les cantons latins, il pourrait cependant sans autre être étendu, en théorie, à toute la Suisse.

**Art. 24 (Tâches des cantons)**

Cet article rappelle notamment le contenu des dispositions d'application qu'il appartiendra aux cantons d'adopter.

**Art. 25 (Organe directeur)**

Il s'agira en l'état de la Conférence latine des directrices et directeurs de justice et police (CLDJP), l'adhésion des sept cantons latins étant initialement prévue, avec invitation au canton de Berne à se joindre aussi au concordat. Cependant, il s'agit d'éviter de devoir modifier le texte du concordat si d'autres cantons y adhèrent.

Ainsi, le texte ne se réfère pas explicitement à la CLDJP car, si des cantons additionnels adhèrent au concordat, leurs directeurs de police pourront se joindre aux membres de la CLDJP pour former spécifiquement l'organe directeur du concordat. En effet, la CLDJP a de toute manière la possibilité d'inviter des Conseillers d'Etat supplémentaires à se joindre à elle pour traiter certains dossiers.

**Art. 26 (Composition et organisation de la Commission concordataire)**

Les diverses autorités cantonales chargées de l'application d'un domaine du droit particulier ont coutume de se réunir pour échanger leurs considérations pratiques, dans le but d'harmoniser leur

activité. Comme cela est pratiqué avec succès pour d'autres thématiques (entreprises de sécurité, par exemple), cet aspect est ici officialisé sous la forme d'une Commission concordataire.

***Art. 27 (Tâches de la Commission concordataire)***

La Commission concordataire émet des directives, mais statue aussi au besoin sur les cas d'espèce qui lui sont soumis. Elle assure le lien avec l'autorité politique (Conférence) en lui présentant un rapport d'activité annuel.

***Art. 28 (Dispositions finale et transitoire)***

Cet article fixe le point de départ de l'entrée en vigueur du concordat, ainsi qu'un délai de mise en conformité.

***Art. 29 (Dénonciation)***

Cette disposition établit le délai dans lequel un canton peut se départir du concordat.

---

Secrétariat du Parlement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Parlement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 72 23  
f +41 32 420 72 21  
parlement@jura.ch

Conférence latine des Chefs de Département  
de Justice et Police (CLDJP)  
M. Jean Studer, président  
Avenue Beauregard 13  
1700 Fribourg

Delémont, le 20 mai 2010

**Projet de concordat latin du 30 octobre 2009 sur la culture et le commerce du chanvre – position de la commission interparlementaire**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,  
Monsieur le Secrétaire général,

Par courrier du 20 novembre 2009, vous avez soumis aux Bureaux des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura le projet de concordat latin du 30 octobre 2009 sur la culture et la commerce du chanvre que vous avez adopté.

Une commission interparlementaire a été créée afin d'examiner ce projet de concordat. Elle s'est réunie le 29 avril 2010 et nous avons le plaisir de vous communiquer ci-après ses prises de position.

Le projet de concordat a été dans l'ensemble bien accepté si ce n'est une opposition de certains délégués, notamment du canton de Genève, qui estiment que les législations fédérales sur les stupéfiants et l'agriculture suffisent à régler la question du chanvre et qu'il ne faut dès lors pas ajouter de nouvelles contraintes administratives.

Plusieurs propositions d'amendements ont été discutées et la commission interparlementaire vous propose les modifications suivantes:

<b>Projet de concordat de la CLDJP</b>	<b>Propositions de la commission interparlementaire</b>
<p><u>Article 3, alinéa 2</u>  <sup>2</sup> Ne sont notamment pas soumis au présent concordat :                      a. la fibre de chanvre et ses produits dérivés;                      b. l'huile essentielle (essence);</p>	<p><u>Article 3, alinéa 2</u>  <sup>2</sup> Ne sont notamment pas soumis au présent concordat :                      a. la fibre de chanvre et ses produits dérivés;                      b. l'huile essentielle (essence);</p>

<p>c. les graines stérilisées destinées à l'alimentation des oiseaux; d. les huiles produites par pressage des graines.</p>	<p><b>b'. la chènevotte</b> c. les graines stérilisées destinées à l'alimentation des oiseaux; d. les huiles produites par pressage des graines.</p>
<p><u>Article 7, alinéa 4</u> 4 La date prévue pour la récolte doit être communiquée au plus tard 30 jours à l'avance</p>	<p><u>Article 7, alinéa 4</u> 4 La date prévue pour <b>chaque</b> récolte doit être communiquée au plus tard 30 jours à l'avance</p>
<p><u>Article 7, alinéa 5</u> 5 Est exempté de l'obligation d'annonce quiconque cultive une seule plante si les circonstances excluent toute intention commerciale.</p>	<p><u>Article 7, alinéa 5</u> 5 Est exempté de l'obligation d'annonce quiconque cultive <b>moins de cinq</b> plantes si les circonstances excluent toute intention commerciale.</p>
<p><u>Article 10, alinéa 1</u> 1 Les documents produits à l'appui des requêtes ne doivent pas dater, lors de leur production, de moins de trois mois. Les requérants étrangers produisent les documents et attestations nécessaires délivrés par les autorités compétentes de leur pays d'origine ou de provenance</p>	<p><u>Article 10, alinéa 1</u> 1 Les documents produits à l'appui des requêtes ne doivent pas dater, lors de leur production, de <b>plus</b> de trois mois. Les requérants étrangers produisent les documents et attestations nécessaires délivrés par les autorités compétentes de leur pays d'origine ou de provenance.</p>
<p><u>Article 18</u> 1 La culture et le commerce de chanvre et de produits du chanvre sont interdits : a. dans les écoles; b. à proximité des écoles et d'autres lieux destinés à des jeunes tels que foyers, maisons des jeunes, clubs de jeunes, installations sportives et analogues. 2 Les cantons peuvent délimiter d'autres endroits. 3 Le commerce du chanvre est interdit sur le domaine public ou sur les marchés ou foires dépourvus de contrôle d'accès. 4 La remise de chanvre aux mineurs est interdite. 5 Les procédés de réclame pour le chanvre sont interdits.</p>	<p><u>Article 18</u> 1 <u>Le commerce de chanvre et de produits du chanvre est interdit</u> : a. dans les écoles; b. à proximité des écoles et d'autres lieux destinés à des <b>mineurs</b> tels que foyers, maisons des jeunes, clubs de jeunes, installations sportives et analogues <b>c. sur le domaine public ou sur les marchés ou foires dépourvus de contrôle d'accès.</b> 2 Les cantons peuvent délimiter d'autres endroits. 3 <b>(supprimé).</b> 4 La remise de chanvre aux mineurs est interdite. 5 <b>(supprimé)</b></p>

Nous vous invitons à vous référer au procès-verbal de la séance joint au présent courrier pour le détail des motifs et justifications de ces propositions.

Vous constaterez à la lecture du procès-verbal que des remarques ont également été formulées concernant l'article 9 qui fixe l'exigence de garantie d'honorabilité, ainsi que sur la procédure qui sera suivie pour donner suite aux recommandations de la commission concordataire, telles qu'elles sont prévues à l'article 27.

La commission interparlementaire invite enfin votre conférence à **prendre contact avec le canton de Berne** afin de l'inviter à rejoindre le concordat. En effet, plusieurs des délégations ont relevé que le canton de Berne était un lieu d'approvisionnement en cannabis stupéfiant pour leurs ressortissants et qu'il serait dès lors judicieux qu'il puisse également appliquer les mêmes dispositions d'annonce et d'autorisation concernant la culture et du commerce du chanvre et permettre ainsi un meilleur contrôle.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en compte les diverses remarques et propositions qui vous sont adressées par notre commission interparlementaire, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, Monsieur le Secrétaire général, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE

Francis Girardin  
Président

Jean-Baptiste Maître  
Secrétaire

Annexes:

- Procès-verbal de la séance du 29 avril 2010 de la commission interparlementaire chargée de l'examen du concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre
- Composition des délégations de la commission interparlementaire

Copies:

- Membres de la commission interparlementaire
- M. Jean Studer, conseiller d'Etat et président CLDJP, Neuchâtel
- Conseil-exécutif et Bureau du Grand Conseil du canton de Berne
- Secrétariats des Grands Conseils de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Tessin
- M. Vincent Delay, chef de la Division juridique de la Police cantonale vaudoise

**BOTSCHAFT Nr. 259** 21. Juni 2011  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Entwurf des Gesetzes über den Beitritt des**  
**Kantons Freiburg zum Westschweizer Konkordat**  
**über Anbau und Handel von Hanf**

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Westschweizer Konkordat über Anbau und Handel von Hanf.

## 1 EINFÜHRUNG

Das Westschweizer Konkordat vom 29. Oktober 2010 über Anbau und Handel von Hanf bezweckt die Festsetzung gemeinsamer Regeln der Westschweizer Kantone für den Anbau und Handel von Hanf, mit dem Ziel, den Widerhandlungen gegen das Bundesrecht namentlich im Bereich der Betäubungsmittel und der Landwirtschaft vorzubeugen.

Das Konkordat wurde unter der Leitung der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) erarbeitet. Die Konferenz hat diesbezüglich auch Erläuterungen ausgearbeitet, die der Botschaft beiliegen und einen integrierenden Bestandteil davon bilden.

In Übereinstimmung mit Artikel 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG, SGF 121.3) und Artikel 13 Abs. 2 des Vertrags vom 5. März 2010 über die Mitwirkung der Parlamente (ParlVer, SGF 121.4) liegt dieser Botschaft die Stellungnahme vom der interparlamentarischen Kommission der Westschweiz vom 20. Mai 2010 bei, die am 29. April 2010 zu diesem Thema getagt hat (vgl. Text im Anhang).

## 2 AUSWIRKUNGEN

### 2.1 Folgen

Das Konkordat und der Gesetzesentwurf haben keine Folgen für die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden und grundsätzlich auch nicht in finanzieller und personeller Hinsicht.

Die Vollzugsbehörde des Konkordats ist zu zentralisieren; die Funktion der Vollzugsbehörde kann durch das Amt für Gewerbepolizei, das Amt für Landwirtschaft oder auch durch die Kantonspolizei wahrgenommen werden. Die Vollzugsbehörde wird durch den Staatsrat bestimmt (vgl. Art. 19 des Konkordats und S. 18 der Erläuterungen). Sie erhebt die zur Erfüllung der Konkordatsaufgaben notwendigen Gebühren (vgl. Art. 22 des Konkordats).

Das Konkordat und der Gesetzesentwurf stimmen mit dem Bundesrecht überein und sind europaverträglich.

### 2.2 Unterstellung unter das Referendum

Der Beitritt zur Vereinbarung untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum.

### Anhänge:

- Erläuterungen zum Entwurf des Gesetzes über Anbau und Handel von Hanf
- Stellungnahme der interparlamentarischen Kommission der Westschweiz vom 20. Mai 2010

---

# Erläuternder Bericht und Entwurf des Konkordats der lateinischen Kantone über Anbau und Handel von Hanf

---

## 1 EINLEITUNG

### 1.1 Der Cannabis: Stand der Dinge<sup>1</sup>

#### 1.1.1 Geschichtlicher Rückblick und Stand der wissenschaftlichen Forschung

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich Cannabis haben sich nur sehr zögerlich entwickelt. Seit mehreren Jahrtausenden hat man davon eine intuitive Kenntnis; jedoch haben erst ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die wissenschaftlichen Entdeckungen erlaubt, diese Pflanze und ihre Wirkstoffe besser kennen zu lernen. So wurde erst 1964 der psychoaktive Wirkstoff entdeckt, der dem Hanf seinen Betäubungsmittelcharakter verleiht, nämlich das Tetrahydrocannabinol (THC).

In den Jahren nach dieser Entdeckung sind die Studien über die Auswirkungen von Cannabis nicht weniger rein auf Erfahrungswerte beruhend geblieben. Bei Patienten wurden diese oder jene Folgen beobachtet, jedoch ohne dass die Wirkungsart des THC auf den Menschen genau bekannt gewesen wäre. Erst 1990 entdeckte man die Existenz von Rezeptoren im Nervensystem, die durch das THC stimuliert werden können. In der Folge sind körpereigene Stoffe im menschlichen Organismus identifiziert worden, die ebenfalls auf diese Rezeptoren ansprechen. Sie wurden Endocannabinoide genannt. Die Rezeptoren für Cannabinoide und die Endocannabinoide sind beteiligt an einem sehr subtilen Regulationsmechanismus, der sich auf Ebene der synaptischen Kommunikation, d.h. der Kommunikation zwischen den Nervenzellen befindet.

Die Rezeptoren für Cannabinoide sind nur in geringer Zahl vorhanden in den Zonen des Gehirns, welche die Herz-Kreislauf- und die Atemfunktionen kontrollieren, was wohl die Erklärung ist für die geringe somatische Toxizität des Cannabis, die sich darin zeigt, dass beim THC-Konsum in üblicher Dosierung im Gegensatz zu den Opiaten (Heroin, Morphium, ...) die Gefahr einer letalen Vergiftung nicht besteht.

Seit Jahrtausenden ist Cannabis zu therapeutischen Zwecken verwendet worden. In unserer Zeit wird Cannabis oder Dronabinol (synthetische Form des THC, Aktivstoff des Marinol<sup>TM</sup>) namentlich zur Behandlung gewisser Schmerzen, von Schwindelgefühl, Magersucht, Asthma, des Glaukoms, von Epilepsie und von chronischer Muskelverkrampfung angepriesen. Jedoch finden über die therapeutischen Erfolge des Cannabis oder des THC immer noch ausgiebige Diskussionen statt.

Ebenfalls seit Tausenden von Jahren ist die handwerkliche Nutzung der Hanffasern bekannt. Diese wurden zunächst verwendet für die Herstellung von Seilen, Segeln, Kleidern oder Papier, während eine industrielle Nutzung seit einem Jahrhundert stattfindet (beispielsweise in der Automobil- oder Bauindustrie).

---

<sup>1</sup> Für eine Vertiefung der Frage siehe Nicolas DONZE und Marc AUGSBURGER, *Cannabis, haschich & Cie, un enjeu pour l'individu et la société*, Saint-Maurice (Editions Saint-Augustin) 2008.

### 1.1.2 Situation im Bereich Cannabiskonsum

Es ist nicht leicht, Ausmass und Entwicklung von Cannabiskonsum wissenschaftlich zu evaluieren. Verschiedene Studien in der Schweiz haben jedoch eine Zunahme des Anteils Jugendlicher aufgezeigt, die während eines Jahres mindestens einmal Cannabis konsumiert haben<sup>2</sup>.

Cannabis ist auch die weltweit am meisten verbreitete Droge. 2005 wurden nahezu 160 Millionen Konsumierende gezählt, was einen Anteil von 3,8 % der Weltbevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren ausmacht. Vergleichsweise wird die Zahl der Kokainkonsumierenden auf zehnmal weniger hoch geschätzt<sup>3</sup>.

Zu den Evaluationsmöglichkeiten für Cannabiskonsum in der Bevölkerung gehören Studien, die bei Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern durchgeführt worden sind. Nach Alkohol stellen die Cannabinoide die vom "Centre universitaire romand de médecine légale (CURML)" am häufigsten nachgewiesenen Substanzen bei Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern dar, die des Fahrens unter Einfluss solcher Stoffe verdächtigt wurden.

Viele Jugendliche betreiben mit Hilfe von Anweisungen, die sie sich im "Internet" beschaffen, ihren eigenen Cannabisanbau zu Hause (sogenannter "Indoor"-Anbau). Der Eigenkonsum der Produkte dieses Anbaus kann einhergehen mit Kleinhandel, welcher eine nicht unbeachtliche Einkommensquelle darstellt.

Was die parallele Zunahme des Kokainkonsums anbelangt, hängt diese nicht mit einem etwelchen Verbot des Hanfhandels zusammen. Sie gilt für ganz Europa und beschränkt sich nicht auf Kantone, die eine gesetzliche Regelung über Cannabis erlassen haben. Diese Zunahme ist mit grosser Wahrscheinlichkeit verbunden mit der Nachsuche südamerikanischer Drogenhändler nach neuen Märkten, nachdem der nordamerikanische Kokainmarkt ausgeschöpft ist, und mit dem während des Krieges in Ex-Jugoslawien beobachteten Rückgang des Heroinhandels.

### 1.1.3 Auswirkungen auf die Gesundheit

Unter den als Folge von Cannabiskonsum beobachteten physiologischen Auswirkungen befinden sich Herzjagen, niedriger Blutdruck, Erweiterung der Augengefässe, Mundtrockenheit, Unterkühlung, Erbrechen, Durchfall, Kopfschmerzen, Schwindel, Zittern, Lähmung sowie Bewegungsstörungen. Diese Wirkungen können auftreten, müssen sich aber nicht systematisch ergeben.

Bei gelegentlichem Konsum konnten folgende Verhaltensänderungen beobachtet werden: eine veränderte Wahrnehmung von Raum und Zeit, Störung des Kurzzeitgedächtnisses, Sensibilitätsstörungen, Euphorie, Aggressivität, Enthemmung und gesteigertes Selbstbewusstsein.

Vor rund zehn Jahren bejahte man eine psychische Gewöhnung oder Abhängigkeit von Cannabis. Daraus entstand die oftmals verwendete Terminologie von "weichen Drogen" im Gegensatz zu den "harten Drogen", welcher Ausdruck damals für Heroin oder Kokain verwendet wurde. Heute ist allgemein anerkannt, dass aus toxikologischer Sicht eine solche Klassifizierung keinen Sinn macht, auch wenn damals bezweckt wurde, mit dieser Unterscheidung die Stoffe zu bezeichnen, die einen Abhängigkeitszustand herbeiführen können. Seither haben mehrere Studien nachgewiesen, dass

---

<sup>2</sup> vgl. SFA, *Cannabis, Stand der Dinge in der Schweiz, Lausanne*, 2004, und OFDT, *Cannabis, Données essentielles*, Paris, 2007.

<sup>3</sup> vgl. UNODC, *World Drug Report*, 2008.

Cannabis bei gewissen Personen je nach konsumierter Dosis ein Phänomen der Abhängigkeit und Entzugerscheinungen hervorrufen kann.

Was die Frage eines Zusammenhangs zwischen der Entwicklung einer Schizophrenie und Cannabiskonsum anbelangt, gilt diese als komplex. Es scheint jedoch, dass Cannabis in geeignetem Umfeld zur Entwicklung dieses Krankheitsbildes beitragen kann.

Bei regelmässigem Cannabiskonsum konnten Angstanfälle mit Panikattacken, Motivationslosigkeit, ein zunehmendes Depressionsrisiko und eine Abnahme der Lernfähigkeit festgestellt werden.

Wenn auch die bis heute durchgeführten Arbeiten über die Irreversibilität der Schädigungen, die dem Gehirn durch Cannabis zugefügt werden könnten, eine zuverlässige Schlussfolgerung weder in die eine noch in die andere Richtung zulassen, so gilt doch als gesichert, dass das THC auf die Zellen des Gehirns einwirkt, was unbestreitbar eine Schädigung ihrer Strukturen verursacht.

Es konnte nachgewiesen werden, dass der Konsum von THC zu einer Beeinträchtigung der Gedächtnisleistungen führt, was bei Schülern, Auszubildenden und Studierenden zahlreiche Probleme auslöst.

Aus toxikologischer Sicht gibt es keinen gefahrlosen Wirkstoff. Die Dosierung ist es, welche die Toxizität ausmacht. Das THC ist von dieser Regel nicht ausgenommen. Je höher somit die Dosierung des konsumierten THC ist, desto mehr steigt die Gefahr für ein Auftreten toxischer Wirkungen.

Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass in den letzten Jahren die Sortenauswahl von Cannabis mit hohem THC-Gehalt und der Indoor-Anbau die Züchtung von Pflanzen ermöglicht haben, deren Inhalt an aktiven Wirkstoffen bis zu mehr als 30 % des Trockengewichts in gewissen Teilen der Pflanze aufweist. Es sei daran erinnert, dass die erlaubten Cannabis-Sorten jene sind, die in dem vom Bund erstellten Sortenkatalog<sup>4</sup> aufgeführt sind. Diese Pflanzen haben in der Regel einen Gehalt an aktiven Wirkstoffen von weniger als 0,3 % des Trockengewichts. Die eidgenössische Sortenliste wird bearbeitet und alljährlich auf der Grundlage biologischer Analysen nachgeführt, sodass Pflanzen mit einem THC-Gehalt von über 0,3 % daraus gestrichen werden. Den bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union entsprechend dürften die in der – länger ausfallenden – Liste der Europäischen Gemeinschaft aufgenommenen Sorten im Prinzip auch in der Schweiz zugelassen werden, da der europäische Grenzwert auf 0,2 % festgesetzt wurde<sup>5</sup>. Eine verwaltungsrechtliche Grundlage ist umso nötiger, als die Einhaltung dieser Werte auf den Pflanzen selber kontrolliert werden muss, damit überprüft werden kann, ob das verwendete Saatgut auch tatsächlich von der gekauften legalen Sorte abstammt.

Zu den drohenden Risiken nach Cannabiskonsum gehört die Gefährdung im Strassenverkehr. In den letzten Jahren haben mehrere Studien<sup>6</sup> die verhängnisvollen Auswirkungen des Cannabiskonsums auf die Fahrtüchtigkeit aufgezeigt. Einige Studien haben bei Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern, die unter dem Einfluss von Cannabis standen, ein erhöhtes Risiko für die Verursachung eines Unfalls nachgewiesen. Diese Gefahr war noch grösser, wenn die THC-Konzentration im Blut anstieg oder gleichzeitig Alkohol konsumiert worden war.

<sup>4</sup> Verordnung des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) vom 7. Dezember 1998 über den Sortenkatalog für Getreide, Kartoffeln, Futterpflanzen, Öl- und Faserpflanzen sowie Betarüben (Sortenkatalog-Verordnung)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/catalogues/comcat\\_agri\\_2008/59.html](http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/catalogues/comcat_agri_2008/59.html)

<sup>6</sup> Darunter die in Lausanne durch das CURML erstellte Studie.

## 1.1.4 Anbau und Handel

### 1.1.4.1 Anbau

Beispielsweise zählte man im Kanton Waadt im Jahr 2008 2,19 Hektaren (ha) gemeldeter Hanfkulturen (gemäss Sortenkatalog-Verordnung zulässige Sorten mit niedrigem THC-Gehalt) auf insgesamt ca. 110 000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche im Kanton. Im Vergleich dazu: In der Europäischen Union werden ca. 15 000 ha und weltweit ca. 220 000 ha Bauernhanf angepflanzt.

Hinzu kommen 0,41 ha Anbau einer "anderen Sorte", deren Erwerb vor dem Inkrafttreten der Sortenkatalog-Verordnung stattgefunden hat. Landwirte stehen im Genuss eines erworbenen Rechts, solange ihre Pflanzen überleben, da die fragliche Verordnung den Detailhandel mit Saatgut, nicht aber dessen Anbau verbietet. Dieser Anbau steht unter Kontrolle und wird von der anpflanzenden Person gesichert. Die Produktion von ätherischen Ölen durch Destillation wird von der Eidgenössischen Alkoholverwaltung überwacht. Dieses Endprodukt weist praktisch keine Spur von THC auf. Aus agronomischer und neutraler Sicht lässt nichts den Schluss zu, dass Cannabis mit einem hohen THC-Gehalt für die Produktion von ätherischem Öl qualitativ besser wäre als eine zulässige Sorte. Diesbezüglich reicht das gegenwärtig von einem einzigen Hanfbauer gewonnene ätherische Öl längstens aus, um die Marktbedürfnisse zu befriedigen. Dieses Öl wird verwendet als Zusatz für die Aromatisierung von Lebensmitteln, namentlich von Getränken.

Die beim Kanton im Rahmen der Direktzahlungen angemeldeten Freilandkulturen von bewilligten Sorten stellen in der Regel kein Problem dar. Was die Samenmischungen für Vogelfutter anbelangt, können diese zwar Hanfsamen enthalten. Diese sind im Prinzip sterilisiert, auch wenn gelegentlich Spontankeimungen beobachtet werden konnten. Es handelt sich aber ohnehin um schwerlich als Betäubungsmittel verwendbare Sorten mit sehr niedrigem THC-Gehalt.

### 1.1.4.2 Handel

Hanfläden finden sich in der ganzen Westschweiz. Sie vertreiben verschiedene Derivatprodukte, von Textilien bis zu Stecklingen, die von der Mutterpflanze stammen, oder jungen, aus Samen keimenden Pflänzchen. Diese Hanfsetzlinge stammen alle aus THC-reichen Sorten. Den Eingeständnissen der Händler zufolge bestünde andernfalls von Seiten der Kundschaft keinerlei Interesse. Von einer Rechtsprechung des Bundesgerichts profitierend, nach welcher von der Behörde verlangt wurde, dass sie für die illegale Verwendung Beweise liefert, verkaufen die fraglichen Händler die Setzlinge als "Zier"-Pflanze. Interessant ist dabei die Feststellung, dass kein Florist und kein Gartenbauer diese Art von Pflanzen verkauft. Tatsache ist, dass ohne den Verkauf der Setzlinge mit hohem THC-Gehalt sowie des für den Anbau unerlässlichen Materials wie Gartengeräte, Belichtung, Ventilation, Gestelle, Dünger usw., die bis zu 80 % ihres Umsatzes ausmachen, die Hanfläden wirtschaftlich nicht überleben könnten.

Zusammenfassend ist mit zugelassenem Cannabis jegliche erlaubte Verwendung möglich und bringt die Erhöhung des THC-Gehaltes für diese Verwendungszwecke keine Vorteile.

## 1.1.5 Unterscheidungen

Für Fachleute haben folgende Ausdrücke eine unterschiedliche spezifische Bedeutung:

- cannabis sativa: botanische Bezeichnung;
- Hanf: Gattungsbegriff für die Pflanze;
- Marihuana: getrocknete Blätter oder Blüten;
- Haschisch: Harz der Blütenstände (durch die Drüsenhaare oder durch die Blütenstände abgegebene zähflüssige Substanz); geerntet, mit einem Pulver vermischt und gepresst bildet es

die Zusammensetzung für Laibe, welche bereits vor 20 oder 25 Jahren importiert wurden, damals jedoch einen niedrigeren THC-Gehalt aufwiesen;

- Speiseöl: Produkt aus kalt gepressten Samen einer Sorte mit niedrigem THC-Gehalt;
- ätherisches Öl: Produkt mit sehr niedrigem THC-Gehalt, das durch Destillation der gesamten Pflanze gewonnen wird;
- Cannabisöl oder Haschischöl: Konzentrat aus in Alkohol eingelegtem Harz, mit hohem THC-Gehalt zwischen 70 und 80 %; schwarze und zähe Flüssigkeit.

### **1.1.6 Wahrnehmung des Cannabis in der Öffentlichkeit**

Im Laufe der letzten 20 Jahre hat sich die Bundesgesetzgebung in Bezug auf Betäubungsmittel nicht geändert; jedoch ist sie in den Kantonen unterschiedlich ausgeführt worden. Deswegen ist die Botschaft an die Jugendlichen unklar. Periodische und fluktuierende Diskussionen trennen die Anhänger und die Gegner. Diese Unklarheit wird von der Welt der Erwachsenen an die Kinder weitervermittelt.

Ein kulturelles Phänomen aus den Sechzigerjahren hat einer ganzen Generation das Bild von Cannabis eingeprägt, dessen THC-Gehalt viel niedriger war als heute. Es handelte sich dabei um "Marihuana": Geraucht wurden nur die Blätter des Cannabis, was das THC auf einen sehr geringen Wert verminderte.

Seither ermöglichen es Anbaumethoden und Sortenauswahl, Cannabis mit einem sehr hohen THC-Gehalt (36 %) zu gewinnen. Auch die gerauchte Menge ist angestiegen, und es ist nichts Aussergewöhnliches, wenn 15 Mal am Tag davon geraucht wird.

Der Erwachsene, der ein gefestigtes Leben führt, kann von Zeit zu Zeit einen "Joint" rauchen und sich deshalb nicht schlechter fühlen; die Jugendlichen jedoch machen Gebrauch von gefährlicheren Cannabisqualitäten und -quantitäten, was soziale Probleme auslöst.

In der Bevölkerung zeichnet sich hinsichtlich der Schädlichkeit von Tabak und der Notwendigkeit, dessen Konsum soweit wie möglich zu verringern oder gar auszumerzen, ein allgemeines Einverständnis ab. Die Gefahren des Hanfs sind für die Konsumierenden die gleichen (namentlich Krebs), wenn nicht sogar grösser wegen der Verwendung von giftigen Pestiziden beim "Indoor"-Anbau. Diese Tatsachen werden jedoch verkannt, und der Cannabis bildet paradoxerweise gegenüber dem Tabak Gegenstand hitziger Debatten, welche die Bevölkerung in zwei Lager spalten: das der Hanfbefürworter und das der Hanfgegner.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts trägt ihren Teil bei zu dieser Verworrenheit, und die in den politischen Diskussionen rund um die am 22. November 2005 im Kanton Waadt eingereichte Motion Payot werden solche Auseinandersetzungen weiter ausgetragen.

Die Rolle der öffentlichen Gemeinwesen, so wie sie sich namentlich in der Motion Payot abgezeichnet hat, besteht nunmehr darin, zum Zwecke der Prävention eine klare Botschaft zu verbreiten.

## **1.2 Rechtsprechung des Bundesgerichts**

Vorgängig zur Änderung vom 20. März 2008 bestimmte Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) Folgendes:

<sup>1</sup> Die folgenden Betäubungsmittel dürfen nicht angebaut, eingeführt, hergestellt oder in Verkehr gebracht werden:

(...)

d. Hanfkraut zur Betäubungsmittelgewinnung und das Harz seiner Drüsenhaare (Haschisch).

(...)

<sup>4</sup> Allfällige Vorräte verbotener Betäubungsmittel sind unter Aufsicht der zuständigen kantonalen Behörde in einen vom Gesetz erlaubten Stoff überzuführen oder in Ermangelung dieser Möglichkeit zu vernichten.

<sup>5</sup> Das Bundesamt für Gesundheit kann, wenn kein internationales Abkommen entgegensteht, Ausnahmegewilligungen erteilen, soweit die Betäubungsmittel (...) der wissenschaftlichen Forschung oder zu Bekämpfungsmassnahmen dienen (...).

Die Diskussionen anlässlich der Motion Payot haben den von einigen Hanf anpflanzenden Personen oder Handel Betreibenden grossräumig verfolgten, wahren Zweck offen gelegt: Unter dem Deckmantel der Kommerzialisierung verschiedener Produkte (Kissen, ätherische Öle, Zierpflanzen), die für sich allein wirtschaftlich nicht rentabel wären und eine Herstellung in diesem Ausmass nicht rechtfertigen würden, wird der durch die betreffenden Personen vertriebene Hanf vom Endkonsumenten weitgehend als Betäubungsmittel verwendet.

Ursprünglich erlaubte die Rechtsprechung den kantonalen Strafverfolgungsbehörden, diese Widerhandlungen gegen Artikel 8 BetmG zu bestrafen:

"Die Einziehung (gestützt auf Artikel 58 StGB) von Hanfsamen, die als solche unschädlich, aber zur Herstellung von Betäubungsmitteln geeignet ist, verstösst nicht gegen Bundesrecht, wenn angesichts der konkreten Umstände ernsthaft anzunehmen ist, dass die Samen zur Herstellung von Betäubungsmitteln verwendet werden" (Urteil des Bundesgerichts vom 11. Oktober 1999, BGE 125 IV 185, E. 2).

Das Bundesgericht hat jedoch in der Folge eine in Wirklichkeit fast unmöglich zu widerlegende Vermutung aufgestellt, dass jeder Anbau nicht von vorneherein für die Herstellung von Betäubungsmitteln bestimmt ist:

"Art. 19 Ziff. 1 BetmG verbietet den Anbau von Hanfsetzlingen insoweit, als diese nach der Aufzucht der Pflanzen dazu dienen, Hanf mit hohem THC-Gehalt zu gewinnen, welcher als Betäubungsmittel konsumiert wird. Es obliegt den Behörden, den illegalen Gebrauch des Hanfs nachzuweisen" (Urteil des Bundesgerichts vom 18. Juni 2004, Pra 2005 Nr. 11=BGE 130 IV 83, E. 1.1).

Im betreffenden Fall hat das Bundesgericht entschieden, dass der THC-Gehalt für sich allein betrachtet nicht erlaubt, auf die Strafbarkeit des Herstellers zu schliessen. "Es ist darüber hinaus erforderlich, dass das angestrebte Ziel tatsächlich die Gewinnung von Betäubungsmitteln ist. Somit ist jedermann frei, ausschliesslich zu Dekorationszwecken eine Hanfpflanze zu besitzen, und zwar selbst dann, wenn es sich um eine THC-reiche Sorte handelt. Mit Bezug auf den Beweis obliegt es den Behörden, die ungesetzliche Verwendung nachzuweisen, selbst wenn dies nicht ohne Schwierigkeiten möglich ist (Urteil des Bundesgerichts 6S.15/2001 vom 14. Juni 2001, E. 2b in fine und 2d). Wenn nun vorliegend gemäss den kantonalen Feststellungen die fünf aus den Hanfsetzlingen gewonnenen Pflanzen eine zwischen 12,9 und 25,2 % liegende THC-Konzentration aufwiesen, ist damit auf der anderen Seite nicht erstellt, dass diese Pflanzen nach ihrer Aufzucht und ihrer Vermarktung durch ihre Käufer als Betäubungsmittel gedient hätten. Aufgrund des

ermittelten Sachverhalts muss folglich festgestellt werden, dass der objektive Tatbestand der von Artikel 19 Ziff. 1 Abs. 1 BetmG umschriebenen Widerhandlung nicht erfüllt ist."

Ebenfalls hat das Bundesgericht entschieden, dass der Anbau von Hanf im Hinblick auf die Gewinnung von Betäubungsmitteln nach Artikel 19 Ziff. 1 Abs. 1 BetmG nicht fahrlässig begangen werden kann (E. 1.2).

Diese Rechtsprechung ist zu beanstanden, da die Beweisführung in Strafsachen dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung (der sogenannten innersten Überzeugung der Richter) und nicht irgendwelcher Beweislast folgt.

A contrario verunmöglicht sie eine Strafverfolgung wegen Widerhandlung gegen Artikel 8 BetmG. In der Tat steht es jeder Person frei, irgendeinen Vorwand vorzubringen, um Hanf anzubauen oder zu kommerzialisieren. In diesen Fällen hat die Behörde, mit Ausnahme einer "Ertappung auf frischer Tat", absolut keine Möglichkeit, den Beweis dafür zu erbringen, dass diese Behauptung falsch ist, es sei denn, sie stelle sowohl in personeller wie in logistischer Hinsicht äusserst aufwändige Ermittlungen an, was die Chancen einer Eröffnung der Untersuchung durch einen Untersuchungsrichter beträchtlich einschränkt.

Diese Situation hat mehrere Kantone bewogen, eine Gesetzgebung zu erlassen, die ihnen die Anwendung des Bundesrechts erlaubt, indem sie namentlich von den Hanf anpflanzenden Personen und den Handel Betreibenden die Einhaltung gewisser Formen verlangen, die geeignet sind, das Produkt jederzeit rückverfolgen zu können.

### **1.3 Gesetzgebung anderer Kantone**

#### **1.3.1 Gesetz des Kantons Tessin vom 24. Juni 2002**

Nach der Botschaft des Tessiner Staatsrates ist das Bundesrecht nicht genügend restriktiv in Bezug auf Hanf und erlaubt de facto seinen Anbau zur Gewinnung von Betäubungsmitteln. Das kantonale Gesetz soll somit eine Lücke füllen, bis eine allfällige Änderung des Bundesrechts eintritt.

Das durch das Tessiner Gesetz aufgestellte System weist folgende Züge auf:

- Handel:
  - Bewilligungspflicht für den Handel von Hanf ("Patent"), namentlich mit Ehrenhaftigkeitsbezeugung;
  - Verbot des Verkaufs an Minderjährige;
  - Einschränkung hinsichtlich des Standorts der Läden;
  - Reklameverbot.
- Anbau:
  - Meldepflicht.
- Kantonalrechtliche Strafen.

#### **1.3.2 Gesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 12. Mai 2005**

Der Bericht der Justiz- und Polizeikommission von Basel-Landschaft betont, dass Hanfprodukte existieren, die keine Betäubungsmittel und daher legal sind. Das Gesetz bezweckt zu verhindern, dass unter diesem Deckmantel Hanf im Hinblick auf die Gewinnung von Betäubungsmitteln angebaut wird.

Das Gesetz führt eine Meldepflicht für den Anbau und eine Bewilligungspflicht für die Abgabe ein.

Es sind Verwaltungsmassnahmen wie beispielsweise die Beschlagnahme des Produkts oder die Schliessung des Betriebes sowie kantonrechtliche Strafen vorgesehen.

### **1.3.3 Andere Kantone**

Im Kanton Thurgau wurde mit Regierungsbeschluss vom 31. März 1998 eine Meldepflicht für Hanfkulturen eingeführt.

Seit dem 23. November 1998 besteht auch im Kanton Graubünden eine Meldepflicht für Hanfkulturen.

## **1.4 Motion Payot und Ausarbeitung des Konkordatsentwurfs**

Wegen der oben dargelegten, immer wiederkehrenden Probleme in Zusammenhang mit Anbau und Handel von Hanf und namentlich aufgrund des Umstandes, dass das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz keine genügende Prävention gewährleistet, ist am 22. November 2005 im Kanton Waadt eine Motion Payot eingereicht worden. Sie bezweckt die Annahme eines kantonalen Gesetzes zur Regelung von Anbau und Handel von Hanf, um jeglichem Missbrauch seiner Verwendung vorzubeugen.

2006 ist eine Arbeitsgruppe, vorerst auf kantonaler waadtländischer Ebene, dreimal zusammengekommen. Sie setzte sich aus Vertretern des "Institut de police scientifique (IPS)" der Universität Lausanne, des "Centre universitaire romand de médecine légale (CURML)", des Wirtschafts-, Wohnungs- und Tourismusamts (SELT), des Amtes für Landwirtschaft (SAgr) und der Kantonspolizei zusammen.

Die Arbeitsgruppe hat die Antworten bestimmt, welche auf die anlässlich der parlamentarischen Eintretensdebatte aufgeworfenen verschiedenen grundlegenden Fragen zu geben sind, hat vorgängig geprüft, ob die vorzusehenden Bestimmungen nicht in Konkurrenz mit bestehendem Bundesrecht im Bereich Landwirtschaft oder Betäubungsmittel sein würden, und hat die Gesetze der Kantone Basel und Tessin, auf welche sich die Motion Payot bezieht, analysiert. Aus dieser Überprüfung geht hervor, dass die auszuarbeitende Gesetzgebung sehr wohl in den Bereich der polizeilichen Zuständigkeit der Kantone fällt und nicht vom Bundesrecht abweicht.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass aus Gründen der Vereinheitlichung die Ausarbeitung eines Konkordatsvorentwurfs eher angezeigt ist.

Somit ist von der Arbeitsgruppe ein erstes Dokument in Form eines Konkordatsvorentwurfs verfasst worden. Es oblag damit der Westschweizer Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), sich über den Grundsatz zu äussern und bei Zustimmung die Massnahmen im Hinblick auf die Ausarbeitung eines offiziellen Vorentwurfs zu treffen.

Ende 2006 ist dem Ersten Präsidenten des Bezirksgerichts Lausanne, dem kantonalen Untersuchungsrichter und dem Staatsanwalt auf informelle Weise ein erster, für die KKJPD bestimmter Vorentwurf mündlich und am 12. Dezember 2006 den verschiedenen Ämtern des Kantons Waadt, nämlich dem Kantonalen Laboratorium, dem Kantonsarzt, der Kantonsapothekerin, der Kantonalen Delegierten für Datenschutz sowie dem Bundesamt für Landwirtschaft und dem Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons Freiburg ein Vorentwurf schriftlich vorgelegt worden.

Diese befragten Instanzen haben die Ausarbeitung eines solchen Erlasses befürwortet.

Der Entwurf ist auf interkantonaler Ebene am 13. Februar 2007 der aus Westschweizer Hanfspezialisten der Betäubungsmittelbrigaden zusammengesetzten Arbeitsgruppe unterbreitet worden. Diese haben sich einstimmig für die Annahme eines solchen Konkordats ausgesprochen.

Am 4. April 2007 hat die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Westschweiz und der Kantone Bern und Tessin (CCPC RBT) die grundsätzliche Zustimmung der kantonalen Polizeikorps für die Weiterführung des Projekts erteilt und das Dossier an die KKJPD überwiesen.

Die KKJPD hat sich ihrerseits am 24. September 2007 für ein Konkordat ausgesprochen und die Mitglieder der interkantonalen Arbeitsgruppe bezeichnet, die mit der Vorbereitung eines offiziellen, auf den ersten Vorentwurf abgestützten Konkordatsvorentwurfs beauftragt wurde.

Diese Arbeitsgruppe besteht aus folgenden Personen:

- Frédéric ANGLADA                      Verantwortlicher für Expertisen und wissenschaftlicher Beauftragter, Schule für Kriminalwissenschaften, Universität Lausanne,
- Marc AUGSBURGER                    Verantwortlicher des "Laboratoire de toxicologie et chimie forensiques, Centre universitaire romand de médecine légale",
- Vincent DELAY                        Chef der Rechtsabteilung der Kantonspolizei VD
- Orlando GNOSCA                      Kantonspolizei TI
- Pierre-Claude HERITIER            Betäubungsmittelbrigade der Kantonspolizei GE,
- Benoît REY                             juristischer Berater des Sicherheits- und Justizdepartements FR,
- Philippe SALAMOLARD            Betäubungsmittelbrigade der Kantonspolizei VS
- Didier VAUTHERIN                  Vizechef der Betäubungsmittelbrigade der Kantonspolizei VD

Laetitia GASTE von der Schule für Kriminalwissenschaften hat die Nachfolge von Frédéric ANGLADA angetreten, der bedauerlicherweise am 1. Januar 2010 verstorben ist.

Zunächst ist beim Bundesamt für Justiz (BJ) ein Rechtsgutachten eingeholt worden, um den Handlungsspielraum der Kantone und ihre Kompetenzen in Bezug auf die verschiedenen betroffenen Bereiche des Bundesrechts genau abzuklären. Aus diesem am 15. Oktober 2007 herausgegebenen und seither veröffentlichten (VPB 2/2008 vom 4. Juni 2008) Rechtsgutachten geht namentlich Folgendes hervor:

- Soweit der Gesundheitsschutz in Frage steht, ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber im Betäubungsmittelgesetz eine abschliessende Regelung getroffen hat. Mit Bezug auf den Gesundheitsschutz stehen den Kantonen im Betäubungsmittelbereich folglich nur untergeordnete Regelungskompetenzen zu, namentlich, um das Bundesrecht korrekt zu vollziehen.
- Grundsätzlich wird der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse (und der Handel mit ihnen) durch die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes nicht beschränkt. Dementsprechend darf z.B. der landwirtschaftlich erzeugte Industriehanf frei gehandelt werden.
- Aus dem Umstand, dass die Landwirtschaftsgesetzgebung nur den Handel, nicht aber den Anbau der katalogisierten bzw. aufgelisteten Sorten regelt (d.h. den Anbau weder verbietet noch ausdrücklich erlaubt), darf nicht geschlossen werden, den Kantonen stünde diesbezüglich eine Regelungskompetenz zu und sie könnten den Anbau der 11 aufgelisteten Hanfsorten mit einem THC-Gehalt von unter 0,3 % verbieten. Vielmehr gilt, dass die Landwirte diejenigen Sorten, die der Handel in Verkehr bringen darf, auch anbauen dürfen.
- Für den Anbau von Sorten, die nicht auf einem Sortenkatalog bzw. einer Sortenliste figurieren (der Handel der Sorten daher nicht erlaubt ist), wäre die Einführung einer kantonalrechtlichen Bewilligungspflicht für den Anbau zulässig.

- Soweit es für den korrekten Vollzug des Bundesrechts notwendig erscheint, ist die Einführung kantonalrechtlicher Meldepflichten für den Anbau einer Pflanze (ob diese nun in der Saat- und Pflanzgut-Verordnung des EVD aufgenommen ist oder nicht) zulässig.

### **1.5 Situation bezüglich der beiden dem Volk am 30. November 2008 zur Abstimmung unterbreiteten eidgenössischen Vorlagen**

Eine dem Volk auf dem Referendumsweg unterbreitete Revision des eidgenössischen Betäubungsmittelgesetzes ist in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 angenommen worden (Änderung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 20. März 2008). Gleichzeitig hat das Volk eine Initiative im Hinblick auf die Legalisierung des Cannabiskonsums (Volksinitiative "Für eine vernünftige Hanfpolitik mit wirksamem Jugendschutz") verworfen.

Der neue Artikel 8 Abs. 1 Bst. d BetmG lautet wie folgt: "Die folgenden Betäubungsmittel dürfen weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in Verkehr gebracht werden: (...) Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis".

Diese Bestimmung muss im Zusammenhang mit dem neuen Artikel 2a BetmG verstanden werden, welcher dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) die Befugnis erteilt, gestützt auf die Empfehlungen der zuständigen internationalen Organisationen ein Verzeichnis der Betäubungsmittel zu führen. Diesbezüglich kann vernünftigerweise erwartet werden, dass das EDI der gegenwärtigen Situation entsprechend Cannabis dann als Betäubungsmittel einstufen wird, wenn sein THC-Gehalt 0,3 % übersteigt.

Im Übrigen bleibt die kantonale Gesetzgebungskompetenz unverändert, da der neue Gesetzestext nichts daran ändert.

Es ist wichtig zu betonen, dass ein öffentliches Interesse an der Annahme eines Konkordats auch nach erfolgter Änderung des BetmG bestehen bleibt, dies aus folgenden Gründen:

Der Wortlaut des neuen Artikel 8 Abs. 1 Bst. d BetmG ist zweideutig und bietet nach wie vor Stoff für Interpretationen. Wörtlich genommen untersagt diese Gesetzesbestimmung den Anbau von Cannabis mit Cannabiswirkung, was tautologisch ist. Die Auslegung dieser Bestimmung wird nicht nur von Verordnungen des Bundesrates, sondern auch von der Rechtsprechung abhängen. Diesen Unsicherheiten gegenübergestellt, empfiehlt es sich für die Kantone, von vornherein ein Konkordat zu erlassen, das ungeachtet der späteren Ausgestaltung der Praxis von Nutzen sein wird.

Um die Bestimmung des neuen BetmG einzuhalten, werden vorbeugende Kontrollen weiterhin notwendig sein. In der Tat bleibt das BetmG eine rein repressive Strafnorm. Es muss daher in einer Gesetzgebung auf kantonaler Ebene ein präventives Kontrollsystem vorgesehen werden. Die Kriterienänderung des nunmehr objektiver ausgestalteten BetmG widerspricht diesbezüglich nicht der vorbeugenden, und nicht reaktiven Wirkung des Konkordatsentwurfs. Es geht somit darum zu vermeiden, dass die Widerhandlung überhaupt begangen wird, und nicht darum, diese nach Vollendung systematisch anzeigen zu müssen.

Es tritt ein Problem in Zusammenhang mit einem Handel mit Cannabissetzlingen, die zur Konsumierung bestimmt sind, auf. Diesem Phänomen gegenüber erscheinen Massnahmen gewerbepolizeilicher Art als angemessen, wenn man vergleicht, dass solche Massnahmen auch in vielen anderen Bereichen (Gastwirte, Lebensmittel, Spirituosen) zum Zuge kommen.

Auf Ebene des Bundesrechts wird in den eidgenössischen Vollzugsverordnungen mit Sicherheit kein dem Konkordatsentwurf entsprechendes System aufgestellt werden. Was das schweizerische

Strafgesetzbuch anbelangt, handelt es sich hierbei nicht um einen Erlass präventiver Natur, bleibt doch der Auftrag der Gerichtspolizei weiterhin jener einzuschreiten, sobald eine Widerhandlung gegen das BetmG begangen worden ist. Insbesondere gestaltet es sich als äusserst schwierig, vor der Eröffnung einer Untersuchung gestützt auf Strafprozessrecht vorbeugende Kontrollen durchzuführen.

Schliesslich zeigen die Erfahrungen des Kantons Tessin, dass das im Konkordat vorgesehene System keine zusätzliche Arbeitsbelastung für die betreffenden Polizeikorps mit sich bringt: Die mit der präventiven Kontrolle gebotenen Möglichkeiten vereinfachen in Wirklichkeit die Arbeit der Polizei und verhindern nachträgliche langwierige Untersuchungsmassnahmen.

### **1.6 Vernehmlassung bei den Regierungen der lateinischen Kantone**

Am 30. März 2009 ist der Entwurf des Hanfkonkordats der lateinischen Kantone bei den betroffenen Regierungen in die Vernehmlassung gegeben worden. Diesen stand auch die Möglichkeit offen, ihrerseits frei die Stellungnahmen anderer Organisationen innerhalb ihres Kantons einzuholen.

Das Resultat der Vernehmlassung ist positiv ausgefallen. 7 Kantone haben zum Konkordatsentwurf eine positive Vormeinung abgegeben. Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat am 30. Juni 2009 zu diesem Thema Stellung genommen.

Mehrere Kantone haben Bemerkungen geäussert, welche im Entwurf integriert wurden.

### **1.7 Interparlamentarische Kommission der Westschweiz (CIP)**

Am 30. Oktober 2009 hat die KLJPD den Entwurf aus der Vernehmlassung gutgeheissen und an die interparlamentarische Kommission der Westschweiz (CIP) weitergeleitet.

Diese Kommission hat sich am 29. April 2010 versammelt und verschiedene Änderungsvorschläge zu Händen der KLJPD entschieden. Diese Änderungsvorschläge wurden alle in den Schlussentwurf integriert, für den die KKKP-WBT am 31. August 2010 eine positive Vormeinung abgegeben hat.

Ferner hat die CIP die KLJPD aufgefordert, mit dem Kanton Bern Kontakt aufzunehmen, um diesen zum Beitritt zum Konkordat einzuladen. Das Konkordat wurde so ausgearbeitet (Art. 28), dass alle Schweizer Kantone beitreten können. Im Anschluss an ihre Sitzung vom 29. Oktober 2010 hat die KLJPD den Konkordatstext gleichzeitig dem Kanton Bern sowie den Westschweizer Kantonen und dem Tessin unterbreitet.

### **1.8 Vorgeschlagener Zeitplan für die weiteren Arbeiten**

- Winter 2010/11 Annahme durch die Grossen Räte (Dekret, das den Staatsrat zur Ratifizierung ermächtigt)
- Winter 2010/11 Ratifizierung durch die Staatsräte
- Anfang 2011 Inkrafttreten.

## **2 ALLGEMEINE BESCHREIBUNG DES KONKORDATSENTWURFS**

### **2.1 Zuständigkeit der Kantone**

Das BJ hat hervorgehoben, dass, soweit es um das BetmG und den Aspekt der öffentlichen Gesundheit geht, die Kantone nur die Möglichkeit haben, Bestimmungen zur Förderung eines guten Gelingens des Vollzugs des Bundesrechts vorzusehen. Diesbezüglich möglich sind die Einführung

einer Bewilligungspflicht oder einer Meldepflicht für Anbau und Handel von Hanf, nicht aber ein Verbot für Anbau und Handel von gewissen Sorten.

Grundsätzlich findet das Konkordat nur Anwendung für Sorten, deren Anbau und Handel gemäss Bundesrecht erlaubt ist, das heisst Sorten, deren THC-Gehalt unter 0,3% liegt. Führt die Anwendung des Konkordats zur Aufdeckung von Cannabis mit einem höheren Gehalt, wird der Fall strafrechtlich zur Anzeige gebracht.

Der Geltungsbereich des Konkordats muss sich daher beziehen auf die Beschliessung von vorbeugenden, den Anbau und Handel Betreibenden aufzuerlegenden öffentlich-rechtlichen Massnahmen, die konkret in Form einer Bewilligungspflicht oder einer einfachen Anmeldung umgesetzt werden (Artikel 3, 27, 36 und, *a contrario*, 95 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV).

Folglich ist eine Unterscheidung hauptsächlich zwischen folgenden zwei Themen zu machen:

- Anbau;
- Handel.

## **2.2 Anbau**

Die Einführung einer Meldepflicht für den Hanfanbau ist gemäss BJ zulässig, insoweit diese Verpflichtung für den korrekten Vollzug des Bundesrechts notwendig erscheint.

Es ist nicht angebracht, dem Anbau Betreibenden an sich von vornherein eine Bewilligungspflicht aufzuerlegen, da parallel zur Meldepflicht der Handel selber, der klar als Tätigkeit, die im Verkaufen (im weitläufigen Sinne: "Abgeben") von Hanf besteht, definiert ist, einer Bewilligung unterstellt ist. Einzig die anpflanzende Person, die Handel betreibt, bedarf somit der Bewilligung für den Handel von Hanf.

Nach dem Modell der Tessiner Gesetzgebung wird daher eine Meldepflicht für den Anbau jeglicher Hanfsorten vorgeschlagen, es sei denn, dass sämtliche kommerziellen Absichten ausgeschlossen werden können.

Die Richtigkeit der Anmeldung wird überprüft, und es werden Sanktionen ausgesprochen, wenn die anpflanzende Person sich nicht an die entsprechenden Angaben gehalten hat.

## **2.3 Handel**

Das Konkordat muss sich vor allem an die Handel Betreibenden richten. Es geht darum, diese Tätigkeit zu kontrollieren, die nach Bundesrecht, welches Vorrang hat, weder eingeschränkt noch verboten werden kann.

Das Konkordat verleiht somit der Behörde die Befugnis, Zugang zu den Geschäftsunterlagen der Handel Betreibenden zu haben, um allfälligen Widerhandlungen gegen Bundesrecht vorzubeugen.

Einzig eine Meldepflicht vorzusehen wäre unwirksam und unnützlich, da sie hinsichtlich der Geschäftsausübung keine zwingenden Verwaltungsmassnahmen erlaubt, welche die Einhaltung der Gesetznormen zu gewährleisten vermögen. Wie bei anderen Tätigkeiten, die ein potentiell Risiko darstellen, ist es somit vorzuziehen, den Hanfhandel einer Bewilligungspflicht zu unterstellen (mit Bedingungen für die Erlangung und vierjähriger Laufzeit der Bewilligung), was aus diesem Handel eine reglementierte Tätigkeit macht. Es geht hier um die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses wie beispielsweise beim Verkauf von alkoholhaltigen Getränken.

Die vorgesehene Bewilligungspflicht hat zum Zweck, sich der Ehrenhaftigkeit der anpflanzenden oder der Handel betreibenden Person zu vergewissern und gleichzeitig gegebenenfalls ihre Tätigkeit über die Verpflichtung zur Buchführung bis hin zu verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Sanktionen kontrollieren zu können.

## **2.4 Abgabe von Hanf**

Die Abgabe von Hanf bedarf eines schriftlichen Vertrages.

Es muss vermieden werden, dass der Erwerb gewisser gebräuchlicher Hanfprodukte, die anderswo als in spezialisierten Läden verkauft werden, wie beispielsweise Schnüre oder (sterilisierte) Samen für Vogelfutter der Bewilligungspflicht unterstellt werden.

Deshalb ist vorgesehen, dass die Konkordatskommission gestützt auf die bestehenden Bundeslisten der gebräuchlichen Produkte eine Liste mit Ausnahmen erstellt, die sich strikt auf diese Produkte beschränkt.

## **2.5 Beziehung zum Strafverfahren**

Das Konkordat betrifft verwaltungsrechtliche Bestimmungen, die eine private Erwerbstätigkeit regeln. Selbstverständlich lässt es parallel dazu die Regelungen des schweizerischen Strafgesetzbuches und des Strafverfahrens bei Straftaten weiter bestehen. Bei hinreichendem Verdacht des Vorliegens einer Straftat wird die zuständige Behörde ebenfalls die erforderlichen Strafuntersuchungsmassnahmen treffen müssen.

# **3 ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES KONKORDATSENTWURFS**

## *Art. 1 (Zweck und Gegenstand)*

Der Gegenstand des Konkordats deckt sich mit der kantonalen Zuständigkeit, eine besondere wirtschaftliche Erwerbstätigkeit einer Bewilligungspflicht und einer Kontrolle unterstellen zu können (Artikel 3, 27, 36 und, a contrario, 95 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV).

Sein Zweck ist es, die Betroffenen zu verpflichten, der Polizei ständig zu erlauben, mit raschen, wirksamen und kostengünstigen Mitteln den Beweis zu erbringen für Herkunft und Sorte (namentlich den THC-Gehalt) des Hanfs und die Verwendung, für die er bestimmt ist.

Die Bestimmungen des Bundesrechts über die Betäubungsmittel bleiben natürlich vorbehalten. Dasselbe gilt für die kantonal- oder bundesrechtlichen Strafprozessbestimmungen. In der Tat wird die Kantonspolizei (die oft auch die Verwaltungsbehörde im Sinne des Konkordats sein wird, vgl. Art. 19) bei hinreichendem Verdacht über die Begehung einer Straftat in der Regel unter der Leitung eines Magistraten (vgl. Art. 15 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung) Strafuntersuchungsmassnahmen durchführen müssen. Wenn die Strafuntersuchung einmal eröffnet ist, wird die Verwaltungsbehörde auch die im Konkordat vorgesehenen geeigneten Verwaltungsmassnahmen (Verwarnung, Suspendierung oder Entzug der Bewilligung, usw.) anordnen müssen. Auf strafrechtlicher Ebene werden in Anwendung von Artikel 263 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung Beschlagnahmemassnahmen getroffen werden können.

Einen Vorbehalt zu Gunsten des Bundesrechts zu setzen erlaubt auch, die Anwendung von Artikel 8 Abs. 5 BetmG zu berücksichtigen: Ausnahmbewilligungen des Bundesamts für Gesundheit (BAG)

für den Handel und die Verwendung der verbotenen Betäubungsmittel, wenn sie der wissenschaftlichen Forschung oder zu Bekämpfungsmassnahmen dienen oder für eine beschränkte medizinische Anwendung benützt werden.

Manchmal werden Bewilligungen für synthetischen Hanf (Marinol) erteilt; solche können für pflanzlichen Hanf, der namentlich im Bereich der klinischen Forschung für die Behandlung gewisser Leiden oder auf begründete Anfrage eines Arztes für eine bestimmte Person verwendet wird, nicht ausgeschlossen werden.

#### **Art. 2 (Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebungen)**

Das Konkordat enthält nur minimale Anforderungen. Die Kantone sind somit weiterhin zuständig, gegebenenfalls zusätzliche Anforderungen zu stellen.

#### **Art. 3 (Dem Konkordat nicht unterstellte Produkte für den täglichen Bedarf)**

Was die Produkte für den täglichen Bedarf anbelangt, für die eine Ausnahme gilt, und die dem Konkordat nicht unterstellt werden sollen, wird die im Konkordat vorgesehene Konkordatskommission (vgl. Art. 26 ff. weiter unten) sich nach der Verordnung des EDI vom 26. Juni 1995 über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln (SR 817.021.23) richten können.

Die bereits durch die Bundesgesetzgebung über die Betäubungsmittel verbotenen Derivatprodukte sind solche, die keine andere Verwendungsmöglichkeit als ihren Konsum als Betäubungsmittel bieten:

- das Harz oder Haschisch, ein Sekret der Drüsenhaare des Hanfs;
- Haschischöl, Konzentrat des Harzes;
- Marihuana (getrocknete Blätter oder Blüten).

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass für Produkte für den täglichen Gebrauch eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann, sind der konkordatsrechtlichen Regelung in Bezug auf den Handel und den Erwerb von Hanf die Samen, die Setzlinge, die Pflänzchen oder die vollständige ausgewachsene Pflanze selber von Sorten, die vom Bund bewilligt sind, und die einen niedrigen THC-Gehalt aufweisen, unterstellt. Aber entgegen den Erwartungen bleibt der Konsum als Betäubungsmittel auch bei solchen Pflanzen mit – vergleichsweise zu gewissen anderen Pflanzen – bescheidenem THC-Gehalt möglich und anscheinend auch verlockend, wie dies die Diebstähle in Feldern mit solchen Sorten aufzeigen. In der Tat lassen sich aus jedem Hanf Betäubungsmittel gewinnen, selbst wenn es sich um eine Sorte mit niedrigem THC-Gehalt handelt (z.B. indem man ihn in Milch eintaucht); daher ist es notwendig, auch den Handel von Blättern gesetzlich zu regeln.

#### **Art. 4 (Definition des Hanfs)**

Die Definition des Hanfs ist gewollt weitläufig, um namentlich auch die Hanfprodukte mit einzubeziehen.

#### **Art. 5 (Definition des Handels)**

Sind namentlich "Handel Betreibende" im Sinne dieses Konkordats ebenso die Grossistinnen und Grossisten wie jedwelche andere Person, die Detailhandel betreibt. Zudem ist in diesem Begriff mit eingeschlossen der Versandhandel, wobei Handel Betreibende zwingend über Geschäftsräumlichkeiten verfügen müssen (vgl. Art. 9 Abs. 2).

**Art. 6 (Definition des Anbaus)**

Die Definition des Begriffs "Anbau von Hanf" bedarf keiner besonderen Bemerkung.

**Art. 7 (Meldepflicht für den Anbau)**

Diese Bestimmung übernimmt den Inhalt des Basler und des Tessiner Gesetzes.

Die Anforderungen hinsichtlich des Inhalts der Meldung erscheinen umso mehr angemessen, als die Grossistinnen und Grossisten in der Regel auf der Etikette ihrer Ware bereits heute die Herkunft der Pflanze und ihre Sorte, die für den THC-Gehalt gemäss eidgenössischem Katalog ausschlaggebend ist, angeben. Es ist zudem für jede anpflanzende Person normal, die Bestimmung ihrer Produktion zu kennen. Was den Zeitpunkt der Meldung anbelangt, entspricht auch dieser der üblichen Vorgehensweise namentlich in Bezug auf die Formulare für landwirtschaftliche Subventionen.

In Bezug auf Artikel 7 Abs. 5 ist es wichtig hervorzuheben, dass das Konkordat nicht jeglichen Anbau von weniger als fünf Pflanzen unter diesen Umständen – und namentlich nicht zu Konsumzwecken – erlaubt. Es beschränkt sich darauf, mit dieser Bestimmung festzuhalten, ab welcher Anzahl von Pflanzen der Anbau im Sinne von Art. 6 meldepflichtig ist.

Sobald eine Hanf anpflanzende Person ihre Produktion abgibt, wird sie zur Handel betreibenden Person im Sinne des Konkordats (Art. 5) und ist als solche der Mitteilungs- (Art. 14) und der Bewilligungspflicht (Art. 8 Abs. 1) unterstellt, es sei denn, sie stelle Gegenstände her, die in den Geltungsbereich von Art. 3 fallen.

Das Wichtigste ist die Rückverfolgung der Pflanzen. Oftmals wird die anpflanzende Person gleichzeitig auch Handel betreibende Person sein

Die Höchstzahl von fünf Pflanzen gilt pro Person. Somit könnten mehrere Personen, welche im selben Haushalt leben, jede vier Pflanzen anbauen, ohne diese anmelden zu müssen. Es ist hier jedoch wichtig zu erwähnen, dass nur eine Person, welche die Pflanze im Sinne von Art. 6 pflegt, von der Meldepflicht ausgeschlossen ist. Somit kann sie nicht geltend machen, dass weitere Personen im selben Haushalt leben, um die Anzahl der Pflanzen zu erhöhen, da diese Personen (z. B. Kinder) die überzähligen Pflanzen nicht selber pflegen würden.

Eine Person, welche mehr als vier Pflanzen an verschiedenen Orten angebaut hat (z. B. Hauptwohnort und Zweitwohnung), muss diese jedoch anmelden. Die Konkordatskommission kann gegebenenfalls diesbezügliche Richtlinien erlassen, falls Erläuterungen aufgrund der Kasuistik erforderlich wären.

**Art. 8 (Grundsatz der Bewilligung für den Handel)**

Die Einführung einer Bewilligungspflicht ist einer einfachen Meldepflicht vorzuziehen. Letztere würde der Behörde keinerlei Mittel zur Verfügung stellen, um für die Einhaltung der Rechtsordnung sorgen zu können.

Unterhändlerinnen und Unterhändler sind ebenfalls Handel betreibende Personen im Sinne des Konkordats und müssen daher eine eigene Bewilligung einholen.

**Art. 9 (Bedingungen für die Bewilligung)**

Die persönlichen Bewilligungsvoraussetzungen sind jene klassischen und bewährten Bedingungen, die bereits gängig sind für die Ausübung anderer reglementierter Tätigkeiten (vgl. namentlich das Konkordat vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen).

Diese Praxis hat Anlass zu einer Rechtsprechung gegeben, auf die Bezug genommen werden kann.

Das Kriterium der Staatsangehörigkeit ergibt sich aus den bilateralen Abkommen und gewährleistet eine Harmonisierung mit den bundesrechtlichen Bestimmungen über die Arbeit von Angehörigen von Drittstaaten.

Das Kriterium der "Ehrenhaftigkeit" misst sich hauptsächlich am Vorleben der Betroffenen, wie es aus den Polizeiakten hervorgeht. Insbesondere wird die Tatsache, dass jemand Betäubungsmittel konsumiert, als unvereinbar mit dem Handel von Hanf zu betrachten sein.

Was die Zahlungsfähigkeit anbelangt, wird diese definiert als dauerndes Vermögen des Schuldners, seine Gläubiger zu befriedigen (vgl. BGE 68 II 177 = Jdt 1942 I 565).

Der Begriff der geeigneten Infrastrukturen für den Handel von Hanf deckt einerseits die Geschäftslokale und andererseits die landwirtschaftlichen Infrastrukturen ab, gilt der Begriff des Handels doch in gleicher Weise für den Handel im engeren Sinne des Wortes wie für den Anbau, wenn die anpflanzende Person ihre Produktion abgibt.

Das Erfordernis von Geschäftslokalen bedeutet ein Verbot für den Verkauf auf dem Schwarzmarkt, im Reisengewerbe oder auf Märkten.

Es geht vor allem darum, diese Orte gegen Diebstahl abzusichern.

Die Konkordatskommission (siehe weiter unten) ist zuständig, um die Anforderungen namentlich in Bezug auf die Ehrenhaftigkeit, die Eigenschaft als Betäubungsmittelkonsumentin oder -konsument (Abstriche, usw.) oder die Lokale oder Infrastrukturen in Richtlinien zu präzisieren.

#### ***Art. 10 (Verfahren)***

Im Bestreben nach einer Vereinheitlichung innerhalb der Konkordatskantone ist die Konkordatskommission zuständig für den Erlass von Richtlinien zur Regelung des von den kantonalen Behörden einzuhaltenden Verfahrens (vgl. Art. 27).

#### ***Art. 11 (Territorialität)***

Der Kanton, bei welchem die Betroffenen die Bewilligung für den Handel von Hanf einholen müssen, ist jener, auf dessen Gebiet der Handel seinen Sitz hat.

Es geht darum zu vermeiden, dass die Bürgerinnen und Bürger absichtlich einen fiktiven Wohnsitz (Briefkasten) in einem Nichtkonkordatskanton wählen; dies sollte nicht vorkommen, einerseits, weil das Konkordat vorschreibt, dass der Handel in Geschäftslokalen abgewickelt werden muss, und andererseits, weil die Anforderung, eine Bewilligung zu erlangen, auch für Unternehmen gilt, die mehr als die Hälfte ihrer Tätigkeit in den Konkordatskantonen ausüben.

Was die Handel oder Anbau betreibenden Personen anbelangt, die ihre Tätigkeit auf Konkordatsgebiet verlegen, jedoch aus Kantonen herkommen, die nicht am Konkordat beteiligt sind, erlaubt es das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM) nicht, im Bereich der Ausbildung (berufliche Befähigung) allfällige öffentlich-rechtliche Schranken zu stellen. Es setzt in der Tat voraus, dass eine Anforderung dieser Art von einer Bürgerin oder einem Bürger aus einem Kanton, der über keine gleichwertige Gesetzgebung verfügt, erfüllt ist, wenn diese Person vorgängig in diesem Herkunftskanton eine Tätigkeit störungsfrei ausgeübt hat.

Hingegen lässt es das BGBM zu, dass der Bestimmungskanton von der Bürgerin oder vom Bürger verlangt, dass sie oder er gewisse persönliche Bedingungen, erfüllt, selbst wenn die Gesetzgebung des Herkunftskantons keine solchen vorgesehen hat (z.B. Zahlungsfähigkeit, Ehrenhaftigkeit, usw.).

Die Behörde des Bestimmungskantons ist somit berechtigt zu prüfen, ob diese Bedingungen erfüllt sind, und eine entsprechende Bewilligung auszuhändigen. Diese Regel kann abgeleitet werden aus dem Territorialitätsprinzip, demzufolge das Konkordat jedes Mal zum Zuge kommt, wenn die Leistung der Hanf abgebenden Person (Lieferung) in einem Konkordatskanton stattfindet.

Praktisch gesehen betrifft Artikel 11 Abs. 3 – 5 (externe Unternehmen) alle Fälle, in denen der Ort der Übergabe des Hanfs in einem Konkordatskanton gelegen ist, sei es, dass die oder der Abgebende sich dorthin begibt, sei es, dass der Verkauf durch Versand von einem anderen Ort (vgl. Art. 204 des Obligationenrechts, OR), einschliesslich des Verkaufs auf dem Korrespondenzweg (über die Post), von einem Nichtkonkordatskanton aus erfolgt. Desgleichen ist die Handel betreibende Person, wenn sie sich für den Verkauf ihrer Produkte in einen Konkordatskanton begibt, ebenfalls dem Konkordat unterstellt.

Wenn die Handel betreibende Person aus einem Nichtkonkordatskanton stammt, der ihr in Anwendung seiner eigenen Gesetzgebung bereits eine Bewilligung ausgestellt hat, gilt es, über eine allfällige Gleichwertigkeit dieser Bewilligung zu entscheiden (Art. 11 Abs. 4). Die Konkordatskommission erlässt Richtlinien, die es erlauben zu bestimmen, welche Kantone über eine Gesetzgebung verfügen, die als dem Konkordat gleichwertig anerkannt werden kann (vgl. Art. 27).

Ist der Verkauf in einem Konkordatskanton nicht erlaubt, so kann die Verwaltungsbehörde die verkauften oder zu verkaufenden Produkte beschlagnahmen. Diese Beschlagnahme (rein administrative, und nicht strafrechtliche Beschlagnahme im Sinne des Artikels 263 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung) bildet eine der vorsorglichen Massnahmen (Art. 15 Abs. 4 weiter unten); sie würde angeordnet werden, bevor die betroffene Person gestützt auf Artikel 21 Abs. 1 strafrechtlich angezeigt wird.

### ***Art. 12 (Befristete Gültigkeit)***

Für die Gültigkeit der Bewilligungen erscheint eine Dauer von vier Jahren als angebracht. Sie erlaubt eine periodische Kontrolle zu einem Zeitpunkt, zu dem gewisse Bedingungen sich mit der Zeit geändert haben mögen. Wie in einem solchen Fall üblich, obliegt es den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern, frühzeitig genug die Bewilligungserneuerung zu beantragen, damit die Behörde überprüfen kann, ob die Bedingungen für die Bewilligungserteilung immer noch erfüllt sind.

### ***Art. 13 (Buchführung)***

Es ist für die Rückverfolgung der Produkte absolut notwendig, dass einschliesslich der Vernichtung des Hanfs alle Vorgänge protokolliert werden, damit sichergestellt werden kann, dass der Hanf nicht in Form von Betäubungsmitteln konsumiert wird.

Die Frist von fünfzehn Jahren entspricht der Höchstdauer der Verjährungsfrist für Widerhandlungen gegen das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz.

### ***Art. 14 (Mitteilungsfrist)***

Die Bekanntgabe der notwendigen Informationen durch die Betroffenen ist unerlässlich für die Ausführung des Konkordats.

**Art. 15 (Verwaltungsmassnahmen)**

Die Möglichkeit eines Bewilligungsentzugs ist untrennbar mit der Möglichkeit einer Bewilligungserteilung verbunden. In leichteren Fällen kann die Anordnung einer Verwaltungsmassnahme auch in Form einer Suspendierung der Bewilligung oder einer Verwarnung erfolgen.

**Art. 16 (Einschränkungen)**

Dieser Artikel übernimmt den Inhalt von Artikel 7 des Gesetzes des Kantons Basel-Landschaft und, was das Verbot der Abgabe an Minderjährige anbelangt, jenen von Artikel 3a des Tessiner Gesetzes. Er folgt im Übrigen dem im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Anliegen hinsichtlich eines Reklameverbots für Hanf.

Die Kantone sind befugt, eine erweiterte Liste zu erstellen von spezifisch auf ihr Gebiet bezogenen Orten, an denen der Hanfhandel untersagt oder Einschränkungen unterworfen ist. Ein Verbot oder eine Einschränkung kann auch für eine bestimmte Dauer, z.B. anlässlich einer besonderen Krisensituation oder Veranstaltung, ausgesprochen werden.

Welches auch immer der THC-Gehalt der Pflanze ist, ihre Verbreitung unter Minderjährigen und ihre reklamemässige Vorstellung stellen immer einen Bezug zu ihrer Eigenschaft als Betäubungsmittel her, was ihr den Reiz einer verbotenen Sache vermittelt. Solche Praktiken sind daher geeignet, den Konsum des Produkts als Betäubungsmittel zu begünstigen. Aus diesem Grund wird nach dem Vorbild der Basler und der Tessiner Gesetzgebung im Konkordat ein Verbot der Abgabe von Hanf an Minderjährige, aber auch ein Verbot seiner Verwendung zu Reklamezwecken eingeführt.

**Art. 17 (Kontrollen und verwaltungsrechtliche Sanktionen)**

Die Befugnis, ausserhalb eines Strafverfahrens in Räumlichkeiten einzudringen, kann einer Verwaltungsbehörde direkt über ein Spezialgesetz erteilt werden.

Dies ist in zahlreichen kantonalen Gesetzen wie beispielsweise im Bereich Gastgewerbe oder Getränkeauschank oder seit kurzem erst im Bereich der Ausübung der Prostitution der Fall. Selbstverständlich muss bei solchen Interventionen wie auch schon vorher bei der Wahl eines solchen Mittels das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt sein.

Es besteht die Möglichkeit, dass bei einer solchen Kontrolle eine illegale Tätigkeit im Sinne des BetmG festgestellt wird. In diesem Fall kommen die Strafprozessregeln zum Zuge, welche das konkordatsrechtliche Verfahren ablösen. Dies ist einer der Hauptgründe, weshalb wohl häufig die Kantonspolizei als die für den Vollzug des Konkordats zuständige Behörde bezeichnet werden wird.

Dieses Kontrollrecht ist nicht gleichzusetzen mit einer Durchsuchung im Sinne des Artikels 244 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung, und alles in allem werden die Regeln des Strafverfahrens nicht durch ein Verwaltungsverfahren umgangen werden, bei dessen Durchführung ohnehin ähnliche Formen beachtet werden müssen.

Die Möglichkeit, als Sanktion ein Verwaltungsbussensystem vorzusehen, wird namentlich für jene Kantone fakultativ vorbehalten, die bereits eine solche Art von Massnahme kennen.

**Art. 18 (Abgabe und Erwerb)**

Dieser Artikel betrifft die Abgabe von Hanf:

- durch eine Handel betreibende Person (da mit Bewilligung ausgestattet, für den Hanfhandel als einzige befugte Person) an eine Privatperson (vgl. Art. 5 und 8 Abs. 1);
- unter Handel betreibenden Personen.

Es wäre unverhältnismässig, für Hanf wie im Bereich der Waffen einen von Mal zu Mal von der Behörde auszustellenden Erwerbsschein zu verlangen. Anstelle eines solchen Vorgehens tritt somit das Obligatorium eines schriftlichen Vertrages, welcher als Beleg für die erfolgte Transaktion dient. Dieses System ist ausgestaltet wie jenes, das in der Bundesgesetzgebung vor dem Inkrafttreten der Schengen-Abkommen für den Verkauf von Waffen zwischen Privaten galt.

Selbst die provisorische Übergabe an eine Drittperson (beispielsweise zwecks Lagerung oder Unterhalt) setzt den Anlass für die Erstellung eines solchen Vertrages.

Es ist festgestellt worden, dass die Handel Betreibenden im Kanton Wallis in Wirklichkeit bereits die Anforderung zur Verzeichnung der Abgabe von Hanf in einem schriftlichen Vertrag einhalten und diesen Vertrag aufbewahren, da sich diese Vorgehensweise zu ihrem Vorteil auswirkt.

Die Frist von fünfzehn Jahren entspricht der Maximaldauer der Verjährungsfrist für Widerhandlungen gegen das eidgenössische Betäubungsmittelgesetz.

Das durch die Konkordatskommission auszuarbeitende Vertragsformular sollte folgende Angaben enthalten:

- a) Name, Vorname, Geburtsdatum, Adresse sowie Unterschrift der Person, die den Hanf abgibt;
- b) Name, Vorname, Geburtsdatum, Adresse, Kopie eines Identitätsausweises sowie Unterschrift der Person, die den Hanf erwirbt;
- c) Art, Sorte, Herkunft, Bestimmung, Verwendung und jegliches andere Merkmal des Produkts sowie Datum und Ort der Abgabe oder des Erwerbs.

**Art. 19 (Vollzugsbehörden)**

Die mit dem Vollzug des Konkordats beauftragte Behörde muss eine zentralisierte Stelle sein; es kann das kantonale Amt für Gewerbepolizei, das Amt für Landwirtschaft oder auch die Kantonspolizei sein, die:

- einen direkten Zugang zu den für den Vollzug des Konkordats notwendigen gerichtspolizeilichen Daten hat;
- die Angelegenheit weiterverfolgen kann, wenn sie in einer Strafuntersuchung ausmündet;
- bereits in Kontakt ist mit den Hanfexperten;
- bereits heute in den meisten Kantonen die einen engen Bezug mit dem Strafrecht aufweisenden verwaltungsrechtlichen Gesetze wie die Waffengesetzgebung, die Gesetzgebung über die Prostitution und jene über die privaten Sicherheitsunternehmen vollzieht.

Wenn die kantonale Behörde für den Vollzug des Konkordats nicht die Kantonspolizei ist, so muss sie dennoch Zugang zu den polizeilichen Daten haben (vgl. Art. 20 Abs. 3 des Konkordats).

Im Sinne des Konkordats ist die Vollzugsbehörde ebenso für den Empfang der obligatorischen Meldungen über den Hanfanbau wie für die Aushändigung der Bewilligungen für den Handel und schliesslich auch für die Durchführung der Kontrollen hinsichtlich der Anwendung des Konkordats zuständig.

Das Konkordat wird in seiner Eigenschaft als Verwaltungsgesetz gleichzeitig mit dem Strafgesetz Anwendung finden, es sei denn, es liege keinerlei strafrechtliche Handlung vor, in welchem Fall einzig das Konkordat zur Anwendung gelangen wird. Daraus ergibt sich der in Artikel 1 Abs. 4 dieses Entwurfs formulierte Vorbehalt.

#### ***Art. 20 (Beziehungen zwischen den Behörden)***

Die Konkordatskantone beabsichtigen, den Artikel 74 Abs. 4 der künftigen schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) anzuwenden, indem sie ein System der gegenseitigen Mitteilung von Strafentscheiden und –urteilen unter den Konkordatsbehörden einführen. Was den Zugang der zuständigen Konkordatsbehörden zu den verwaltungsrechtlichen oder polizeilichen Daten der Konkordatskantone über Personen anbelangt, die dem Konkordat unterstellt sind (Art. 20 Abs. 3 des Entwurfs), beschränkt sich diese Bestimmung auf Fälle nach Artikel 101 Abs. 2 und 3 StPO:

"Andere Behörden [als die Parteien] können die Akten einsehen, wenn sie diese für die Bearbeitung hängiger Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren benötigen und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen."

#### ***Art. 21 (Strafbestimmungen)***

Die Strafnorm verweist hier in erster Linie auf das Sanktionensystem des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB). Es handelt sich somit sehr wohl in den Grundfesten um strafrechtliche, und nicht um verwaltungsrechtliche Sanktionen.

Vorbehalten bleiben selbstverständlich die allfälligen Widerhandlungen gegen das BetmG, die beispielsweise gleichzeitig mit einem Verstoss gegen das Konkordat begangen und anlässlich konkordatsrechtlicher Kontrollen aufgedeckt würden.

#### ***Art. 22 (Kosten und Gebühren)***

Dieser Artikel bildet die notwendige gesetzliche Grundlage für die Erhebung der von den Kantonen für die Arbeit der Vollzugsbehörden in Rechnung gestellten Kosten und Gebühren.

#### ***Art. 23 (Am Konkordat beteiligte Kantone)***

Dieses Konkordat ist für alle Kantone offen. Es war ursprünglich für die lateinischen Kantone vorgesehen, könnte jedoch theoretisch ohne weiteres für die gesamte Schweiz Anwendung finden.

#### ***Art. 24 (Aufgaben der Kantone)***

Dieser Artikel erinnert namentlich an den Inhalt der Vollzugsbestimmungen, die von den Kantonen zu erlassen sein werden.

#### ***Art. 25 (Direktionsorgan)***

Gegenwärtig wird die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Westschweiz (KKJPD) das Direktionsorgan sein, nachdem ursprünglich der Beitritt der sieben Westschweizer Kantone vorgesehen war. Jedoch soll vermieden werden, dass bei einem Beitritt weiterer Kantone der Konkordatstext geändert werden muss.

Der Wortlaut bezieht sich daher nicht ausdrücklich auf die KKJPD, da bei einem Beitritt zusätzlicher Kantone zum Konkordat die jeweiligen Polizeidirektorinnen und -direktoren zu den Mitgliedern der KKJPD hinzu stossen würden und alle gemeinsam spezifisch das Direktionsorgan des Konkordats bilden würden. In der Tat hat die KKJPD ohnehin die Möglichkeit, für die Behandlung gewisser Dossiers zusätzliche Staats- bzw. Regierungsräte einzuladen.

***Art. 26 (Zusammensetzung und Organisation der Konkordatskommission)***

Die verschiedenen, mit der Anwendung eines besonderen Rechtsbereichs beauftragten kantonalen Behörden haben die Gewohnheit zusammenzukommen, um ihre Erfahrungen im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Praxis auszutauschen. Wie dies bereits mit Erfolg für andere Sachbereiche (z.B. die Sicherheitsunternehmen) geschieht, wird auch hier dieser Aspekt offiziell in Form einer Konkordatskommission eingeführt.

***Art. 27 (Aufgaben der Konkordatskommission)***

Die Konkordatskommission erlässt Richtlinien, kann aber im Bedarfsfall auch in Einzelfällen, die ihr unterbreitet werden, Entscheide treffen. Sie gewährleistet die Verbindung zur politischen Behörde (Konferenz), indem sie dieser einen jährlichen Bericht vorlegt.

***Art. 28 (Schluss- und Übergangsbestimmungen)***

Dieser Artikel setzt den Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Konkordats sowie eine Anpassungsfrist fest.

***Art. 29 (Kündigung)***

Diese Bestimmung legt eine Frist fest, nach Ablauf welcher ein Kanton das Konkordat verlassen kann.

Hôtel du Parlement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont  
t +41 32 420 72 23  
f +41 32 420 72 21  
parlement@jura.ch

Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren  
der lateinischen Schweiz (LKJPD)  
Jean Studer, Präsident  
Avenue Beauregard 13  
1700 Freiburg

Delsberg, 20. Mai 2010

### **Entwurf zum Westschweizer Konkordat über den Anbau und Handel von Hanf – Stellungnahme der interparlamentarischen Kommission**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Staatsrätinnen und Staatsräte  
Sehr geehrter Herr Generalsekretär

Mit dem Schreiben vom 20. November 2009 haben Sie den Grossratsbüros der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura den von Ihnen verabschiedeten Entwurf zum Westschweizer Konkordat vom 30. Oktober 2009 über den Anbau und Handel von Hanf übermittelt.

Zur Prüfung des Konkordatsentwurfs wurde eine interparlamentarische Kommission geschaffen. Diese hat sich am 29. April 2009 versammelt und wir übermitteln Ihnen nachfolgend ihre Stellungnahme.

Der Konkordatsentwurf wurde im Allgemeinen gut aufgenommen, wobei bestimmte Delegierte, namentlich aus dem Kanton Genf, der Auffassung waren, dass die Bundesgesetzgebung über die Betäubungsmittel und die Landwirtschaft genügen würden, um die Problematik des Hanfs zu regeln, und dass demzufolge keine neuen administrativen Vorschriften notwendig seien.

Es wurden mehrere Änderungsvorschläge diskutiert und die interparlamentarische Kommission schlägt die folgenden Änderungen vor:

<b><i>Konkordatsentwurf der LKJPD</i></b>	<b><i>Vorschläge der interparlamentarischen Kommission</i></b>
<u>Artikel 3, Absatz 2</u> 2 Diesem Konkordat namentlich nicht unterstellt sind:	<u>Artikel 3, Absatz 2</u> 2 Diesem Konkordat namentlich nicht unterstellt sind:

<p>a. Hanffaser, Hanfstreu und deren Folgeerzeugnisse;                  b. ätherische Öle (Essenzen);                  c. sterilisierte Samen, die als Nahrungsmittel für Vögel bestimmt sind;                  d. durch Pressen der Samen hergestellte Öle.</p>	<p>a. Hanffaser, Hanfstreu und deren Folgeerzeugnisse;                  b. ätherische Öle (Essenzen);  <b>b'. Hanfschäben</b>                  c. sterilisierte Samen, die als Nahrungsmittel für Vögel bestimmt sind;                  d. durch Pressen der Samen hergestellte Öle.</p>
<p><u>Artikel 7, Absatz 4</u>  <sup>4</sup> Das vorgesehene Datum der Ernte muss mindestens 30 Tage im Voraus mitgeteilt werden.</p>	<p><u>Artikel 7, Absatz 4</u>  <sup>4</sup> Das vorgesehene Datum <b>jeder</b> Ernte muss mindestens 30 Tage im Voraus mitgeteilt werden.</p>
<p><u>Artikel 7, Absatz 5</u>  <sup>5</sup> Von der Meldepflicht befreit ist jede Person, welche eine einzige Pflanze anbaut, insofern die Umstände jegliche kommerzielle Absicht ausschliessen.</p>	<p><u>Artikel 7, Absatz 5</u>  <sup>5</sup> Von der Meldepflicht befreit ist jede Person, welche <b>weniger als fünf</b> Pflanzen anbaut, insofern die Umstände jegliche kommerzielle Absicht ausschliessen.</p>
<p><u>Artikel 10, Absatz 1</u>  <sup>1</sup> Die den Gesuchen beigelegten Dokumente dürfen bei ihrer Einreichung nicht jünger als drei Monate sein. Die ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben die durch die zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erteilten Dokumente oder Bescheinigungen einzureichen.</p>	<p><u>Artikel 10, Absatz 1</u>  <sup>1</sup> Die den Gesuchen beigelegten Dokumente dürfen bei ihrer Einreichung nicht <b>älter</b> als drei Monate sein. Die ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben die durch die zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erteilten Dokumente oder Bescheinigungen einzureichen.</p>
<p><u>Artikel 18</u>  <sup>1</sup> Der Anbau und der Handel von Hanf und Hanfprodukten sind verboten:                  a. in Schulen                  b. in der Nähe von Schulen und anderen für Jugendliche vorgesehenen Einrichtungen wie Heime, Jugendhäuser, Jugendklubs, sportliche oder ähnliche Einrichtungen;  <sup>2</sup> Die Kantone können weitere Örtlichkeiten für ein Verbot ausscheiden.  <sup>3</sup> Der Handel mit Hanf ist verboten auf öffentlichem Gebiet oder anlässlich von Märkten oder Ausstellungen ohne Zutrittskontrollen.  <sup>4</sup> Die Aushändigung von Hanf an Minderjährige ist verboten.  <sup>5</sup> Werbung für Hanf ist verboten.</p>	<p><u>Artikel 18</u>  <sup>1</sup> <b>Der</b> Handel von Hanf und Hanfprodukten <b>ist</b> verboten:                  a. in Schulen                  b. in der Nähe von Schulen und anderen für Minderjährige vorgesehenen Einrichtungen wie Heime, Jugendhäuser, Jugendklubs, sportliche oder ähnliche Einrichtungen;  <b>c. auf öffentlichem Gebiet oder anlässlich von Märkten oder Ausstellungen ohne Zutrittskontrollen.</b>  <sup>2</sup> Die Kantone können weitere Örtlichkeiten für ein Verbot ausscheiden.  <sup>3</sup> <b>(gelöscht).</b>  <sup>4</sup> Die Aushändigung von Hanf an Minderjährige ist verboten.  <sup>5</sup> <b>(gelöscht).</b></p>

Für genauere Angaben zu den Beweggründen sowie der Begründung dieser Vorschläge bitten wir Sie, das beiliegende Sitzungsprotokoll zu konsultieren.

Beim Lesen des Protokolls werden Sie ausserdem feststellen, dass auch bezüglich Artikel 9, in dem die Anforderung der Gewährleistung der Ehrenhaftigkeit festgelegt ist, sowie Artikel 27, in dem das Verfahren zur Befolgung der Empfehlungen der Konkordatskommission vorgesehen ist, Bemerkungen angebracht worden sind.

Die interparlamentarische Kommission lädt die Konferenz ausserdem ein, **mit dem Kanton Bern Kontakt aufzunehmen**, um ihn zum Beitritt zum Konkordat einzuladen. Denn mehrere Delegationen haben angemerkt, dass ihre Kantonsbürger sich im Kanton Bern mit Drogenhanf versorgen würden und es daher sinnvoll wäre, wenn der Kanton Bern dieselben Bestimmungen für die Meldung und Bewilligung des Anbaus und des Handels mit Hanf anwenden würde. So wäre eine bessere Kontrolle möglich.

Wir danken Ihnen dafür, die diversen Anmerkungen und Vorschläge unserer Kommission zu berücksichtigen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

IM NAMEN DER INTERPARLAMENTARISCHEN KOMMISSION

Francis Girardin  
Präsident

Jean-Baptiste Maître  
Sekretär

Anhänge:

- Protokoll der Sitzung vom 29. April 2010 der interparlamentarischen Kommission, die mit der Prüfung des Westschweizer Konkordats über den Anbau und Handel mit Hanf beauftragt wurde.
- Zusammensetzung der Delegationen der interparlamentarischen Kommission

Kopien an:

- die Mitglieder der interparlamentarischen Kommission
- Jean Studer, Staatsrat und Präsident der LKJPD
- den Regierungsrat und das Büro des Grossen Rats des Kantons Bern
- die Grossratssekretariate der Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Tessin
- Vincent Delay, Leiter Rechtsabteilung der Kantonspolizei Waadt

## Loi

*du*

### **portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre**

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 48 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;  
Vu les articles 100 et 114 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;  
Vu les articles 4 et 13 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv);  
Vu le message du Conseil d'Etat du 21 juin 2011;  
Sur la proposition de cette autorité,

#### *Décète:*

##### **Art. 1**

Le canton de Fribourg adhère au concordat latin du 29 octobre 2010 sur la culture et le commerce du chanvre, dont le texte suit la présente loi.

##### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.  
<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

---

## Gesetz

*vom*

### **über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Westschweizer Konkordat über Anbau und Handel von Hanf**

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;  
gestützt auf die Artikel 100 und 114 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;  
gestützt auf die Artikel 4 und 13 des Gesetzes vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (VertragsG);  
gestützt auf die Botschaft des Staatsrats vom 21. Juni 2011;  
auf Antrag dieser Behörde,

#### *beschliesst:*

##### **Art. 1**

Der Kanton Freiburg tritt dem im Anhang wiedergegebenen Westschweizer Konkordat vom 29. Oktober 2010 über Anbau und Handel von Hanf bei.

##### **Art. 2**

<sup>1</sup> Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.  
<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

---

## Concordat latin

du 29 octobre 2010

### sur la culture et le commerce du chanvre

---

#### CHAPITRE I

##### Dispositions générales

###### Art. 1 But et objet

<sup>1</sup> Le présent concordat a pour objet de fixer des règles communes sur la culture et le commerce du chanvre.

<sup>2</sup> Il a pour but de prévenir les violations du droit fédéral, notamment en matière de stupéfiants et en matière agricole.

<sup>3</sup> Demeurent réservées les dispositions du droit fédéral, notamment en matière de stupéfiants et en matière agricole.

<sup>4</sup> Sont aussi réservées les dispositions du droit fédéral ou cantonal en matière de procédure pénale.

###### Art. 2 Réserve des législations cantonales

Sont réservées les prescriptions plus rigoureuses édictées par un canton concordataire pour les entreprises dont le siège ou la succursale est sis sur son territoire ou pour les employés de ces entreprises qui y pratiquent.

###### Art. 3 Produits d'usage courant non soumis au concordat

<sup>1</sup> La Commission concordataire édicte une liste de produits d'usage courant non soumis au concordat, notamment ceux considérés comme des objets usuels ou des aliments par le droit fédéral.

<sup>2</sup> Ne sont notamment pas soumis au présent concordat:

- a) la fibre de chanvre, la chènevotte et leurs produits dérivés;
- b) l'huile essentielle (essence);
- c) les graines stérilisées destinées à l'alimentation des oiseaux;
- d) les huiles produites par pressage des graines.

## Westschweizer Konkordat

von 29. Oktober 2010

### über Anbau und Handel von Hanf

---

#### KAPITEL I

##### Allgemeine Bestimmungen

###### Art. 1 Zweck und Gegenstand

<sup>1</sup> Dieses Konkordat bezweckt die Festsetzung gemeinsamer Regeln für den Anbau und den Handel von Hanf.

<sup>2</sup> Es bezweckt, den Widerhandlungen gegen das Bundesrecht namentlich im Bereich der Betäubungsmittel und der Landwirtschaft vorzubeugen.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die eidgenössischen Bestimmungen namentlich im Bereich der Betäubungsmittel und der Landwirtschaft.

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben ebenfalls die bundes- oder kantonrechtlichen Strafprozessbestimmungen.

###### Art. 2 Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebungen

Vorbehalten bleiben die strengeren Vorschriften, die von einem Konkordatskanton für die Unternehmen, deren Sitz oder Zweigstelle auf seinem Gebiet liegt, oder für das Personal der dort liegenden Unternehmen erlassen werden.

###### Art. 3 Dem Konkordat nicht unterstellte Produkte für den täglichen Bedarf

<sup>1</sup> Die Konkordatskommission erstellt eine Liste der dem Konkordat nicht unterstellten Produkte für den täglichen Bedarf, namentlich jener, die vom Bundesrecht als Gebrauchsgegenstände oder als Lebensmittel eingestuft werden.

<sup>2</sup> Diesem Konkordat namentlich nicht unterstellt sind:

- a) Hanffaser, Hanfstreu und deren Folgeerzeugnisse;
- b) ätherische Öle (Essenzen);
- c) sterilisierte Samen, die als Nahrungsmittel für Vögel bestimmt sind;
- d) durch Pressen der Samen hergestellte Öle.

## Définitions

### Art. 4 Chanvre

Par chanvre au sens du présent concordat, on entend la plante de l'espèce nommée cannabis (*Cannabis sativa L.*), ainsi que tous ses composés et ses dérivés, notamment les graines, les boutures, les plants, les feuilles, les inflorescences ou les huiles.

### Art. 5 Commerce

Fait le commerce du chanvre quiconque aliène, à titre gratuit ou onéreux, le chanvre ou ses produits dérivés.

### Art. 6 Culture

Fait la culture du chanvre quiconque soumet la plante sous toutes ses formes à un traitement favorisant l'épanouissement de celle-ci.

## CHAPITRE II

### Culture

#### Art. 7 Obligation d'annonce

<sup>1</sup> Quiconque pratique la culture du chanvre a l'obligation de l'annoncer à l'autorité compétente.

<sup>2</sup> La Commission concordataire définit le contenu de l'annonce qui porte notamment sur:

- a) la variété ou les variétés cultivées;
- b) la provenance des semences, des plantons ou des boutures;
- c) la teneur prévisible en THC;
- d) l'emplacement exact et la grandeur de la surface cultivée;
- e) l'identité des personnes physiques responsables de la production;
- f) la destination et l'utilisation prévues, avec indication du mode d'utilisation concrète, ainsi que du lieu d'entreposage et de transformation;
- g) le ou les acquéreurs prévus ainsi que les contrats conclus avec eux.

## Begriffe

### Art. 4 Hanf

Unter Hanf im Sinne dieses Konkordats sind die Pflanze der Cannabis genannten Sorte (*Cannabis sativa L.*) sowie alle ihre Komponenten und Derivate, namentlich die Samen, die Setzlinge, die Pflänzchen, die Blätter, die Blütenstände oder die Öle zu verstehen.

### Art. 5 Handel

Betreibt Handel von Hanf, wer unentgeltlich oder entgeltlich Hanf oder seine Produkte abgibt.

### Art. 6 Anbau

Betreibt Anbau von Hanf, wer die Pflanze in all ihren Formen einer Behandlung zur Begünstigung ihres Wachstums unterwirft.

## KAPITEL II

### Anbau

#### Art. 7 Meldepflicht

<sup>1</sup> Wer Anbau von Hanf betreibt, ist verpflichtet, dies der zuständigen Behörde zu melden.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission bestimmt den Inhalt der Meldung, die namentlich Angaben enthält über:

- a) die angebaute Sorte oder die angebauten Sorten;
- b) die Herkunft des Saatgutes, der Pflänzchen oder der Setzlinge;
- c) den zu erwartenden THC-Gehalt;
- d) die genaue Örtlichkeit und Grösse der Anbaufläche;
- e) die Identität der verantwortlichen Produzentinnen oder Produzenten;
- f) die vorgesehene Bestimmung und Verwendung mit Angabe der konkreten Verwendungsart sowie des Standorts des Zwischenlagers und der Verarbeitung;
- g) die bekannten Abnehmerinnen oder Abnehmer sowie die Verträge mit diesen.

<sup>3</sup> L'annonce doit être faite avant chacune des semailles ou plantations.

<sup>4</sup> La date prévue pour chaque récolte doit être communiquée au plus tard trente jours à l'avance.

<sup>5</sup> Est exempté de l'obligation d'annonce quiconque cultive moins de cinq plantes si les circonstances excluent toute intention commerciale.

<sup>6</sup> La procédure est écrite.

<sup>7</sup> Les dispositions du présent concordat sur le commerce du chanvre sont réservées.

### CHAPITRE III

#### Commerce

##### Autorisation

#### Art. 8 Principe

<sup>1</sup> Quiconque fait le commerce du chanvre sur le territoire des cantons concordataires doit être titulaire d'une autorisation.

<sup>2</sup> L'autorisation est intransmissible. Elle vaut pour un commerce déterminé et une personne déterminée. Une même personne ne peut pas être titulaire de plusieurs autorisations simultanément.

#### Art. 9 Conditions

<sup>1</sup> L'autorisation de faire le commerce du chanvre est délivrée à quiconque:

- a) est de nationalité suisse, ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange ou, pour les ressortissants d'autres Etats étrangers, titulaire d'un permis d'établissement;
- b) a l'exercice des droits civils;
- c) est solvable ou ne fait pas l'objet d'actes de défaut de biens définitifs;
- d) offre, par ses antécédents, par son caractère et son comportement, toute garantie d'honorabilité;
- e) est inscrit au registre du commerce;
- f) dispose d'infrastructures adéquates destinées au commerce du chanvre.

<sup>3</sup> Die Meldung muss vor jeder Aussaat oder Pflanzung erfolgen.

<sup>4</sup> Das vorgesehene Datum jeder Ernte muss mindestens 30 Tage im Voraus mitgeteilt werden.

<sup>5</sup> Von der Meldepflicht befreit ist jede Person, welche weniger als fünf Pflanzen anbaut, insofern die Umstände jegliche kommerzielle Absicht ausschliessen.

<sup>6</sup> Das Verfahren ist schriftlich.

<sup>7</sup> Die Bestimmungen dieses Konkordats über den Handel von Hanf bleiben vorbehalten.

### KAPITEL III

#### Handel

##### Bewilligung

#### Art. 8 Grundsatz

<sup>1</sup> Wer auf dem Gebiet der Konkordatskantone Hanfhandel betreibt, bedarf einer Bewilligung.

<sup>2</sup> Die Bewilligung ist nicht übertragbar. Sie gilt für einen bestimmten Betrieb und eine bestimmte Person. Eine Person kann nicht Inhaberin mehrerer Bewilligungen gleichzeitig sein.

#### Art. 9 Bedingungen

<sup>1</sup> Die Bewilligung für den Betrieb eines Hanfhandels wird jener Person erteilt, die:

- a) Schweizer Bürgerin, Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation oder, für Angehörige anderer ausländischer Staaten, Inhaberin einer Niederlassungsbewilligung ist;
- b) handlungsfähig ist;
- c) zahlungsfähig ist oder gegen die keine definitiven Verlustscheine ausgestellt worden sind;
- d) durch ihr Vorleben, ihren Charakter und ihr Verhalten ihre Ehrenhaftigkeit gewährleistet;
- e) im Handelsregister eingetragen ist;
- f) über die für den Hanfhandel bestimmten geeigneten Infrastrukturen verfügt.

<sup>2</sup> Le commerce doit s'exercer dans des locaux commerciaux.

<sup>3</sup> L'entreprise constituée en personne morale est tenue de désigner, en vue de l'obtention de l'autorisation, une personne physique responsable à laquelle elle confère les pouvoirs pour la représenter et l'engager auprès des tiers. Celle-ci doit être en situation de pouvoir exercer ses responsabilités. Elle constitue l'interlocuteur direct de l'autorité.

<sup>4</sup> Le titulaire de l'autorisation de faire le commerce du chanvre est garant du respect de la loi par ses associés ou ses employés.

**Art. 10** Procédure

<sup>1</sup> Les documents produits à l'appui des requêtes ne doivent pas dater, lors de leur production, de plus de trois mois. Les requérants étrangers produisent les documents et attestations nécessaires délivrés par les autorités compétentes de leur pays d'origine ou de provenance.

<sup>2</sup> Les intéressés produisent, à l'appui de leur requête, une attestation selon laquelle ils consentent à ce que l'autorité compétente fasse si nécessaire état, dans la décision, de données ressortant des dossiers de police. A défaut, l'autorité compétente n'entre pas en matière.

<sup>3</sup> La procédure est écrite.

**Art. 11** Territorialité

<sup>1</sup> L'autorisation est valable sur le territoire de l'ensemble des cantons concordataires.

<sup>2</sup> L'autorisation est requise auprès de l'autorité compétente du canton où est situé le commerce.

<sup>3</sup> Les commerçants n'ayant ni siège ni succursale dans l'un des cantons concordataires ne peuvent y exercer une activité qu'après autorisation:

- a) ordinaire, délivrée aux conditions du présent concordat, s'ils exercent plus de la moitié de leur activité dans les cantons concordataires;
- b) spéciale, délivrée aux conditions posées par le présent article, dans les autres cas.

<sup>4</sup> L'autorité cantonale compétente statue sur l'équivalence des autorisations délivrées par des cantons non parties au concordat. Elle détermine, au vu des attestations produites, si les requérants doivent à nouveau démontrer la réalisation des conditions posées par le concordat.

<sup>2</sup> Der Handel muss in Geschäftslokalen abgewickelt werden.

<sup>3</sup> Das als juristische Person errichtete Unternehmen muss im Hinblick auf die Erteilung der Bewilligung eine verantwortliche natürliche Person bestimmen, der die Befugnis übertragen wird, es zu vertreten und bei Dritten zu verpflichten. Die Person muss in der Lage sein, ihre diesbezügliche Verantwortung wahrzunehmen. Sie ist die direkte Ansprechpartnerin der Behörde.

<sup>4</sup> Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung für den Betrieb des Hanfhandels garantiert die Einhaltung des Gesetzes durch ihre oder seine Mitgesellschafterinnen und Mitgesellschafter oder Angestellten.

**Art. 10** Verfahren

<sup>1</sup> Die den Gesuchen beigelegten Dokumente dürfen bei ihrer Einreichung nicht älter als drei Monate sein. Die ausländischen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller haben die durch die zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates erteilten Dokumente oder Bescheinigungen einzureichen.

<sup>2</sup> Die Betroffenen legen ihrem Gesuch eine Erklärung bei, wonach sie einwilligen, dass die zuständige Behörde wenn nötig in ihrem Entscheid Daten aus den Polizeiakten bekannt gibt. Fehlt diese Erklärung, so tritt die zuständige Behörde auf das Gesuch nicht ein.

<sup>3</sup> Das Verfahren ist schriftlich.

**Art. 11** Territorialität

<sup>1</sup> Die Bewilligung ist auf dem Gebiet aller Konkordatskantone gültig.

<sup>2</sup> Die Bewilligung ist bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem das Geschäft seinen Sitz hat, einzuholen.

<sup>3</sup> Die Handel Betreibenden, die weder ihren Sitz noch eine Zweigstelle in einem der Konkordatskantone haben, dürfen eine Tätigkeit dort nur nach Erhalt einer Bewilligung folgender Kategorien ausüben:

- a) einer nach den Bedingungen dieses Konkordats ausgestellten ordentlichen Bewilligung, wenn sie mehr als die Hälfte ihrer Tätigkeit in den Konkordatskantonen ausüben;
- b) einer nach den Bedingungen dieses Artikels ausgestellten Spezialbewilligung in den übrigen Fällen.

<sup>4</sup> Die zuständige Behörde prüft die Gleichwertigkeit der durch Nichtkonkordatskantone erteilten Bewilligungen. Sie bestimmt unter Berücksichtigung der vorgelegten Bescheinigungen, ob die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erneut die Erfüllung der im Konkordat gestellten Voraussetzungen nachzuweisen haben.

<sup>5</sup> L'autorisation spéciale est délivrée à quiconque remplit les conditions posées par l'article 9 al. 1 let. a à e et l'article 9 al. 3 du présent concordat. Il est aussi soumis aux autres règles du présent concordat applicables au commerce du chanvre.

#### **Art. 12** Validité temporelle

L'autorisation est délivrée pour une durée variable, mais de quatre ans au maximum. Elle est renouvelable sur demande.

#### **Art. 13** Inventaire comptable

<sup>1</sup> Le titulaire de l'autorisation de faire le commerce du chanvre a l'obligation de tenir en permanence un inventaire comptable protocolant toutes les opérations relatives au commerce de chanvre.

<sup>2</sup> L'inventaire comptable doit être conservé pendant quinze ans au minimum.

<sup>3</sup> Les autorités compétentes ont accès en tout temps à ces documents.

#### **Art. 14** Obligation de communiquer

<sup>1</sup> Le titulaire de l'autorisation de faire le commerce du chanvre et son personnel sont tenus de fournir aux autorités compétentes tous les renseignements nécessaires à l'application du présent concordat.

<sup>2</sup> Ils annoncent spontanément et sans délai à l'autorité compétente tout changement de situation influant sur l'autorisation.

<sup>3</sup> Ils ont l'obligation de dénoncer sans délai à l'autorité pénale compétente toute infraction poursuivie d'office qui parviendrait à leur connaissance.

#### **Art. 15** Mesures administratives

<sup>1</sup> L'autorité qui a accordé une autorisation doit la retirer lorsque les conditions prévues par le présent concordat ne sont plus remplies, lorsqu'une gestion commerciale irréprochable n'est plus garantie, ou lorsque le titulaire ou son personnel contrevient gravement ou à de réitérées reprises à la législation.

<sup>2</sup> L'autorisation est en outre retirée lorsqu'elle cesse d'être utilisée ou lorsqu'il n'en est pas fait usage dans les six mois à compter de sa délivrance.

<sup>3</sup> Dans les cas de moindre gravité, l'autorité peut également prononcer un avertissement ou une suspension de l'autorisation.

<sup>5</sup> Die Spezialbewilligung wird jeder Person erteilt, die die Bedingungen nach Artikel 9 Abs. 1 Bst. a–e und Artikel 9 Abs. 3 dieses Konkordats erfüllt. Für sie gelten ebenfalls die übrigen für den Hanfhandel anwendbaren Regelungen dieses Konkordats.

#### **Art. 12** Befristete Gültigkeit

Die Bewilligung wird für eine variable Dauer, jedoch längstens für vier Jahre ausgestellt. Sie kann auf Gesuch hin erneuert werden.

#### **Art. 13** Buchführung

<sup>1</sup> Die Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligungen für den Hanfhandel sind verpflichtet, ständig über alle Geschäftstätigkeiten in Bezug auf den Hanfhandel Buch zu führen.

<sup>2</sup> Die Bücher sind während mindestens fünfzehn Jahren aufzubewahren.

<sup>3</sup> Die zuständigen Behörden dürfen jederzeit Einsicht in diese Unterlagen nehmen.

#### **Art. 14** Mitteilungspflicht

<sup>1</sup> Die Inhaberinnen und Inhaber von Bewilligungen für den Hanfhandel und ihr Personal haben den zuständigen Behörden alle notwendigen Auskünfte für den Vollzug dieses Konkordats zu erteilen.

<sup>2</sup> Sie melden den zuständigen Behörden von sich aus und unverzüglich jede Änderung der Verhältnisse, die einen Einfluss auf die Bewilligung hat.

<sup>3</sup> Sie sind verpflichtet, der zuständigen Strafbehörde unverzüglich jede ihnen bekannte, von Amtes wegen verfolgte Straftat zu melden.

#### **Art. 15** Verwaltungsmassnahmen

<sup>1</sup> Die Behörde, die eine Bewilligung erteilt hat, muss diese entziehen, wenn die in diesem Konkordat vorgesehenen Bedingungen nicht mehr erfüllt sind, die einwandfreie Geschäftsführung nicht mehr gewährleistet ist oder die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber oder ihr Personal schwerwiegend oder wiederholt gegen die Gesetzgebung verstösst.

<sup>2</sup> Die Bewilligung wird überdies entzogen, wenn sie nicht mehr oder nicht innert sechs Monaten nach ihrer Erteilung benutzt wird.

<sup>3</sup> In weniger schweren Fällen kann die Behörde ebenfalls eine Verwarnung oder eine Suspendierung der Bewilligung aussprechen.

<sup>4</sup> Demeurent réservées les mesures provisionnelles immédiates que peut prendre l'autorité compétente, notamment le séquestre, la suspension de l'autorisation ou l'interdiction de pratiquer.

<sup>5</sup> La suspension ou le retrait de l'autorisation, ainsi que l'interdiction de pratiquer, ont pour effet la fermeture du commerce.

**Art. 16** Restrictions

<sup>1</sup> Le commerce de chanvre et de produits du chanvre est interdit:

- a) dans les écoles;
- b) à proximité des écoles et d'autres lieux destinés à des mineurs tels que foyers, maisons des jeunes, clubs de jeunes, installations sportives et analogues;
- c) sur le domaine public ou sur les marchés ou foires dépourvus de contrôle d'accès.

<sup>2</sup> Les cantons peuvent délimiter d'autres endroits.

<sup>3</sup> La remise de chanvre aux mineurs est interdite.

**CHAPITRE IV**

**Dispositions communes à la culture et au commerce**

**Art. 17** Contrôles et sanctions administratives

<sup>1</sup> Les autorités compétentes au sens du présent concordat peuvent en tout temps, dans le cadre de leurs attributions respectives et au besoin par la contrainte, procéder au contrôle des infrastructures, des cultures ou des locaux commerciaux et au contrôle des personnes qui s'y trouvent, dans le but de vérifier qu'aucune activité illicite ne s'y exerce au sens du présent concordat.

<sup>2</sup> Ce droit d'inspection s'étend aux appartements particuliers de ceux qui desservent les infrastructures ou qui y logent, lorsque ces appartements sont attenants à l'infrastructure ou la constituent.

<sup>3</sup> Les autorités compétentes peuvent en tout temps procéder à des prélèvements ou à des analyses.

<sup>4</sup> Les autorités compétentes prennent au besoin des mesures provisionnelles immédiates, notamment le séquestre, la suspension de l'autorisation ou l'interdiction de pratiquer.

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben die unverzüglichen vorsorglichen Massnahmen, welche die zuständige Behörde treffen kann, namentlich die Beschlagnahme, die Suspendierung der Bewilligung oder das Verbot der Geschäftsausübung.

<sup>5</sup> Die Suspendierung oder der Entzug der Bewilligung sowie das Verbot der Geschäftsführung haben die Schliessung des Betriebes zur Folge.

**Art. 16** Einschränkungen

<sup>1</sup> Der Handel von Hanf und Hanfprodukten ist verboten:

- a) in Schulen;
- b) in der Nähe von Schulen und anderen für Minderjährige vorgesehenen Einrichtungen wie Heime, Jugendhäuser, Jugendklubs, sportliche oder ähnliche Einrichtungen;
- c) auf öffentlichem Gebiet oder anlässlich von Märkten oder Ausstellungen ohne Zutrittskontrollen.

<sup>2</sup> Die Kantone können weitere Örtlichkeiten für ein Verbot ausscheiden.

<sup>3</sup> Die Aushändigung von Hanf an Minderjährige ist verboten.

**KAPITEL IV**

**Gemeinsame Bestimmungen für Anbau und Handel**

**Art. 17** Kontrollen und verwaltungsrechtliche Sanktionen

<sup>1</sup> Die zuständigen Behörden im Sinne dieses Konkordats dürfen jederzeit im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse und wenn nötig unter Anwendung von Zwang die Infrastrukturen, die Kulturen oder die Geschäftslokale und die darin sich aufhaltenden Personen kontrollieren, um sich zu vergewissern, dass darin keine im Sinne dieses Konkordats rechtswidrige Tätigkeit ausgeübt wird.

<sup>2</sup> Dieses Inspektionsrecht erstreckt sich auf die Privatwohnungen jener Personen, die die Infrastrukturen bedienen oder die darin wohnen, soweit diese Wohnungen an die Infrastrukturen angrenzen oder diese darstellen.

<sup>3</sup> Die zuständigen Behörden dürfen jederzeit Proben nehmen oder Analysen durchführen.

<sup>4</sup> Die zuständigen Behörden treffen wenn nötig unverzüglich vorsorgliche Massnahmen, namentlich in Form von Beschlagnahme, Suspendierung der Bewilligung oder Verbot der Geschäftsausübung.

<sup>5</sup> Sont réservées:

- a) la compétence cantonale d'instituer un système d'amendes administratives prononcées selon les dispositions de la procédure administrative cantonale;
- b) les dispositions pénales du présent concordat.

#### **Art. 18** Aliénation et acquisition

<sup>1</sup> L'aliénation du chanvre doit être consignée dans un contrat écrit. Un exemplaire de ce contrat doit être conservé par l'aliéneur pendant au moins quinze ans et par l'acquéreur pendant au moins la durée de sa possession du chanvre. L'autorité compétente peut obtenir la production de ces contrats en tout temps.

<sup>2</sup> La Commission concordataire édicte la formule de contrat à utiliser, comprenant toutes les mentions obligatoires qui doivent y figurer.

### **CHAPITRE V**

#### **Application du concordat**

##### **Art. 19** Autorités compétentes

Chaque canton désigne son autorité compétente d'application au sens du présent concordat.

##### **Art. 20** Rapports entre autorités

<sup>1</sup> Les autorités cantonales compétentes au sens du présent concordat se communiquent entre elles toutes les informations utiles, notamment tout fait pouvant entraîner une mesure administrative ainsi que toute autre décision prise en application du présent concordat, pouvant avoir une incidence sur le territoire d'une autre autorité concordataire compétente.

<sup>2</sup> Les autorités judiciaires communiquent aux autorités concordataires compétentes les décisions et jugements pénaux rendus, ainsi que toute information sur la procédure pénale en cours concernant les personnes soumises au présent concordat, dans la mesure où ces communications ne nuisent pas à une enquête pendante. Réciproquement, les autorités concordataires communiquent aux autorités judiciaires les informations dont celles-ci ont besoin.

<sup>5</sup> Vorbehalten bleiben:

- a) die kantonale Zuständigkeit zur Einführung eines Systems von Verwaltungsbussen, die nach den Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsverfahrens verhängt werden;
- b) die Strafbestimmungen dieses Konkordats.

#### **Art. 18** Abgabe und Erwerb

<sup>1</sup> Die Abgabe von Hanf muss in einem schriftlichen Vertrag verzeichnet werden. Eine Ausfertigung dieses Vertrages muss von der abgebenden Person während wenigstens fünfzehn Jahren und von der erwerbenden Person während mindestens der Dauer ihres Besitzes des Hanfs aufbewahrt werden. Die zuständige Behörde kann sich diese Verträge jederzeit vorlegen lassen.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission arbeitet das zu verwendende Vertragsformular aus, welches alle darin aufzuführenden obligatorischen Angaben enthält.

### **KAPITEL V**

#### **Anwendung des Konkordats**

##### **Art. 19** Zuständige Behörden

Jeder Kanton bezeichnet seine zuständige Vollzugsbehörde im Sinne dieses Konkordats.

##### **Art. 20** Beziehungen zwischen den Behörden

<sup>1</sup> Die zuständigen kantonalen Behörden im Sinne dieses Konkordats teilen sich gegenseitig alle nützlichen Informationen mit, namentlich jede Tatsache, die eine Verwaltungsmassnahme zur Folge haben könnte, sowie jede andere in Anwendung dieses Konkordats getroffene Verfügung, die eine Auswirkung auf dem Gebiet einer anderen zuständigen Konkordatsbehörde haben könnte.

<sup>2</sup> Die Gerichtsbehörden teilen den zuständigen Konkordatsbehörden die getroffenen Strafentscheide und Urteile sowie alle Informationen über laufende Strafverfahren bezüglich Personen mit, die diesem Konkordat unterstellt sind, soweit diese Mitteilungen nicht eine laufende Untersuchung beeinträchtigen. Im Gegenzug geben die Konkordatsbehörden den Gerichtsbehörden die Informationen weiter, die diese benötigen.

<sup>3</sup> Les autorités concordataires compétentes ont accès aux données administratives ou de police des cantons concordataires concernant les personnes soumises au présent concordat. Si l'autorité d'application est distincte de la Police cantonale, celle-ci a l'obligation d'informer spontanément et automatiquement l'autorité compétente de tout fait pouvant l'intéresser.

<sup>4</sup> Cette collaboration est gratuite.

**Art. 21** Dispositions pénales

<sup>1</sup> Est passible de l'amende ou du travail d'intérêt général quiconque:

- a) exploite un commerce au sens de la présente loi sans respecter les conditions concordataires et réglementaires;
- b) contrevient aux articles 7, 8, 9, 11, 13, 14, 16 et 18 du présent concordat;
- c) contrevient aux dispositions cantonales d'application du présent concordat ou aux directives de la Commission concordataire.

<sup>2</sup> Les dispositions du code pénal suisse sur les contraventions s'appliquent.

**Art. 22** Frais et émoluments

<sup>1</sup> Les actes, interventions et écrits des autorités d'application du présent concordat sont facturés à la personne qui en fait l'objet. Toutefois, les frais de prélèvements et d'analyses ne sont mis à la charge de la personne qui cultive ou qui commercialise que si les valeurs constatées dépassent celles ayant été déclarées ou celles considérées comme licites au sens du droit fédéral.

<sup>2</sup> La Commission concordataire fixe le barème de ces frais et émoluments.

<sup>3</sup> Les frais et émoluments peuvent être perçus à l'avance. A défaut, ils sont à payer au plus tard trente jours après réception de la facture. Un non respect du délai de paiement peut motiver une mesure administrative au sens du concordat.

**Art. 23** Cantons parties au concordat

Sont parties au concordat les cantons qui déclarent leur adhésion.

**Art. 24** Tâches des cantons

Les cantons concordataires veillent à l'application du présent concordat. Ils sont en particulier compétents pour fixer les voies de droit et la procédure de recours.

<sup>3</sup> Die zuständigen Konkordatsbehörden haben Zugang zu den Verwaltungs- oder Polizeidaten der Konkordatskantone bezüglich der diesem Konkordat unterstellten Personen. Wenn die Vollzugsbehörde nicht die Kantonspolizei ist, so ist diese verpflichtet, die zuständige Behörde von sich aus und automatisch über jede Tatsache zu informieren, die sie interessieren könnte.

<sup>4</sup> Diese Zusammenarbeit ist unentgeltlich.

**Art. 21** Strafbestimmungen

<sup>1</sup> Mit Busse oder gemeinnütziger Arbeit wird bestraft, wer:

- a) einen Handel im Sinne dieses Konkordats betreibt, ohne die konkordatsrechtlichen und reglementarischen Bedingungen zu erfüllen;
- b) gegen die Artikel 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17 und 18 dieses Konkordats verstösst;
- c) gegen die kantonalen Vollzugsbestimmungen zu diesem Konkordat oder die Richtlinien der Konkordatskommission verstösst.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches betreffend die Übertretungen sind anwendbar.

**Art. 22** Kosten und Gebühren

<sup>1</sup> Die Handlungen, Interventionen und Schriftstücke der mit dem Vollzug des Konkordats beauftragten Behörden werden jener Person, die sie betreffen, in Rechnung gestellt. Die Kosten für Proben und Analysen gehen jedoch nur zu Lasten der Anbau oder Handel betreibenden Person, wenn die festgestellten Werte die angegebenen Werte überschreiten.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission legt den Tarif dieser Kosten und Gebühren fest.

<sup>3</sup> Die Kosten und Gebühren können im Voraus erhoben werden. Andernfalls sind sie spätestens 30 Tage nach Erhalt der Rechnung zu begleichen. Die Nichteinhaltung der Frist kann Anlass für eine Verwaltungsmassnahme im Sinne des Konkordats geben.

**Art. 23** Am Konkordat beteiligte Kantone

Am Konkordat beteiligt sind die Kantone, die ihren Beitritt dazu erklären.

**Art. 24** Aufgaben der Kantone

Die Konkordatskantone sorgen für die Anwendung dieses Konkordats. Sie sind insbesondere zuständig für die Festlegung der Rechtsmittel und des Beschwerdeverfahrens.

**Art. 25** Organe directeur

Une conférence réunissant, pour chacun des cantons concordataires, le membre du Gouvernement en charge de l'application du concordat, constitue l'organe directeur du présent concordat. Elle désigne son président et les membres d'une Commission concordataire.

**Commission concordataire****Art. 26** Composition et organisation

<sup>1</sup> La Commission concordataire est en principe composée d'un représentant par canton concordataire. Son secrétaire est désigné par la Conférence.

<sup>2</sup> La Commission concordataire se réunit au moins une fois par année et fixe elle-même sa procédure. Elle peut notamment constituer des sous-commissions chargées de tâches spéciales.

**Art. 27** Tâches

<sup>1</sup> La Commission concordataire veille à une application uniforme du concordat dans les cantons concordataires. A cet effet, elle prend les directives nécessaires, sous signature du président de la Conférence, notamment sur la procédure applicable aux requêtes d'autorisation et annonces. Elle donne aux autorités compétentes, sur requête, des instructions dans des cas d'espèce.

<sup>2</sup> La Commission concordataire informe périodiquement la Conférence et peut lui proposer de nouvelles dispositions ou lui adresser des recommandations concernant les améliorations à apporter au concordat. Elle peut informer les administrés sur les questions liées à l'application du concordat.

<sup>3</sup> La Conférence peut charger la Commission concordataire d'effectuer des tâches particulières en relation avec le concordat.

**Art. 28** Dispositions finale et transitoire

<sup>1</sup> Le présent concordat entre en vigueur lorsque trois cantons au moins y ont adhéré.

<sup>2</sup> Les personnes soumises aux dispositions du présent concordat ont un délai de six mois dès son entrée en vigueur pour s'y conformer.

**Art. 29** Dénonciation

Un canton signataire peut dénoncer le concordat, moyennant préavis d'un an, pour la fin d'une année.

**Art. 25** Direktionsorgan

Eine Konferenz, bestehend aus den jeweiligen Mitgliedern der Regierungen der Konkordatskantone, die mit der Anwendung des Konkordats beauftragt sind, bildet das Direktionsorgan dieses Konkordats. Sie bezeichnet ihren Präsidenten und die Mitglieder einer Konkordatskommission.

**Konkordatskommission****Art. 26** Zusammensetzung und Organisation

<sup>1</sup> Die Konkordatskommission besteht im Prinzip aus einem Vertreter pro Konkordatskanton. Ihr Generalsekretär wird durch die Konferenz ernannt.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission tritt mindestens einmal pro Jahr zusammen und setzt ihr Verfahren selber fest. Sie kann namentlich Unterkommissionen bilden, die mit Sonderaufgaben beauftragt sind.

**Art. 27** Aufgaben

<sup>1</sup> Die Konkordatskommission sorgt für eine einheitliche Anwendung des Konkordats in den Konkordatskantonen. Sie erlässt hierzu, unter Zeichnungsberechtigung des Präsidenten der Konferenz, die notwendigen Richtlinien namentlich über das für die Bewilligungsgesuche und die Meldungen anwendbare Verfahren. Sie erteilt den zuständigen Behörden auf Verlangen Weisungen in Einzelfällen.

<sup>2</sup> Die Konkordatskommission informiert die Konferenz periodisch und kann ihr neue Bestimmungen beantragen oder Empfehlungen hinsichtlich Verbesserungen des Konkordats unterbreiten. Sie kann die Bürgerinnen und Bürger über Fragen in Zusammenhang mit der Anwendung des Konkordats informieren.

<sup>3</sup> Die Konferenz kann die Konkordatskommission mit Sonderaufgaben im Zusammenhang mit dem Konkordat beauftragen.

**Art. 28** Schluss- und Übergangsbestimmungen

<sup>1</sup> Dieses Konkordat tritt in Kraft, wenn ihm wenigstens drei Kantone beigetreten sind.

<sup>2</sup> Die den Bestimmungen dieses Konkordats unterstellten Personen haben eine Frist von sechs Monaten ab Inkrafttreten des Konkordats, um sich anzupassen.

**Art. 29** Kündigung

Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 259

*Propositions de la Commission parlementaire*

**loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du chanvre**

*La Commission des affaires extérieures,*

composée de André Ackermann, Andrea Burgener Woeffray, Louis Duc, Fritz Glauser, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Christian Marbach, Benoît Rey, Nadia Savary-Moser, Katharina Thalmann-Bolz, Parisima Vez et Michel Zadory, sous la présidence de Markus Bapst,

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

**Entrée en matière**

La Commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

**Vote final**

Par 11 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

**Catégorisation du débat**

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie II (débat organisé).

*Le 15 septembre 2011*

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 259

*Antrag der parlamentarischen Kommission*

**Gesetzesentwurf den Beitritt des Kantons Freiburg zum Westschweizer Konkordat über Anbau und Handel von Hanf**

*Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten*

unter dem Präsidium von Markus Bapst und mit den Mitgliedern André Ackermann, Andrea Burgener Woeffray, Louis Duc, Fritz Glauser, Denis Grandjean, Bernadette Hänni-Fischer, Christian Marbach, Benoît Rey, Nadia Savary-Moser, Katharina Thalmann-Bolz, Parisima Vez und Michel Zadory

*stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:*

**Eintreten**

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

**Schlussabstimmung**

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung des Staatsrats anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

*Den 15. September 2011*

**MESSAGE N° 262** 5 juillet 2011  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi sur l'eau potable**  
**(LEP)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message explicatif à l'appui du projet de loi sur l'eau potable destiné à remplacer l'actuelle loi sur l'eau potable.

*En date du 10 avril 1979, le Conseil d'Etat avait souligné, dans son message N° 129 accompagnant le projet de loi sur l'eau potable que: «L'eau potable est une matière indispensable à la vie. Elle ne remplit son rôle que si l'on veille à lui conserver, de la source au robinet, ses qualités physiques, chimiques et bactériologiques».*

*Trente ans plus tard, alors qu'en Suisse comme ailleurs l'eau potable devient une denrée alimentaire toujours plus précieuse, on mesure encore pleinement la portée de cette affirmation.*

*Il convient donc d'assurer un accès constant, pour tous, à cette source de vie. Cela vaut d'autant plus dans notre canton de Fribourg dont les ressources en eau potable sont toujours plus mises à contribution.*

**SOMMAIRE**

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
1.1 Le cadre	1
1.2 Le choix d'une loi spécialement dédiée à l'eau potable	2
1.3 Les objectifs fondamentaux du projet et leur motivation	2
<b>2. L'eau</b>	<b>3</b>
2.1 La propriété de l'eau	3
2.2 L'utilisation des eaux publiques	3
2.3 Le régime de la concession	4
2.4 Les concessions pour l'eau destinée à l'alimentation	4
2.4.1 En général	4
2.4.2 La gestion actuelle des concessions d'eau potable dans le canton de Fribourg	4
2.5 L'eau «potable»	4
2.5.1 La notion d'eau potable	5
2.5.2 Garantie d'une qualité irréprochable de l'eau potable distribuée	5
<b>3. La distribution de l'eau potable</b>	<b>5</b>
3.1 La notion de «distribution»	5
3.2 La distribution de l'eau potable en Suisse	5
3.3 Deux objectifs particuliers de distribution	6
3.3.1 La distribution de l'eau potable en temps de crise	6
3.3.2 La distribution de l'eau pour la défense incendie	6
<b>4. Le financement de la distribution de l'eau potable</b>	<b>7</b>
4.1 Le type de marché	7
4.2 Système tarifaire	7
4.2.1 Taxes, prix, etc.: quelle terminologie	7
4.2.2 Définitions	7
4.2.3 Système tarifaire recommandé par la SSIGE	8
4.2.4 Système tarifaire proposé dans le présent projet de loi	8
4.3 Système de gestion financière	8
4.4 Calcul du tarif	8
4.4.1 Principes	8
4.4.2 Modèle de calcul	8

4.5 Compétences en matière tarifaire	9
<b>5. Résultats de la consultation de l'avant-projet de loi sur l'eau potable</b>	<b>9</b>
5.1 En général	9
5.2 Les principaux objectifs et leur appréciation	9
5.2.1 Question 1: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle on ne devrait plus pouvoir octroyer de concessions d'utilisation d'eau publique qu'aux collectivités publiques?	9
5.2.2 Question 2: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle de manière générale, désormais, les collectivités publiques auront en principe la priorité sur les autres requérants pour les autres concessions du domaine public?	11
5.2.3 Question 3: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques au sens de la législation sur le domaine public doivent être propriété des collectivités publiques?	11
5.2.4 Question 4: Adhérez-vous au système de planification proposé?	12
5.2.5 Question 5: Considérez-vous que le système proposé pour le financement des coûts des infrastructures d'eau potable est suffisamment détaillé?	13
5.2.6 Question 6: Avez-vous d'autres remarques particulières?	15
<b>6. Incidences financières</b>	<b>15</b>
6.1 Pour l'Etat	15
6.2 Pour les communes	15
<b>7. Répartition des tâches entre l'Etat et les communes</b>	<b>16</b>
<b>8. Conformité au droit européen</b>	<b>16</b>
<b>9. Développement durable</b>	<b>16</b>
<b>10. Clause référendaire</b>	<b>16</b>
<b>11. Commentaire des articles du projet de loi</b>	<b>16</b>
11.1 CHAPITRE PREMIER – Dispositions générales	16
11.1.1 Section 1: Principes	16
11.1.2 Section 2: Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable	18
11.1.3 Section 3: Planification	19
11.2 CHAPITRE 2 – Organes d'exécution et attributions	20
11.2.1 Section 1: Etat	20
11.2.2 Section 2: Communes	21
11.3 CHAPITRE 3 – Voies de droit et poursuite pénale	28
11.4 CHAPITRE 4 – Dispositions finales	29

**1. INTRODUCTION**

**1.1 Le cadre**

L'eau potable doit être règlementée dans ses aspects principaux. Il convient:

- de déterminer qui doit, dans les faits, avoir la **maîtrise des eaux publiques;**

- de fixer qui, en principe, devrait être **propriétaire des infrastructures** d'eau potable;
- de fixer qui, en principe, porte **la responsabilité de la distribution** de l'eau publique;
- d'organiser les infrastructures de distribution d'eau potable dans le territoire, à savoir de les **planifier**;
- de **coordonner** l'intervention des multiples intervenants en la matière;
- de définir les conditions d'utilisation des infrastructures d'eau potable pour la **défense contre l'incendie**;
- de concrétiser certaines notions en lien avec la **qualité de l'eau potable**;
- d'assurer le **financement à long terme** de la distribution de l'eau potable;
- d'assurer la **transparence des prix** pour les consommateurs d'eau potable;
- d'assurer l'**accessibilité** à l'eau potable, à tout le moins du point de vue économique;
- d'assurer l'**approvisionnement en eau potable, non seulement en temps normal, mais aussi en temps de crise**, ceci en exécutant l'ordonnance fédérale y relative.

Enfin, l'ensemble doit être conçu de manière à respecter les principes du **développement durable**.

## 1.2 Le choix d'une loi spécialement dédiée à l'eau potable

Ainsi que cela avait été annoncé dans le cadre des débats du Grand Conseil relatifs à la loi sur la sécurité alimentaire, les instances compétentes ont examiné dans quelle mesure il serait possible de concentrer dans une même «loi sur les eaux» les divers aspects relatifs à cette question.

Elles sont arrivées à la conclusion qu'un tel objectif ne pourrait se faire qu'au prix d'une loi illisible, voire incompréhensible pour ses utilisateurs, ce qui n'était évidemment pas le but recherché. Au demeurant, quand bien même la «loi sur les eaux», adoptée par le Grand Conseil en date du 18 décembre 2009, aurait contenu des dispositions sur l'eau potable, d'importantes autres dispositions légales n'auraient pas été intégrées dans ce texte. Il s'agit par exemple de celles réglant l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau.

Il a aussi été remarqué que l'intégration de l'eau potable dans la «loi sur les eaux» aurait conduit à des complications non souhaitables au niveau de la répartition des compétences. En effet, deux Directions du Conseil d'Etat, voire même trois ou quatre en prenant en compte les questions en lien avec la défense contre l'incendie et/ou l'énergie hydraulique, auraient pu être concernées, et plusieurs services impliqués. Mettre en évidence toutes ces attributions différentes de manière compréhensible en une seule loi se serait avéré être un exercice hautement complexe. Ces difficultés auraient également existé pour d'autres différences souvent directement induites par le droit fédéral (principes, procédure, voies de droit, etc.).

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat a élaboré deux lois traitant de la problématique de l'eau, à savoir une nouvelle «loi sur les eaux», d'ores et déjà adoptée par le Grand Conseil, et la présente *loi sur l'eau potable*. Il a non seulement cherché à coordonner au mieux la pré-

sente loi avec la «loi sur les eaux», mais il a aussi tenté de présenter ces deux lois de la manière la plus rapprochée possible dans le temps.

## 1.3 Les objectifs fondamentaux du projet et leur motivation

L'objectif fondamental du projet consiste, comme le relève d'emblée son article premier, à *garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacun et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité, en quantité suffisante, et dans le respect du développement durable*. Pour atteindre cet objectif, le projet:

1. tend à **assurer que la maîtrise de l'eau potable demeure en mains publiques**. Pour ce faire, il pose des règles de fond concernant le cercle des ayant droits à des concessions pour l'utilisation des eaux publiques. Il en fait de même s'agissant de la propriété, souhaitée en mains publiques, des infrastructures de distribution d'eau potable.

Pour le Conseil d'Etat, en effet, il est vital que l'utilisation de l'eau publique et la distribution de cette eau soient le fait d'organismes contrôlés par des institutions démocratiques; ceci devrait permettre d'éviter l'appropriation et l'exploitation de l'eau à des fins de pouvoir ou d'enrichissement, ou à d'autres formes d'utilisation inappropriées.

Il n'y a pas, à la connaissance du Conseil d'Etat, d'exemple dans le canton de Fribourg ou en Suisse qui permettrait de considérer que l'on tomberait nécessairement dans les travers précités en cas de privatisation de la distribution de l'eau potable. La problématique n'est toutefois pas aussi insolite que les tenants d'une privatisation absolue voudraient parfois le laisser entendre. En effet, dès l'instant où l'on est en présence, comme en l'espèce, d'un secteur d'activité économique qui se caractérise par des rendements strictement croissants<sup>1</sup>, qui plus est pour un bien vital, il y a d'emblée lieu de craindre qu'il puisse à terme être l'objet d'une utilisation inappropriée au préjudice de certains membres de la collectivité.

2. préconise un système de **planification**, car le Conseil d'Etat est d'avis qu'une planification, si elle est bien réalisée, permet non seulement de rationaliser la constructions des infrastructures d'eau potable, mais permet également, notamment par le biais d'interconnexions, d'éviter que des citoyens, voire même des communes entières, puissent parfois être privés d'accès à l'eau potable.

Or, des infrastructures d'eau potable ne sont rationnelles que si elles sont coordonnées, ou à tout le moins peuvent l'être, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle régionale (ce dernier terme comprenant bien entendu la coordination intercantonale). On constate trop souvent encore que par manque de coordination, des infrastructures d'eau potable ne permettent pas d'interconnexions de réseaux souvent souhaitables pour, notamment, éviter d'éventuelles pénuries. Un tel manque provoque des coûts inutiles, coûts qui sont finalement reportés sur les consommateurs, par la réalisation

<sup>1</sup> Ce qui signifie que le coût de production de la dernière unité y est systématiquement inférieur à celui de toutes les précédentes.

d'infrastructures qui auraient souvent été superflues en cas d'interconnexion.

3. dispose que les infrastructures d'eau potable doivent aussi pouvoir être utilisées et conçues pour la **défense contre l'incendie**. Cela implique, encore une fois, une coordination entre les divers acteurs en présence.

Comme l'eau demeure très souvent encore le meilleur moyen d'extinction des incendies, il convient de poser des règles relatives à l'utilisation des infrastructures d'eau potable existantes et à la construction de celles à venir pour la protection de la population contre les incendies, respectivement à financer l'éventuel surdimensionnement de conduites pour la lutte contre l'incendie.

4. fixe des compétences claires concernant les interventions des autorités en lien avec la **qualité (et parfois aussi la quantité) de l'eau distribuée**. En effet, même si le droit fédéral est exhaustif s'agissant de la qualité exigée pour qu'une eau soit considérée comme potable, il convient à tout le moins de désigner les organes cantonaux d'exécution et de définir, lorsque c'est nécessaire, certaines règles d'exécution. Il convient également de désigner les organes de conduite en la matière pour la **gestion des cas de crise**.

5. propose des solutions homogènes sur l'ensemble du canton en ce qui concerne le **financement** de l'entretien des infrastructures existantes, mais aussi celui de leur remplacement ou de leur extension éventuelle.

Les règles de financement sont actuellement fixées par les communes qui les intègrent dans leurs règlements communaux sur l'eau potable. Or, le prix de l'eau doit être fixé selon des règles fédérales strictes (notamment dans le respect des principes de causalité, d'équivalence, de couverture des coûts et d'égalité). Dans les faits, la matière pouvant s'avérer assez technique, ces règlements communaux sont pour la plupart adoptés sur la base d'un règlement-type proposé par l'administration cantonale.

Le Conseil d'Etat entend retenir pour l'eau potable une solution similaire à celle décidée par le Grand Conseil dans la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (ci-après: LCEaux). Il propose donc, dans le présent projet, un système cantonal de financement apparenté à celui fixé dans la loi sur les eaux. Le Conseil d'Etat part de l'idée que les communes fixeront ces taux en se basant sur les critères préconisés par les professionnels de la branche, ceci dans le but d'atteindre les objectifs fixés par ces taxes (cf. à ce sujet le chapitre relatif au «Financement de la distribution d'eau potable», en particulier les recommandations de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux; ci-après: SSIGE).

6. désigne les **communes** en tant que responsables de la distribution d'eau sur leur territoire.

En effet s'il ressort de la substance de l'article 76 de la Constitution fédérale que la distribution d'eau relève de la compétence des cantons, la plupart, si ce n'est tous les cantons suisses délèguent à leur tour cette responsabilité aux communes. Il n'y a aucune raison de procéder différemment dans le canton de Fribourg, bien au contraire. Il s'agit bien, plutôt, de réorganiser cette responsabilité.

Il semble cependant fondamental de tenir compte des moyens dont disposent les communes pour concrétiser

une telle responsabilité. Il s'agit certes là d'une tâche de proximité, mais elle est lourde et passablement technique. L'articulation choisie et les solutions proposées dans le projet de loi tendent à confier les compétences en matière d'eau potable à la collectivité publique qui semble être la mieux à même de les accomplir.

Le projet a également pour objectif d'harmoniser, en tout cas dans leurs grandes lignes, les règlements sur l'eau potable qui seront adoptés par les communes. En effet, si l'autonomie des communes est trop large en la matière, le canton risque de se retrouver avec un ensemble hétérogène de règlements sur l'eau potable. Dans ces circonstances, le consommateur (ou l'autorité) qui souhaiterait comparer les tarifs des distributeurs d'eau potable du canton serait confronté à une tâche quasiment irréalisable. Il semblerait donc inopportun de laisser aux communes une **autonomie** trop étendue en la matière.

7. fixe un ensemble de règles et de concepts conformes au **développement durable**, à savoir dans le but que la société d'aujourd'hui gère les ressources naturelles de manière à satisfaire ses besoins sans porter préjudice à la société de demain.

## 2. L'EAU

### 2.1 La propriété de l'eau

L'eau peut être l'objet d'une «propriété privée» ou d'une «propriété publique». Le Code civil suisse (ci-après: CC) définit quelles eaux peuvent faire l'objet d'une propriété privée. Celles qui n'entrent pas dans la propriété privée sont les «eaux publiques» (choses sans maître; article 664 al. 2 CC).

Il appartient au droit cantonal de définir ce qu'il faut entendre par eaux publiques. Selon l'article 4 de la loi du 4 février 1972 sur le domaine public (ci-après: LDP) sont «eaux publiques» dans le canton de Fribourg:

- a) *les lacs naturels, les bassins d'accumulation et les retenues d'eau;*
- b) *les eaux courantes, dès la limite du fonds où elles ont pris leur source, ou bien dès qu'elles ont rejoint une eau publique traversant ce fonds;*
- c) *les sources, horizons sourciers et résurgences d'un débit d'étiage moyen de plus de 200 litres/minute;*
- d) *les nappes et cours d'eau souterrains permettant un ou plusieurs captages d'ensemble de plus de 200 litres/minute.*

Selon l'article 3 al. 1 ch. 2 LDP, l'Etat (cantonal) est propriétaire de ces eaux, car elles font partie du domaine public cantonal.

### 2.2 L'utilisation des eaux publiques

L'eau publique peut être objet de trois modes d'utilisation. L'usage commun, l'usage accru et l'usage privatif.

- Selon l'article 18 LDP, l'**usage commun** d'une chose du domaine public consiste dans le fait que chacun peut, dans les limites des dispositions légales et régle-

mentaires, les utiliser conformément à leur destination ou affectation.

- Selon l'article 19 LDP, l'**usage accru** d'une chose du domaine public consiste en son utilisation plus intense conforme ou non à sa destination; il doit être compatible avec un minimum d'usage commun. En règle générale, il est l'objet d'une autorisation.
- Selon l'article 20 LDP, l'**usage privatif** d'une chose du domaine public consiste en son utilisation exclusive et durable. Il est soumis à concession.

### 2.3 Le régime de la concession

La concession est un acte administratif qui confère à une personne (le concessionnaire) le droit et le devoir d'exercer en son propre nom et à ses risques et profits, une certaine tâche publique, ou le droit d'exploiter une partie du domaine public, ce sous le contrôle de l'autorité concédante et moyennant paiement d'une redevance. La concession procure ainsi à son bénéficiaire un droit qu'il n'avait pas encore et l'oblige à exploiter le service public concédé.

L'acte de concession doit préciser les obligations du concessionnaire et du concédant. Les obligations du concessionnaire sont les suivantes:

- obligation d'assurer le service public;
- obligation de construire les installations nécessaires et de les maintenir en état de fonctionner, voire de les améliorer;
- obligation de fournir la prestation aux administrés;
- obligation, en règle générale, de payer une redevance;
- obligation de se soumettre au contrôle de l'autorité concédante.

Le concessionnaire peut prélever des taxes pour les services rendus (cf. «Le financement de la distribution d'eau potable»). Il est donc nécessaire, du point de vue de l'intérêt public, que l'acte de concession contienne un tarif à ce sujet, ou précise que le tarif édicté par le concessionnaire doit être soumis à l'approbation de l'autorité concédante.

De son côté, l'autorité concédante ne peut, sans autre, se départir du rapport juridique qui la lie au concessionnaire. Il est en effet normal que ce dernier puisse compter sur une certaine durée. Par l'octroi de la concession, il est mis au bénéfice de certains droits acquis. A cet égard, il importe que la concession ne soit pas illimitée dans le temps, afin de protéger les intérêts de la collectivité publique et des administrés. C'est pourquoi l'acte de concession doit préciser les conditions auxquelles celle-ci s'éteindra ou pourra être révisée, en cours de validité, en raison d'un changement de circonstances.

## 2.4 Les concessions pour l'eau destinée à l'alimentation

### 2.4.1 En général

Selon l'article 41 al. 2 LDP, le **prélèvement durable d'eau (publique) au moyen d'installations fixes pour**

**l'alimentation en eau potable est soumis à concession**, alors que les autres prélèvements d'eau ne sont «que» soumis à autorisation.

Selon le message explicatif du Conseil d'Etat<sup>1</sup> relatif à cette disposition, «[...] La concession est réservée expressément aux prélèvements durables pratiqués au moyen d'installations fixes. Ce nouveau système introduit la souplesse nécessaire à une gestion rationnelle des eaux: le régime d'autorisation limitée dans le temps permet de revoir les conditions d'un prélèvement selon les incidences et l'évolution de la situation. Il est de nature à réduire le nombre et l'ampleur des études hydrogéologiques. La priorité accordée à l'alimentation en eau potable et à sa sécurité justifie l'octroi de concessions; il en va de même pour les installations fixes liées à des investissements importants et destinées à couvrir des besoins durables».

L'article 40 LDP prévoit en effet que **les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau publique.**

### 2.4.2 La gestion actuelle des concessions d'eau potable dans le canton de Fribourg

Tout captage durable d'eaux publiques est soumis à concession.

Malgré ce qui précède, toutes les eaux soumises à concession du canton, bien que souvent d'ores et déjà captées, n'ont pas encore fait l'objet d'une concession. Non seulement de nombreuses demandes sont encore en souffrance, mais dans les faits des eaux publiques sont également captées sans même avoir fait l'objet d'une demande de concession. En outre, de nombreuses concessions actuellement en cours de validité pourraient devoir être adaptées, pour des raisons par exemple de modification des conditions de captage. Il convient également de relever qu'aucun contrôle de l'utilisation effective des concessions délivrées n'est actuellement effectué, faute de moyens en personnel.

Il y a lieu d'actualiser le dossier des concessions d'eau potable et de les tenir à jour. A défaut de le faire, non seulement une gestion rationnelle des eaux publiques dans le canton risque de demeurer un vœu pie, mais encore, il sera impossible de planifier correctement l'approvisionnement en eau potable du canton.

La mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des eaux publiques destinées à l'alimentation doit donc débiter par la mise à jour d'une carte des ressources en eau du canton, et devra être complétée par une gestion précise et continue des autorisations et concessions de captage. Il s'agit là d'une condition qui peut être qualifiée de *sine qua non* pour la mise en œuvre du présent projet de loi et de ses objectifs politiques.

## 2.5 L'eau «potable»

Pour convenir à l'alimentation, l'eau publique distribuée doit être potable.

<sup>1</sup> Cf. Message N° 145 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les eaux, ad article 67 du projet.

### 2.5.1 La notion d'eau potable

L'eau «potable» est l'eau qui, à l'état naturel ou après traitement, convient à la consommation, à la cuisson d'aliments, à la préparation de mets et au nettoyage d'objets entrant en contact avec les denrées alimentaires (cf. article 2 de l'Ordonnance du 23 novembre 2005 du Département fédéral de l'intérieur sur l'eau potable, l'eau de source et l'eau minérale; RS 817.022.102, ci-après: Ordonnance fédérale sur l'eau potable).

L'eau est réputée potable si elle répond aux critères fixés par l'Ordonnance du Département fédéral de l'intérieur du 23 novembre 2005 sur l'hygiène (RS 817.024.1; ci-après: Ordonnance fédérale sur l'hygiène), si elle respecte les valeurs limites et de tolérance de l'Ordonnance du 26 juin 1995 sur les substances étrangères et les composants (RS 817.021.23), et enfin si son goût, son odeur et son aspect sont irréprochables. En d'autres termes, elle doit être salubre sur les plans microbiologique, chimique et physique.

### 2.5.2 Garantie d'une qualité irréprochable de l'eau potable distribué

Les distributeurs d'eau potable, qu'ils soient des collectivités publiques ou des entités de droit privé ou de droit public, sont soumis à la législation sur les denrées alimentaires. Ils doivent dès lors garantir une qualité irréprochable de l'eau distribuée; il s'agit là d'une priorité absolue.

Pour être potable, l'eau doit répondre aux exigences de qualité résumées ci-dessus. A cet effet, l'implantation des captages et l'entretien des infrastructures sont deux facteurs d'importance majeure. La distribution d'eau potable doit être conforme aux règles reconnues de la technique et son exploitation doit être confiée à du personnel disposant des qualifications correspondantes.

Le distributeur d'eau potable est également, et légalement, tenu d'assurer son autocontrôle. Cela signifie que la production et la distribution d'eau potable doivent être conformes en tout temps, et non seulement en cas de contrôle officiel. La traçabilité de l'autocontrôle présuppose la mise en place d'un système qualité approprié<sup>1</sup>.

## 3. LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE

### 3.1 La notion de «distribution»

Il convient d'assurer «matériellement» la distribution de l'eau potable et d'assurer simultanément que l'eau potable distribuée soit conforme aux exigences de la législation sur les denrées alimentaires. Etant donné que la notion de «distribution» («distribution»; «distribuer»; «distributeur», etc.) est régulièrement utilisée dans le projet de loi, il convient de la présenter.

- Puisque l'eau potable est une denrée alimentaire, le projet de loi, qui la concerne, est conçu en fonction de la notion de «distribution» utilisée par le législateur fédéral en matière de denrées alimentaires (LDAI).
- Le terme «distribue», au sens de la LDAI, concerne quiconque (cf. article 2 al. 1 let. a LDAI) *distribue des*

*denrées alimentaires*. Il s'agit là d'un simple critère de fait (transport, acheminement, etc.). Par contre, la LDAI ne s'applique pas (article 2 al. 4 LDAI) *aux denrées alimentaires [...] destinées à l'usage personnel*. Il n'y a donc pas de distribution au sens de la LDAI si une denrée alimentaire est «distribuée» pour un usage personnel.

C'est la raison pour laquelle il est précisé que la présente loi, comme c'était d'ailleurs le cas pour l'ancienne, s'applique à l'eau potable «distribuée à des tiers». Cette notion a fait l'objet de controverses, désormais tranchées. En voici un aperçu:

- a) Peu importe la base juridique qui lie les différents intervenants ou l'existence d'une obligation de livrer; ce qui est déterminant et qui justifie l'application de la LDAI et de la loi fribourgeoise sur l'eau potable, c'est que de l'eau potable provient du captage du distributeur, qu'elle est transportée dans le réseau et qu'elle est utilisée par des tiers à des fins de consommation<sup>2</sup>.

Il s'ensuit en particulier que la notion de consommateur, l'existence de servitudes ou de charges foncières et de rapports liant le distributeur avec des ayants droit sont sans pertinence pour définir l'expression «distribuée à des tiers».

- b) Il faut exclusivement se fonder sur la question de savoir qui est propriétaire des infrastructures pour déterminer qui sont ces tiers.
- c) La question de savoir si l'eau potable est distribuée à titre onéreux ou gratuit n'a aucune importance. Il suffit de constater que l'eau potable est en fait distribuée à des fins de consommation à quelqu'un d'autre que son propriétaire.

Par voie de conséquence, et contrairement à ce qui avait été choisi pour l'actuelle loi sur l'eau potable, on peut se limiter à prévoir dans la présente loi que «la loi s'applique à l'eau potable distribuée à des tiers». La question de savoir si cette distribution est opérée à titre onéreux ou gratuit est superflue.

### 3.2 La distribution de l'eau potable en Suisse

L'article 76 al. 4 de la Constitution fédérale souligne que «Les cantons disposent des ressources en eau. [...]». Cela signifie, en d'autres termes, que la distribution d'eau relève de la compétence des cantons. L'article 77 de la Constitution du canton de Fribourg dispose que «L'Etat et les communes garantissent l'approvisionnement en eau et en énergie». Dans le canton de Fribourg, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des cantons suisses, cette responsabilité est déléguée aux communes (article 8 LEP<sup>3</sup>). Celles-ci peuvent déléguer cette compétence à des sociétés de distribution d'eau.

Ce système à trois niveaux assure une organisation harmonieuse. La Confédération fixe (législation sur les denrées alimentaires) les qualités qu'une eau doit remplir pour pouvoir être distribuée, assurant ainsi une homogénéité juridique sur le plan fédéral (premier niveau). Les cantons, quant à eux, supervisent la construction des réseaux et surveillent la qualité de l'eau potable (deuxième niveau); ils ont donc un rôle d'organe de contrôle. Enfin,

<sup>2</sup> Cf. Arrêt du Tribunal cantonal du 25 septembre 2008 (ATC 603 2008-1) publié sur le site Internet du pouvoir judiciaire fribourgeois.

<sup>3</sup> «Les communes ont l'obligation de veiller à ce que les habitations et les locaux publics disposent d'eau potable en quantité suffisante».

<sup>1</sup> Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux, Information du mois de mai 2009 «La distribution d'eau dans votre commune», p. 7, pt. 2.1.

chaque distributeur (troisième niveau) édicte son règlement sur la distribution de l'eau, document approuvé au niveau cantonal. Le distributeur, responsable de l'approvisionnement en eau sur son territoire, est ainsi chargé de fournir une eau de qualité, en tout temps et à tous.

En Suisse, quelque trois mille distributeurs autonomes garantissent l'approvisionnement. Ce nombre aussi élevé résulte de la répartition des compétences. La distribution décentralisée est en général assurée par un établissement communal ou une société de droit public qui exploite les réserves d'eau locales. Mais il existe des exceptions, car certains distributeurs sont depuis toujours en mains privées.

Pour des raisons d'efficacité économique, certains cantons ont favorisé la régionalisation de la distribution d'eau potable au niveau intercommunal, voire cantonal. Par ailleurs, pour défendre leurs intérêts, les distributeurs d'eau suisses se sont regroupés au sein d'une association faitière nationale: la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux (SSIGE). Des associations régionales lui sont également affiliées, par exemple l'Associazione Acquedotti Ticinesi (AAT), la Société des distributeurs d'eau romands ou les Ostschweizer Wasserversorgungen (Association des distributeurs d'eau de Suisse orientale).

Le secteur de la distribution d'eau est bien sûr touché par le débat sur la privatisation des services publics. Certains distributeurs ont déjà transformé leur entreprise en société anonyme, comptant aussi bien des collectivités que des privés parmi leurs actionnaires. Il s'agit dans la plupart des cas d'établissements assurant à la fois la distribution d'électricité, de gaz naturel, d'eau potable, voire de chauffage à distance, qui choisissent cette nouvelle forme juridique. Les collectivités publiques en sont actuellement encore, dans la plupart des cas, les actionnaires majoritaires (site Internet: [www.trinkwasser.ch](http://www.trinkwasser.ch)).

Avec un accroissement de la libéralisation et les stratégies du New Public Management, l'influence publique se limite aux décisions stratégiques concernant les droits d'utilisation de l'eau, tandis que les distributeurs ont davantage d'autonomie pour exploiter leurs entreprises et remplir leurs contrats de prestation.

### 3.3 Deux objectifs particuliers de distribution

#### 3.3.1 La distribution de l'eau potable en temps de crise

L'eau potable, bien d'importance vitale, fait l'objet d'une ordonnance (Ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement de l'eau potable en temps de crise; RS 531.32, ci-après: OAEC) destinée à garantir son approvisionnement en temps de crise. Le but est d'assurer selon les cas l'approvisionnement normal en eau potable aussi longtemps que possible, la réparation rapide des dérangements et la mise à disposition en tout temps de l'eau indispensable à la survie. Cette ordonnance fixe également les quantités minimales d'eau potable qui doivent pouvoir être fournies pour les ménages et sur les lieux de travail, pour les hôpitaux et les homes médicalisés, pour les animaux de rente, ainsi que pour les entreprises produisant des biens d'importance vitale.

A l'heure actuelle, au niveau cantonal, il n'existe pas d'organe pour coordonner les problèmes d'eau potable en temps de crise. La présente loi devra créer, si ce n'est une structure, en tout cas des bases de coordination en la

matière. Il conviendra notamment, dans le cadre de l'exécution de l'OAEC:

1. d'être en mesure de garantir que sur tout le territoire du canton, les quantités minimales prescrites par le législateur fédéral soient disponibles en temps de crise;
2. de désigner éventuellement des communes devant garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise;
3. d'éventuellement instaurer des dépôts régionaux;
4. de faire un inventaire;
5. de mettre sur pied un plan qui permettrait d'intensifier les analyses de la qualité de l'eau potable en temps de crise;
6. de désigner un organe cantonal responsable de la planification, de l'exécution et de la coordination des tâches prévues en temps de crise.

#### 3.3.2 La distribution de l'eau pour la défense incendie

Lors de la conception d'un réseau d'alimentation en eau potable, la priorité absolue doit être accordée au maintien de la qualité de l'eau distribuée, cela signifie qu'il convient de le concevoir de façon à ce qu'aucune pollution ne puisse se produire.

L'eau reste très souvent aussi l'un des meilleurs agents d'extinction des incendies. Dans ces circonstances, il est tout à fait logique de tirer profit des infrastructures d'eau potable existantes, ou à construire, pour assurer par ce biais également la défense incendie. Cela vaut d'autant plus qu'en principe, les infrastructures d'eau potable et celle relatives à la défense incendie couvrent des périmètres similaires. Cela permet par ailleurs de limiter l'impact sur le territoire.

Il y a lieu de relever quatre particularités à ce sujet:

1. l'utilisation des infrastructures d'eau potable pour la défense incendie implique souvent un surdimensionnement des conduites, en tout cas dans les régions rurales où les besoins des «services incendie» dépassent largement la consommation normale.
2. si ce surdimensionnement est mal conçu, il peut être nuisible au renouvellement de l'eau, donc au maintien de sa qualité. Des réseaux réalisés en maillage peuvent contribuer à résoudre d'éventuels problèmes de qualité, par exemple dus à des stagnations. La planification peut aider à réaliser de tels réseaux.
3. si ce surdimensionnement permet de très importantes économies, par rapport par exemple à la création d'un réseau d'extinction parallèle, il a tout de même un coût. Il en est de même pour l'exploitation des eaux d'extinction, qui suppose la pose d'installations de défense incendie sur le réseau d'eau potable (à savoir par exemple les hydrantes).  
Ce coût supplémentaire doit être financé, et comme il ne la concerne en principe pas, il ne doit pas l'être par le biais des taxes afférentes à l'eau potable.
4. les sapeurs pompiers du canton sont régulièrement sensibilisés à l'importance qu'il y a d'utiliser les eaux d'extinction de manière la plus parcimonieuse possible en cas d'incendie.

Il faut dès lors relever que même si elle est *infiniment intéressante sous l'angle économique*, l'utilisation des infrastructures d'eau potable pour la défense incendie

implique non seulement un surcoût, mais également un savoir faire et une coordination particuliers.

#### 4. LE FINANCEMENT DE LA DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE

La question du financement de l'eau potable est une thématique compliquée. Elle est souvent mal comprise. Par conséquent, les principes constitutionnels de taxation applicables en la matière (cf. ci-dessous, ch. 4.4.1) sont parfois mis en œuvre de manière erronée, ceci sans même que les consommateurs éventuellement lésés, ou les distributeurs éventuellement en sous-couverture, ne s'en aperçoivent. Pour assurer une taxation conforme aux exigences constitutionnelles, les professionnels de la branche (en particulier la SSIGE), se basant notamment sur la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, recommandent aux distributeurs d'eau potable de financer leurs prestations par le biais d'une structure tarifaire à deux composantes, une taxe de base indépendante de la consommation, et une taxe de consommation. Il convient donc d'exposer cette structure tarifaire.

Les débats relatifs à la privatisation de l'eau et de sa distribution, de même que ceux relatifs au financement ou au «prix» de l'eau, imposent toutefois que l'on ait d'abord une idée, même schématique, du «marché de l'eau».

##### 4.1 Le type de marché

Malgré une diversité au niveau du type de distributeur, le réseau de distribution d'eau potable de Suisse est caractérisé par un marché de type «monopole naturel», car ses caractéristiques sont les suivantes:

*«La distribution de l'eau est un secteur d'activité économique qui se caractérise par des rendements strictement croissants, c'est-à-dire que le coût de production de la dernière unité est inférieur à celui de toutes les précédentes. Les coûts moyens sont décroissants, ils diminuent avec le volume de production et permettent aux distributeurs de générer des économies d'échelle»<sup>1</sup>.*

Un tel monopole, une fois établi, est difficilement contestable. L'apparition de nouvelles entreprises concurrentes est en effet improbable, car le faible volume de leur production est obligatoirement synonyme de faibles rendements. En outre, ce monopole naturel n'est pas voué à disparaître, par exemple, du fait de l'évolution de la technologie, car l'eau potable doit, et devra vraisemblablement toujours être acheminée aux consommateurs par des infrastructures de distribution.

Il ne faut pas d'emblée déduire de ce qui précède que les monopoles naturels nuisent obligatoirement à l'économie publique. En effet, dans la mesure où un distributeur unique assure les besoins à un coût moyen moindre que plusieurs autres distributeurs parallèles, le monopole s'avère être théoriquement la forme de marché la plus efficiente, à condition toutefois que l'exploitant ne s'en serve pas pour encaisser des rentes, qu'il n'abuse donc pas de sa position pour exiger des prix disproportionnés

et qu'il continue d'investir suffisamment pour assurer la qualité, satisfaire la clientèle et innover.

Cela étant dit, on sait aussi d'expérience que si un monopole naturel est en mains privées, la tendance de ses propriétaires sera naturellement celle de maximiser les bénéfices. Cette tendance ne sera en principe pas la même si ledit monopole est en mains publiques.

Il est dès lors normal que le «monopole naturel» soit, le cas échéant, au cœur de la justification de l'intervention publique.

##### 4.2 Système tarifaire<sup>2</sup>

Le système tarifaire proposé pour répondre aux exigences constitutionnelles correspond pour l'essentiel aux recommandations formulées par les professionnels de la SSIGE.

###### 4.2.1 Taxes, prix, etc.: quelle terminologie

En payant une facture d'eau, le consommateur ne paye pas seulement l'eau en tant que telle, mais rémunère aussi et surtout l'ensemble des services et infrastructures qui garantissent sa qualité et sa distribution. On parle parfois de prix ou de tarif de l'eau, respectivement de taxe sur l'eau.

La SSIGE rappelle qu'une **taxe** rémunère par définition l'utilisation d'infrastructures publiques lorsque cette utilisation relève du droit public. La majorité des distributeurs d'eau facturent aujourd'hui des taxes pour l'eau. Certains distributeurs, surtout lorsqu'il s'agit de sociétés formellement privatisées, parlent par contre de «**prix**» (ou de «**tarif**»).

Les distributeurs d'eau assument une tâche publique, même s'ils ont un statut de droit privé. En d'autres termes, même si on parle du prix de l'eau, celui-ci revêt en définitive le caractère d'une taxe.

###### 4.2.2 Définitions

Les recommandations de la SSIGE relatives au financement de la distribution d'eau potable se fondent sur les notions suivantes:

- **La taxe de raccordement:** taxe unique pour le raccordement du bien-fonds au réseau d'eau potable (capage, adduction, stockage, distribution).
- **La taxe d'utilisation:** taxe récurrente composée de la taxe de base et de la taxe de consommation.
- **La contribution infrastructurelle:** contribution servant à financer l'extension du réseau jusqu'aux biens-fonds. Afin de correspondre à la pratique actuelle et dans un but de coordination avec la LCEaux, cette contribution est dénommée «**charge de préférence**» dans le présent projet de loi.
- **Taxe de base:** taxe récurrente pour la mise à disposition du réseau d'eau potable. Elle doit par principe couvrir les coûts de mise à disposition. La taxe de base est une partie de la taxe d'utilisation.

<sup>1</sup> Julie Bergamin, «La tarification de l'eau en Suisse romande – étude dans 26 communes», décembre 2006, élaborée avec le soutien de «*eauservice Lausanne*» et de l'ACME-Suisse (Association suisse pour le contrat mondial de l'eau).

<sup>2</sup> Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» (Réglementation W1006f du mois de janvier 2009), p. 8. Cf. également, dans le même sens, SSIGE «Recommandation pour la planification stratégique de l'approvisionnement en eau potable» (Réglementation W1005f du mois de janvier 2009), p. 55s.

- **Taxe de consommation:** taxe facturée par m<sup>3</sup> d'eau potable consommée. Cette taxe vise à couvrir les charges infrastructurelles liées au volume de consommation. La taxe de consommation est une partie de la taxe d'utilisation. Elle correspond à la taxe d'exploitation prévue par la LCEaux.
- **Taxe de défense incendie:** taxe unique et/ou récurrente pour la mise à disposition des bornes hydrantes de défense incendie. Celle-ci doit couvrir principalement les surcoûts engendrés par la défense incendie. Comme relevé en introduction, dans le projet de loi cette taxe se veut uniquement récurrente, et est dénommée «**Taxe annuelle pour les eaux d'extinction**».

### 4.2.3 Système tarifaire recommandé par la SSIGE

Le système tarifaire de l'eau potable se compose, ou devrait se composer, de plusieurs éléments:

Revenus uniques	Revenus récurrents	
Contributions infrastructurelles	Taxes d'utilisation <i>soit</i> :	
Taxe de raccordement	Taxe de consommation	Taxe de base
Taxe de défense incendie		Taxe de défense incendie

### 4.2.4 Système tarifaire proposé dans le présent projet de loi

Sous réserve des quelques adaptations *terminologiques* rendues nécessaires pour tenir compte de la pratique et de la coordination voulue avec la LCEaux, le projet de loi reprend dans sa partie consacrée au financement les «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» de la SSIGE (Réglementation W1006 du mois de janvier 2009).

Le système tarifaire proposé dans le présent projet de loi est schématiquement le suivant:

Revenus uniques	Revenus récurrents	
Charge de préférence (= contribution infrastructurelle selon la SSIGE)	Taxe d'utilisation <i>soit</i> :	
Taxe de raccordement	Taxe de consommation	Taxe de base annuelle
Taxe de défense incendie		Taxe annuelle pour les eaux d'extinction (= taxe de défense incendie selon la SSIGE)

### 4.3 Système de gestion financière<sup>1</sup>

Le distributeur d'eau, qu'il soit privé ou public, s'engage par définition à remplir sa mission d'intérêt public de manière efficace et rationnelle, en poursuivant les objectifs économiques suivants:

- fournir une prestation durable à un prix raisonnable;
- conserver la valeur des infrastructures;

<sup>1</sup> Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» (Réglementation W1006 du mois de janvier 2009), p. 9 et 10. A noter aussi que la SSIGE recommande qu'un système de gestion intégrant les préceptes de sa recommandation W1006 f, édition de janvier 2009, soit opérationnel d'ici à 2020, ceci afin de permettre des comparaisons entre les distributeurs d'eau.

- stabiliser à long terme en prévoyant à l'avance les fortes variations de taxes;
- assurer une dotation suffisante en capitaux propres;
- instaurer la transparence pour le consommateur et l'opinion publique;

Pour piloter son entreprise en fonction de ces objectifs, **le distributeur** d'eau doit se doter d'un système de gestion financière simple et transparent<sup>2</sup>. De son côté, **le consommateur** doit payer le prix réel de l'eau potable, et pas davantage<sup>3</sup>.

### 4.4 Calcul du tarif<sup>4</sup>

#### 4.4.1 Principes

La taxation doit être effectuée en tenant compte des principes constitutionnels suivants:

- il faut couvrir entièrement les charges, le montant total des recettes ne doit pas dépasser le montant total des charges (*principe de la couverture des coûts*);
- leur montant doit correspondre raisonnablement à la valeur qu'a la prestation pour le consommateur (*principe d'équivalence*);
- elles doivent être conformes au *principe de l'égalité de traitement* et des droits fondamentaux; il faut notamment veiller à exclure toute différence de traitement arbitraire entre consommateurs;
- il faut couvrir entièrement les prestations exogènes<sup>5</sup>;
- il faut garantir une rémunération convenable du capital investi;
- il faut éviter tout subventionnement transversal entre catégories de consommateurs ou entre secteurs de distribution;
- il faut garantir la transparence des coûts pour les clients.

#### 4.4.2 Modèle de calcul

La SSIGE *recommande* d'appliquer les taux de couverture suivants:

Éléments tarifaires	Couverture des coûts
Taxe de consommation (ou taxe d'exploitation)	Minimum 20%, maximum 50% des charges
Majoration pour consommation de pointe	Surcoûts pour la mise à disposition de la capacité de pointe

<sup>2</sup> Il est par exemple recommandé d'établir une comptabilité analytique basée sur les dernières normes (MCH 2) par souci de transparence quant au coût de l'eau.

<sup>3</sup> Julie Bergamin, op. cit. p. 5: «Il y a d'ailleurs lieu de faire une distinction entre le coût de l'eau et son prix. Le prix est le montant que chaque usager paie pour consommer de l'eau potable. Le coût désigne les charges fixes et variables auxquelles est confronté un distributeur pour assurer l'approvisionnement en eau. Cette distinction est souvent oubliée: il est vrai qu'idéalement le prix réel de l'eau devrait correspondre à son coût».

<sup>4</sup> Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE) «Recommandation pour le financement de la distribution d'eau» (Réglementation W1006 du mois de janvier 2009), p. 9 et 10.

<sup>5</sup> Les facteurs de coûts exogènes peuvent par exemple être les suivants (liste non exhaustive): topographie, météorologie, facteur de production «travail», facteur de production «capital», autres infrastructures (réseau routier, approvisionnement énergétique), taille du réseau de distribution, structure d'habitat (urbaine, rurale), taille du réseau de distribution, hydrologie, coûts de formation et de perfectionnement des collaborateurs, administration, etc. ...

Éléments tarifaires	Couverture des coûts
Taxe de base avec raccordement d'immeuble	Minimum 50%, maximum 80% des charges
Taxe de base sans raccordement d'immeuble (seulement défense incendie)	Surcoûts pour la défense incendie
Taxes uniques, soit: taxes de raccordement, contribution d'équipement (N.B.: charge de préférence), taxe de lutte contre l'incendie	Surcoûts pour la mise à disposition des capacités de réseau et pour le raccordement au réseau
Recette supplémentaires	Fontaines, prestations exogènes

#### 4.5 Compétences en matière tarifaire<sup>1</sup>

Les compétences en matière tarifaire sont réglées par la législation cantonale sur la distribution d'eau. Elles sont en règle générale attribuées aux communes.

En principe, les règles tarifaires (cercles des assujettis, types de taxes, paramètres de calcul pour les taxes de raccordement et les taxes de base) sont fixées par un acte législatif promulgué par le législatif communal. C'est typiquement le rôle du règlement de distribution d'eau. Cela n'empêche toutefois aucunement le législateur cantonal de prévoir dans la loi cantonale les éléments de base que doivent contenir ces règlements communaux.

On rappelle que le calcul des taxes doit respecter les principes de couverture des coûts, d'équivalence et d'égalité de traitement. *Ces principes s'appliquent tant aux collectivités publiques qu'aux entreprises privatisées, que ces dernières soient privatisées sur le plan formel ou matériel. Cela signifie en clair que le modèle tarifaire des entreprises privées de distribution d'eau doit aussi obéir aux principes de droit susmentionnés.*

### 5. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR L'EAU POTABLE

#### 5.1 En général

L'avant-projet de loi, accompagné de son rapport explicatif, a été mis en consultation publique du mois de juin 2010 jusqu'au mois de septembre 2010. La consultation a ensuite été prolongée jusqu'à la mi-octobre 2010.

La consultation a fait l'objet de 123 réponses des instances cantonales, communes, associations, distributeurs d'eau et partis politiques (ci-après: intervenants).

Dans leur grande majorité, les intervenants déclarent souscrire aux grandes lignes de la révision et à ses principaux objectifs. Ils ont aussi particulièrement apprécié la cohérence et la lisibilité de l'avant-projet.

Certains intervenants ont dit craindre que l'avant-projet ne réalise pas vraiment ses objectifs de développement durable, notamment parce qu'il n'inciterait pas vraiment à économiser l'eau, particulièrement en raison du système de financement proposé (eau à la consommation trop bon marché). D'autres ont au contraire appelé l'Etat à assurer l'accès *gratuit* à un minimum d'eau potable pour les habitants du canton de Fribourg, s'agissant là d'une denrée vitale.

<sup>1</sup> Cf. Urs Manser, «Le calcul des taxes – conditions juridiques et économiques» in GWA, Organe de la SSIGE et du VSA, N° 1/2011, p. 17 et 18.

Constatant que la loi est très précise sur certains points, des intervenants craignent qu'elle vise à résoudre de façon générale quelques cas d'exception rencontrés dans le passé.

Enfin, certaines communes, généralement par l'intermédiaire de la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), ont relevé que l'avant-projet de loi pouvait porter atteinte à l'autonomie communale.

#### 5.2 Les principaux objectifs et leur appréciation

Les principaux objectifs du projet de loi ont été mis en exergue, par des questions. Les personnes et entités consultées ont été invitées à y répondre.

Les opinions les plus régulièrement formulées sont reprises en substances ci-dessous en suivant l'ordre des questions posées. Il y est ensuite répondu.

##### 5.2.1 Question 1: Adhérez-vous à la proposition selon laquelle on ne devrait plus pouvoir octroyer de concessions d'utilisation d'eau publique qu'aux collectivités publiques?

###### A) Remarques formulées

Dans leur grande majorité, les intervenants soutiennent l'objectif selon lequel l'Etat devrait réserver les concessions d'utilisation d'eau publique aux collectivités publiques. La grande majorité des intervenants considère toutefois que la proposition figurant dans l'avant-projet est trop restrictive.

Il est souvent souhaité que la notion de «collectivités publiques» soit élargie et laisse à ces dernières la possibilité de constituer des structures juridiques de droit privé dont elles détiendraient toute ou majorité des parts, ou des structures de droit public.

Certains intervenants ont affirmé que le rapport explicatif tiendrait pour acquis que la privatisation de l'eau potable aboutit à une augmentation générale des prix, et que cette ressource vitale commune à tous devient, de ce fait, un objet de convoitise et de spéculation; ils ont dit le regretter. Selon ces intervenants, les eaux publiques données en concession à des entreprises privées dans le canton n'ont absolument pas mené à cette situation, bien au contraire. Ce serait par ailleurs, selon ces intervenants, grâce à l'esprit pionnier de certaines entreprises privées que nombre de communes dans le canton ont actuellement des infrastructures d'eau potable alimentées à bon compte et en toute transparence et sécurité. Ces intervenants rappellent aussi que les concessions actuellement données à des entreprises privées peuvent être retirées par l'autorité si les conditions et devoirs liés à leur octroi ne sont pas respectés.

La question de la proportionnalité de la mesure, telle que proposée, a été niée par ces intervenants. Ils considèrent, en substance, qu'il serait disproportionné d'interdire aux privés d'avoir accès à des concessions pour l'eau potable, car leur activité d'intérêt public peut être contrôlée en surveillant la réalisation des conditions posées lors de la délivrance de la concession. Le système serait suffisant pour remplir les buts d'intérêt publics recherchés.

Principalement en lien avec les dispositions transitoires de l'avant-projet, ces intervenants relèvent que la suppression des concessions octroyées porterait atteinte à leurs droits acquis. La porte serait ouverte à des expropriations.

#### B) Avis du Conseil d'Etat

En octroyant une concession, la collectivité publique évite de gonfler son appareil administratif; elle profite des initiatives et de l'expérience des particuliers et des entreprises privées.

On ne saurait toutefois se cacher que ce système peut présenter des inconvénients. Le concessionnaire, surtout s'il est une société anonyme<sup>1</sup>, pourrait être tenté de ne pas respecter, en toutes circonstances, l'intérêt général, voire d'augmenter ses ressources au détriment des consommateurs ou, à défaut de pouvoir le faire, de réduire ses prestations. Afin de réduire de tels risques, à défaut de pouvoir les supprimer, il serait alors indispensable que l'acte de concession soumette en particulier le concessionnaire à une surveillance des plus efficaces de la part de la collectivité publique délégante, respectivement concédante, ce qui supposerait tout de même l'engagement de moyens financiers et en personnel très importants, en tout cas plus importants que ceux actuels<sup>2</sup>.

La majorité des intervenants soutient en substance que l'on ne devrait à l'avenir pouvoir donner des concessions d'utilisation d'eau publique qu'à des sociétés de droit privé ou de droit public, que pour autant que les collectivités publiques soient *au moins* représentées en majorité dans de telles sociétés. Cela signifie, selon cette proposition, que ce bénéficiaire pourrait, de par la loi, continuer à être une société de droit privé, par exemple une société anonyme; la condition à remplir serait alors que la *totalité*<sup>3</sup> ou la *majorité*<sup>4</sup> de ses actions soit propriété des collectivités publiques. Dans le cas où cette condition ne serait plus respectée après la délivrance de la concession, cela constituerait un motif de retrait de cette dernière. Cela suffirait, selon ces intervenants, pour assurer la non-privatisation matérielle du secteur. Cela signifie toutefois aussi que ces

intervenants sont conscients de l'importance qu'il y a de s'assurer que les collectivités publiques conservent la mainmise sur ces concessions; une société privée, par essence, poursuit d'autres fins que la collectivité publique.

Il y a lieu de relever que la société de droit privé en général pose trois types de question à la collectivité publique qui veut y avoir recours:

1. *les objectifs poursuivis (en particulier sur le plan économique) sont-ils compatibles avec les caractéristiques d'une société commerciale?*
  - i. Comme relevé précédemment, celle-ci est par essence sensée dégager un profit; elle n'a donc *a priori* pas d'exigences morales à satisfaire et n'est pas destinée à satisfaire des besoins qui ne sont pas les siens.
  - ii. Le profit que cette société dégage doit en principe revenir aux actionnaires comme rendement sur leur investissement et rémunération pour les risques qu'ils assument.
  - iii. La société est construite sur une séparation de principe entre la propriété et le contrôle: les actionnaires délèguent la gestion de leur investissement aux organes de la société.
2. *comment les représentants de la collectivité au sein des organes de la société doivent-ils gérer le risque de conflits d'intérêts?* Ce risque existe, même s'il est limité par le fait que la société devrait indirectement poursuivre un intérêt public et qu'il devrait donc y avoir convergence entre intérêt public et intérêt sociétal.
3. *quelles sont les informations que la collectivité peut/doit recevoir de ses représentants au sein de la société?* La collectivité publique doit nécessairement être informée, au moins dans une certaine mesure, afin qu'elle puisse donner des directives. Cependant, ce devoir d'information ne doit pas dépasser le cadre de l'intérêt public que la société a pour but de réaliser.

Une clause telle que proposée par les intervenants permettrait il est vrai, contrairement à la situation actuelle, d'éviter une privatisation *matérielle* du secteur. Se référant notamment aux questions posées ci-dessus, le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que ce seul écueil ne permettrait quand même pas d'assurer à long terme les objectifs d'intérêt public visés par le projet. C'est la raison pour laquelle il maintient que seules des collectivités publiques (p. ex: des communes ou des associations de communes) devront à l'avenir pouvoir se faire délivrer des concessions (cantonales) pour l'eau potable. Le Conseil d'Etat maintient sa proposition pour les raisons essentielles suivantes:

1. il est d'avis qu'elle est la seule susceptible de donner aux citoyens une réelle transparence sur les activités déployées en lien avec l'utilisation de la concession. Une telle transparence n'existe en principe pas, à défaut notamment de règles particulières dans les statuts, si le bénéficiaire de la concession est une société de droit privé; cela vaut quand bien même une telle société serait entièrement détenue par les collectivités publiques. Cette transparence existe, par contre, si le bénéficiaire de la concession

<sup>1</sup> En général, il faut constater une préférence marquée pour la société anonyme comme entité la mieux adaptée pour subvenir aux exigences des collectivités publiques qui externalisent leurs tâches, cela notamment en raison des possibilités qu'elle offre d'associer plusieurs acteurs aussi bien publics que privés (actionnaires) et pour la liberté d'organisation qui la caractérise.

<sup>2</sup> Cf. également sur le sujet le chapitre relatif à «la gestion actuelle des concessions d'eau potable dans le canton de Fribourg».

<sup>3</sup> Il s'agit là d'une *privatisation formelle*, à savoir: On est en présence d'une entreprise de droit privé, la plupart du temps une société anonyme. Le capital action reste cependant entièrement en mains publiques (la commune). Celle-ci exerce une influence sur les décisions stratégiques essentiellement dans le cadre du contrat de concession, et par le biais du conseil d'administration et de l'assemblée communale (ou du Conseil général).

Cette notion de privatisation formelle doit être distinguée de celle de privatisation matérielle. Par *privatisation matérielle*, on est en présence d'une entreprise qui n'a pas seulement un statut de droit privé, mais son capital action est aussi vendu à des investisseurs privés. On a donc une société anonyme «normale» dont les actions se trouvent sur un marché libre. Dans ce cas, les pouvoirs publics n'assument plus aucun devoir effectif. Ils renoncent à leurs prérogatives et à remplir leurs obligations y relatives. C'est donc le marché qui décide des prestations offertes ou non. Ce renoncement peut aller de pair avec la vente des infrastructures. *Notions tirées de «Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux» Règlementation W1005f du mois de janvier 2009 «Recommandation pour la planification stratégique de l'approvisionnement en eau potable», p. 22, pt. 4.3.2*

<sup>4</sup> Il s'agirait alors là d'une société d'économie mixte.

est une commune ou une association de commune. Elle est d'autant plus d'actualité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la loi cantonale sur la transparence.

- la solution proposée donne aux citoyens des pouvoirs démocratiques *en lien* avec l'utilisation de la concession d'eau potable. En effet, si la concession est attribuée à une commune ou une association de communes, un respect des droits démocratiques est assuré par le biais des droits d'initiative et de référendum prévus par la constitution cantonale et la loi sur les communes (p. ex: pour les associations de communes: articles 123a et suivants LCo et 123d et suivants LCo).

Par contre, dans le cas où la concession d'eau potable serait octroyée à une société de droit privé, les droits démocratiques seraient annihilés.

- si l'on devait suivre le modèle préconisé par les intervenants, dans une SA par exemple, certaines communes auraient souvent, en fonction de leur importance financière (ou autres) beaucoup plus d'actions que d'autres communes actionnaires. Ces communes auraient alors une grande, voire trop grande latitude pour dicter leur loi aux communes minoritaires; cela conduirait dans les faits à un déficit démocratique, une seule commune étant en position de décider.
- on pourrait notamment objecter à ce qui précède que du fait de la présence de représentants des communes dans le conseil d'administration de la SA, un contrôle des activités d'intérêt public de la société serait de toute manière assuré. Malheureusement, il n'est pas certain que cela doive être le cas dans les faits. En effet, dans de telles sociétés, les représentants des communes auront naturellement à cœur de présenter aux citoyens qui les ont élus une entreprise qui fonctionne, à savoir selon le sens commun une entreprise qui dégage des bénéfices. Cela signifie en d'autres termes, comme relevé plus haut, que cette SA pourrait être tentée de ne pas respecter, en toutes circonstances, l'intérêt général, voire d'augmenter ses ressources au détriment des consommateurs ou, à défaut de pouvoir le faire, de réduire ses prestations. En définitive, une course à la rentabilité risque, à terme, d'occulter les objectifs d'intérêt public de la société.

Le Conseil d'Etat admet par contre que telle qu'elle devrait être mise en œuvre, à savoir presque sans délai, la mesure envisagée conduirait à des expropriations. Il propose donc, afin d'éviter de longues procédures, de ne pas porter atteinte aux concessions en cours. En principe, celles-ci devraient donc pouvoir se poursuivre jusqu'à leur terme, pour autant bien entendu que des circonstances, rendant nécessaire l'adaptation de la concession, ne se présentent pas.

Il y a toutefois lieu de rappeler que dans la plupart des situations, la modification de la loi telle que proposée irait très clairement dans le sens des collectivités publiques, car elle leur permettrait de regagner en influence sur certains distributeurs d'eau. Le Conseil d'Etat pense particulièrement aux cas, peu nombreux, dans lesquels les concessions ont été délivrées à des sociétés anonymes entièrement en mains des collectivités publiques. Dans de tels cas, le retour au modèle

de l'association de communes pourrait éventuellement se faire sans heurts, de manière concertée.

### **5.2.2 Question 2: Adhèrez-vous à la proposition selon laquelle de manière générale, désormais, les collectivités publiques auront en principe la priorité sur les autres requérants pour les autres concessions du domaine public?**

#### **A) Remarques formulées**

Une relative majorité des intervenants soutient l'objectif selon lequel les autres concessions du domaine public devraient être prioritairement réservées aux collectivités publiques. Ces intervenants considèrent toutefois, comme en ce qui concerne les concessions pour l'eau publique, que la proposition formulée est trop restrictive. Ils souhaitent donc que le terme «collectivités publiques» soit élargi et laisse à ces dernières la possibilité de constituer des structures juridiques de droit privé dont elles détiendraient toute ou majorité des parts, ou des structures de droit public.

Cette proposition a toutefois été plus discutée que celle relative aux concessions, dans la mesure où les autres concessions du domaine public ne relèvent en majorité pas, pour la collectivité, une importance aussi vitale que l'eau potable. Dans ces circonstances, la question a été posée de savoir s'il est vraiment judicieux, dans un projet de loi sur l'eau potable, de modifier de manière relativement importante la gestion du domaine public en général.

#### **B) Avis du Conseil d'Etat**

Les arguments soulevés n'emportent pas la conviction du Conseil d'Etat, et ce pour les raisons suivantes.

Il convient d'abord de rappeler que l'on entend régler ici l'attribution de concessions, et non pas d'autorisations, d'utiliser le domaine public. Le Conseil d'Etat n'entend pas régler le simple usage accru du domaine public, mais bien son usage privatif et durable.

Cette priorité se justifie. En effet, même si d'autres concessions du domaine public ne touchent pas forcément toujours un bien d'importance vitale, comme l'eau potable, il n'en reste pas moins qu'elles concernent des biens en principe accessibles à chacun, et qu'ils doivent pouvoir le demeurer dans la durée. Cela signifie que ces biens doivent absolument être utilisés conformément à l'intérêt public.

Au vu de ce qui précède, si l'accès à ces biens du domaine public devait être restreint d'une manière ou d'une autre et pour une raison ou pour une autre, il semble logique et démocratique qu'il le soit prioritairement en faveur des collectivités publiques, car elles sont par nature appelées à subvenir au bien commun.

### **5.2.3 Question 3: Adhèrez-vous à la proposition selon laquelle les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques au sens de la législation sur le domaine public doivent être propriété des collectivités publiques?**

#### **A) Remarques formulées**

Dans leur grande majorité, les intervenants soutiennent l'objectif selon lequel les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques devraient être

propriété des collectivités publiques. Comme pour la question 1 toutefois, la majorité des intervenants considère que la proposition figurant dans l'avant-projet est trop restrictive.

Il est souhaité que le terme «collectivités publiques» soit élargi et laisse à ces dernières la possibilité de constituer des structures juridiques de droit privé dont elles détiendraient toute ou majorité des parts, ou des structures de droit public.

Certains intervenants relèvent que telle qu'elle est proposée, la mesure serait inconstitutionnelle, car disproportionnée, et porterait atteinte à leurs droits acquis.

**B) Avis du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat se permet de renvoyer, sur ce point, à sa réponse relative à la question 1.

Il précise pour le surplus que tant le régime de concession d'eau potable proposé, que celui relatif à la propriété des infrastructures d'eau potable, n'empêchent pas les collectivités publiques concessionnaires, respectivement propriétaires, de déléguer à des sociétés de droit privé la gestion de la distribution de l'eau potable.

**5.2.4 Question 4: Adhérez-vous au système de planification proposé?**

**A) Remarques formulées**

De manière générale, les autorités cantonales, les partis politiques et les distributeurs d'eau déclarent approuver le principe d'un système de planification. Ces intervenants déclarent toutefois être préoccupés par le coût, notamment en personnel, qui pourrait entraîner cette planification. De même, il est parfois craint que le système proposé soit un peu trop détaillé, voire exigeant.

Une grande majorité des communes se réfère à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Celle-ci semble ne pas adhérer au système proposé, en raison de son apparente lourdeur et en raison, semble-t-il, d'une certaine méfiance par rapport à l'administration cantonale. L'ACF formule tout de même, à l'instar d'autres intervenants d'ailleurs, des propositions en la matière (p. ex: introduire la réalité géo-topographique supra ou intercantonale aux côtés de la préoccupation visant à respecter les principes du développement durable; proposer des réponses à des questions en lien avec les zones S1, S2 et S3).

**B) Avis du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat estime que la mise sur pied d'un système de planification pour l'alimentation en eau potable est opportune et nécessaire, ce pour les raisons suivantes:

1. Les investissements financiers et en temps demandés aux communes pour concrétiser la planification communale ne devraient pas être véritablement conséquents à ce jour, car les éléments constitutifs de cette planification devraient en principe, pour l'essentiel, d'ores et déjà être établis et connus. En effet:
  - L'art 12 de la loi actuelle sur l'eau potable, qui date de 1979, prévoit d'ores et déjà l'établisse-

ment d'un casier des eaux potables. Dans le message N° 129 accompagnant la loi actuelle sur l'eau potable, il était notamment indiqué à ce sujet: [... Il comporte cependant une innovation: l'établissement d'un casier ou registre des eaux potables qui devra être créé et tenu à jour par chaque commune et par le laboratoire cantonal pour l'ensemble du canton. Il s'agit là d'une mesure destinée à garantir à la population, la consommation d'une eau saine distribuée dans des conditions optimales. ...].

- L'article 13 du règlement du 13 octobre 1981 d'exécution de la loi du 30 novembre 1979 sur l'eau potable prévoit d'ores et déjà que le casier communal des eaux comprend:
  - a) un plan cadastral ou topographique détaillé au 1/5000, sur lequel sont dessinés et numérotés: les captages, les chambres d'eau, les chambres de réception, de répartition et les chambres intermédiaires, les pompes, les réservoirs, le réseau entier avec hydrants et vannes, d'autres ouvrages;
  - b) un répertoire des ouvrages avec leurs numéros et noms correspondants, y compris les caractéristiques des réservoirs et chambres d'eau;
  - c) les données exactes et les prescriptions pour les installations de traitement;
  - d) les données concernant les débits et la température des sources, les niveaux des nappes, etc.;
  - e) les rapports d'analyses;
  - f) les protocoles des observations de surveillance;
  - g) les rapports hydrogéologiques et techniques pour autant qu'ils soient reconnus nécessaires par le Laboratoire cantonal ou qu'ils existent déjà.

La planification demandée aux communes ne consiste donc en rien de véritablement nouveau, puisque depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1982, date d'entrée en vigueur du règlement précité, les communes doivent posséder un casier des eaux potables comprenant des éléments typiques de planification. Il est également relevé qu'en 1981, les éléments en lien avec la défense contre l'incendie (hydrants, etc.) avaient déjà été pris en compte.

2. Nos régions sont bien pourvues en ressources en eau potable. Il arrive cependant que localement, l'on doive importer l'eau nécessaire à ses propres besoins depuis des régions plus éloignées. Plusieurs causes peuvent justifier cette démarche, à savoir: une concentration importante de la population et des emplois, le manque de ressources en eau dans certaines régions et la mauvaise qualité de certaines ressources aquifères.

Il est nécessaire que ces démarches soient concertées et coordonnées à l'échelle locale, voire régionale, d'où la nécessité d'une planification communale et cantonale. Le Conseil d'Etat rappelle à ce titre (cf. le Plan directeur cantonal) que:

- L'eau distribuée dans le canton de Fribourg provient à 30% des cours d'eau et des lacs et à 70%

des eaux souterraines. La présente loi, comme l'ancienne, charge les **communes** de fournir à la population de l'eau potable en quantité et en qualité suffisantes.

- Lorsque la quantité d'eau potable à disposition ne permet pas d'alimenter les nouvelles zones à bâtir ou lorsque sa qualité est devenue insuffisante à la suite d'une pollution de la nappe phréatique, des solutions de rechange sont recherchées par le biais d'installations de transport. Cette pratique a été largement utilisée au cours des dernières décennies. A l'image des associations intercommunales pour l'épuration des eaux, de nombreuses **associations pour l'alimentation en eau potable** ont vu le jour. Ces associations ont permis de doter le canton d'infrastructures d'eau potable.

- **La population doit être sensibilisée à la gestion des ressources en eau potable à long terme.** De nombreuses actions sont déjà en cours par le biais d'une politique d'information. De plus, l'assainissement des ressources polluées est une démarche de longue haleine et complexe. Ce domaine est donc également en lien avec la recherche d'un **développement durable**.

A noter que l'agriculture est sensibilisée à cette problématique et contribue à une saine gestion des ressources en eau potable depuis de nombreuses années par, notamment, les «programmes nitrates», des réorientations de productions, etc.

- L'alimentation en eau potable est également en lien direct avec la protection des eaux. Pourtant, on l'a déjà vu, ces domaines dépendent de bases légales différentes, respectivement de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et de la loi fédérale sur la protection des eaux. Dans l'administration cantonale, les compétences sont du ressort du **Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaire (par le Chimiste cantonal)** pour l'alimentation en eau potable et du **Service de l'environnement** pour la protection des eaux.

- On l'a vu également, l'eau est un élément essentiel dans la lutte contre les incendies. Cet aspect est de la responsabilité de l'**Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments**.

Tant les acteurs précités, que de nombreux autres encore, peuvent être amenés à se pencher au cas par cas sur des questions en lien avec l'alimentation en eau potable. Or, à ce jour, le canton de Fribourg ne dispose d'aucun outil central de planification en matière d'eau potable. Plusieurs services cantonaux émettent des préavis, mais il n'y a aucun service formellement chargé des tâches de planification. Il s'agit là d'une lacune qu'il convient de combler afin d'améliorer la situation.

Il convient d'autant plus de corriger cette lacune que l'ordonnance fédérale sur la garantie d'approvisionnement en eau potable en temps de crise fixe des exigences pour les cantons et les communes. Cependant actuellement, en partie faute de planification, on doit constater que tant au niveau du canton que des communes, les exigences posées par cette ordonnance ne sont pas remplies. Une enquête réali-

sée par la Confédération a récemment démontré que le canton de Fribourg ne remplit pas ses obligations en la matière (niveau canton et communes).

Comme le font, ou l'on déjà fait d'autres cantons, le système de planification proposé permettra de coordonner toutes les interventions pouvant avoir une influence sur l'alimentation en eau potable. L'outil créé permettra de gérer dans une base de donnée centrale l'ensemble des éléments en rapport avec l'eau potable (ressources, zones de protection, infrastructures, ouvrages, défense incendie).

Enfin, le Conseil d'Etat relève que le système proposé est conçu de manière à correspondre et à compléter celui choisi dans la LCEaux (articles 3 et 12 LCEaux). De même, bien que pensé de manière à être le plus simple possible à mettre en œuvre, il respecte les lignes tracées par la législation sur l'aménagement du territoire (LATEc).

Le Conseil d'Etat souligne aussi, pour répondre à certaines préoccupations, que le projet précise notamment que dans le cadre de la planification, il convient d'assurer une coordination des infrastructures d'eau potable au niveau *local* et *régional*. Ces notions ont été choisies afin de ne pas laisser supposer que l'on entend ériger des barrières de type institutionnel (communal, cantonal) dans la planification souhaitée. En d'autres termes, la notion de «régional» peut bien entendu englober la réalité intercantonale.

En ce qui concerne la question des zones S1, S2 et S3, il s'agit là de notions en lien avec la protection des eaux (protection de l'environnement). Cette thématique ne doit donc pas être traitée par la présente loi, mais bien par la législation sur les eaux. Dans ce cadre également, la planification proposée revêt tout son sens.

### 5.2.5 Question 5: Considérez-vous que le système proposé pour le financement des coûts des infrastructures d'eau potable est suffisamment détaillé?

#### A) Remarques formulées

Le soutien au système de financement proposé est mitigé. Si l'on peut considérer qu'une légère majorité des intervenants considère le système comme trop détaillé ou en particulier contraire au développement durable, d'autres intervenants l'ont fermement soutenu et ont relevé sa logique imparable.

Globalement, ceux qui ne soutiennent pas le système proposé considèrent qu'il est tellement détaillé, voire transparent, qu'il irait à l'encontre de l'autonomie communale.

Certains le voient aussi contraire au développement durable, car l'augmentation dite «drastique» de la taxe de base qui en découlerait, associée à la diminution de la taxe de consommation, n'encouragerait aucunement les économies d'eau potable<sup>1</sup>. On craint aussi

<sup>1</sup> Des intervenants, en particulier l'Association des communes fribourgeoises, relèvent ce qui suit: «Le système prévu charge la taxe de base annuelle d'un si grand poids dans le cadre du prix de l'eau que la taxe d'exploitation s'en trouve dans la même mesure délestée; la conséquence est que le prix de consommation de l'eau potable deviendra si bas qu'il n'aura aucune influence d'économie sur le consommateur. Avec le principe pervers que plus le consommateur utilisera d'eau potable, plus son prix moyen sera bas. [...]».

que cette augmentation de la taxe de base ne soit pas comprise par les citoyens.

Concernant l'introduction d'une taxe différenciée pour les eaux d'extinction, des intervenants relèvent que si celle-ci a le mérite de contribuer à la transparence, la théorie se heurterait à des questions pratiques, notamment aux difficultés, voire à l'impossibilité qu'il y aurait de mettre en évidence la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie. Mettant en balance l'intérêt privé à un tel détail et les difficultés administratives qu'il susciterait, ces intervenants demandent de supprimer la proposition de taxe sur les eaux d'extinction.

**B) Avis du Conseil d'Etat**

Le système proposé entraîne effectivement la perception d'une **taxe de base élevée**, mais celle-ci devrait être contrebalancée par une taxe de consommation plus basse. Au final, si les taxes sont actuellement calculées de manière conforme aux principes légaux rappelés précédemment, il ne devrait pas y avoir de modification notable, **à la hausse ou à la baisse**, de la facture totale d'eau potable pour les consommateurs.

Le Conseil d'Etat relève que les réflexions relatives à la diminution de la taxe de consommation, de même que ses effets présumés sur les économies d'eau, sont connues de longue date. Ces réflexions ont en particulier suscité le commentaire ci-dessous d'un expert de la SSIGE<sup>1</sup>. Il convient de s'y référer, l'expérience des praticiens étant fondamentale en la matière:

*«Les distributeurs d'eau ont des coûts fixes élevés, non pas à cause du prix de l'eau en soi, mais parce que l'appareil infrastructurel nécessaire à leur activité requiert des investissements considérables. La part des coûts fixes relatifs aux coûts de la distribution d'eau peut atteindre jusqu'à 90% et doit être obligatoirement couverte, indépendamment des hausses et des baisses de la consommation d'eau. Il s'agit là d'une spécificité déterminante pour le calcul des taxes. En effet, la tendance baissière que connaît actuellement la consommation d'eau risque d'engendrer une sous-couverture des coûts fixes. Le distributeur d'eau risque ainsi de se retrouver involontairement en porte-à-faux financier (cf. fig. 1 ci-dessous). Pour éviter le piège des coûts fixes<sup>2</sup>, la SSIGE recommande une structure tarifaire à deux composantes, une taxe de base indépendante de la consommation, et une taxe de consommation. Le produit de la taxe de base doit couvrir entre 50% et 80% des coûts totaux. Le produit de la taxe de consommation doit couvrir la contrepartie, soit entre 50% et 20% des coûts totaux.*

*Que pensent les tribunaux et le Surveillant des prix de cette recommandation? A notre connaissance, le Tribunal fédéral n'a, à ce jour, pas encore débattu*

*exhaustivement de cette question. Toutefois, dans un arrêt datant de 2004, il a retenu que la taxe de base peut sans autre satisfaire au principe d'équivalence même si son montant est du même ordre que celui de la taxe de consommation. En plus, il a retenu que le rapport entre le montant fixe de la taxe de base et le montant variable de la taxe de consommation devrait correspondre approximativement au rapport entre les coûts fixes et les coûts variables selon la consommation. Quant au Surveillant des prix, il est univoque en la matière: dans son rapport sur l'évaluation des prix de l'eau, il qualifie expressément de judicieuse la recommandation de la SSIGE selon laquelle 50% à 80% des coûts totaux devraient être financés par la taxe de base».*

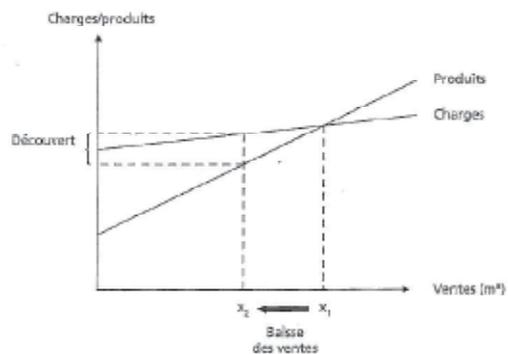


Fig. 1 Le piège des coûts fixes

**Cette recommandation peut-elle avoir une incidence non écologique en favorisant le gaspillage de l'eau?** Le Conseil d'Etat n'entend absolument pas contester le bien fondé des économies d'eau potable; il sied toutefois de replacer cette problématique, d'abord dans le contexte de la gestion des réseaux de distribution d'eau, ensuite dans celui des effets réels, sur la consommation, de l'augmentation ou de la baisse du prix du m<sup>3</sup> d'eau potable.

a) S'agissant de la **gestion des infrastructures de distribution**, il y a lieu de relever que les distributeurs d'eau fonctionnent déjà selon les principes de durabilité pour le choix des matériaux et des équipements (l'objectif de durée de vie d'une conduite est envisagé pour 80 ans). De même, les économies d'énergie possibles en lien avec les performances des installations de pompage sont systématiquement prises en compte. On remarque aussi que les pertes d'eau sont, aujourd'hui encore, très importantes dans beaucoup de réseaux; cela peut représenter 20 à 30% des besoins, voire jusqu'à 50 à 100% dans les réseaux les moins bien gérés.

Il s'ensuit que les distributeurs doivent s'équiper de moyens efficaces de gestion et de comptage des ressources et des volumes distribués, ceci afin d'établir des bilans. Ensuite, des recherches de fuites peuvent être systématiquement entreprises. *Ainsi, globalement, les mesures visant à gérer et à diminuer les pertes dans les réseaux auront beaucoup plus d'influence positive sur le gaspillage de l'eau que les mesures d'économie qui pourraient être liées à la tarification du m<sup>3</sup> d'eau.*

Les mesures que peut également prendre le distributeur (ou les autorités) pour éviter le gaspillage

<sup>1</sup> Cf. Urs Manser, op. cit., p. 18 et 19

<sup>2</sup> On constate en effet, dès l'instauration d'un tarif en fonction de la consommation, une diminution de la consommation qui s'explique par les économies faites par les ménages. Sachant que les coûts fixes représentent en moyenne 80% des coûts totaux pour un distributeur (réseau de distribution, stations de pompage, réservoirs, usines de traitement, centrales de commande), une baisse de la consommation signifie que les coûts fixes doivent être répartis sur un cubage plus petit. En effet, même si la consommation diminue, ce n'est pas le cas pour les coûts liés aux infrastructures. Celles-ci doivent être renouvelées indépendamment de la consommation. Afin de couvrir leurs coûts à long terme, les distributeurs doivent donc compenser la baisse des ventes d'eau en augmentant son prix.

d'eau potable sont celles en lien avec la motivation du consommateur par une information efficace qui, par exemple, recommanderait de ne pas arroser les gazons en période de sécheresse. Il conviendrait également d'éviter de consommer de grandes quantités d'eau potable comme eau de refroidissement dans l'industrie alimentaire, etc.

Il y a enfin lieu de relever que dans certains réseaux, tout particulièrement en zone rurale, le distributeur doit veiller à garantir l'hygiène de l'eau qui a tendance, pour de faibles consommations, à stagner dans les conduites. Celles-ci doivent en effet être de grande dimension (surdimensionnées par rapport à la consommation prévisible) pour transporter des débits importants en cas d'incendie (cf. également ci-dessus, à ce sujet, la subdivision relative à «La distribution de l'eau pour la défense incendie»). Des économies en matière de consommation d'eau dans ces réseaux pourraient, en particulier lorsque les réseaux sont mal conçus (maillage insuffisant ou inexistant) conduire à obliger les distributeurs à vidanger les réseaux pour éviter d'éventuelles contaminations, d'où un véritable gaspillage.

On le constate, les tâches d'un distributeur d'eau sont vastes et complexes et la question des économies d'eau potable ne peut être résumée à de simples règles de marché.

- b) S'agissant précisément des **effets, de la hausse ou de la baisse du prix du m<sup>3</sup> d'eau**, sur les habitudes de consommation, il y a d'emblée lieu de les relativiser.

Les prix actuels n'ont à l'heure actuelle, en principe, rien de prohibitif. Il faudrait augmenter très considérablement le prix de l'eau consommée pour que cela ait une influence réelle sur la consommation future. On doit aussi relever que cette mesure n'aurait vraisemblablement qu'un faible impact pour la majorité des consommateurs fribourgeois, car ceux-ci pourraient sans trop de problème résorber une telle hausse sans modifier leurs habitudes. Elle aurait néanmoins un impact important, socialement parlant, pour de nombreuses familles peu favorisées, ceci d'autant plus s'il s'agit de familles comptant de nombreux enfants.

Pour le surplus, il est renvoyé aux considérations relatives au «piège des coûts fixes», dans lequel il faut éviter de tomber.

En ce qui concerne la nécessité parfois contestée **d'intégrer des règles de financement assez détaillées dans la loi**, le Conseil d'Etat est d'avis que cela se ferait au bénéfice des communes et des consommateurs.

Les règlements communaux actuels sur l'eau potable sont généralement pris sur la base d'un règlement type édicté par l'administration cantonale. Bien que ces règlements types ne fassent pas, comme le fait la présente loi, l'objet d'un processus démocratique, ils sont très souvent repris tels quels par les communes. Or, il y a lieu de supposer que, comme de coutume, dans le cas où des dispositions sur le financement ne seraient pas intégrées dans la présente loi, les communes souhaieraient de la part de l'administration cantonale la mise à disposition rapide d'un règlement-type. Le règlement-type proposé reprendrait très vraisemblablement la teneur des articles du présent projet relatifs au financement, car la solution proposée est opportune.

Elle est par ailleurs conforme aux recommandations des professionnels de la branche, à savoir de la SSIGE.

La solution proposée, d'intégrer ces principes dans la loi, permet enfin aux communes de bénéficier d'une sorte de règlement type légal, discuté par le Grand Conseil, et adopté de manière démocratique.

Enfin, en ce qui concerne la **taxe différenciée pour les eaux d'extinction**, le Conseil d'Etat maintient qu'il correct de la prévoir, pour des motifs de transparence. Les raisons d'ordre administratif avancées par les opposants pour motiver le retrait de cette taxe ne sont pas convaincantes, simplement parce que le montant de cette taxe peut être fixé de manière schématique, par l'intermédiaire d'un pourcentage. Il est renvoyé à ce sujet au commentaire relatif à l'article du projet traitant de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction.

### 5.2.6 Question 6: Avez-vous d'autres remarques particulières

Les intervenants ont émis des remarques article par article, remarques dont il sera en principe directement fait état dans le commentaire des dispositions du projet.

## 6. INCIDENCES FINANCIÈRES

### 6.1 Pour l'Etat

Le présent projet de loi induit des incidences financières modérées pour l'Etat. Ces incidences financières sont dues, d'une part, à la mise en œuvre de la planification cantonale. D'autre part, elles sont dues à la mise en œuvre de la législation fédérale relative à l'approvisionnement en eau potable en temps de crise.

Les opérations en lien avec les procédures de planification sont des tâches entièrement nouvelles pour le SAAV, unité Laboratoire cantonal. Or, on l'a vu, une bonne planification est nécessaire pour s'assurer que l'on puisse en tout temps disposer, sur tout le territoire cantonal, d'eau potable en qualité et en quantité suffisante. Les tâches en lien avec la mise en œuvre de la législation fédérale relative à l'approvisionnement en eau potable en temps de crise sont certes moins importantes. Elles ne doivent toutefois pas être sous-estimées.

Pour mettre en œuvre la planification cantonale et les dispositions fédérales précitées, le SAAV, unité Laboratoire cantonal, devra s'adjoindre le concours de spécialistes en la matière, sous une forme encore à définir. L'équivalent, en termes financiers, de la mise à disposition de ces aides indispensables peut être estimé à 260 000 francs environ.

Il est également fort probable que d'ici deux ou trois ans, le SAAV doive acquérir une nouvelle application informatique en lien avec cette tâche.

A noter cependant qu'à terme, pour l'ensemble du canton, une bonne planification induira des économies globales.

### 6.2 Pour les communes

Seule l'exigence d'élaboration du PIEP devrait entraîner quelques conséquences financières pour les communes. Celles-ci devraient toutefois être modérées. Le prix d'un tel plan est estimé en fonction de la taille des communes et du nombre de ses habitants. A titre d'exemple, pour

une commune de 2000 habitants, sans l'opération d'établir un cadastre, un tel plan coûterait entre 20 000 et 30 000 francs.

A titre de comparaison, pour une même commune, le plan général d'évacuation des eaux (PGEE) revient en principe à un montant compris entre 100 000 et 150 000 francs.

## 7. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches existante entre l'Etat et les communes.

## 8. CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN

Le présent projet ne contient aucune incompatibilité par rapport au droit européen.

## 9. DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le principe de développement durable n'est pas, comme d'aucuns le pensent parfois, un principe qui ne se cantonne qu'à un développement «environnemental/écologique». Il s'agit d'un principe bien plus vaste, selon lequel la société d'aujourd'hui doit gérer les ressources naturelles de manière à satisfaire ses besoins sans porter préjudice à la société de demain.

Le développement durable dans la distribution d'eau (potable) se résume en quelques thèses, à savoir<sup>1</sup>:

- Il ne faut pas utiliser plus d'eau brute que la nature ne peut en fournir.
- La pollution par l'homme des ressources en eau ne doit pas dépasser leur pouvoir de régénération. La qualité des eaux brutes doit être garantie à long terme (protection de l'eau, monitoring environnemental).
- Les distributeurs d'eau doivent gérer leurs ressources infrastructurelles de manière à ce que la distribution soit assurée à long terme (renouvellement des infrastructures, investissements, etc.).
- Les distributeurs d'eau doivent veiller à fournir l'eau potable à un prix accessible pour tous.

Le présent projet est conçu dans le but de satisfaire aux exigences d'un développement durable:

- Du point de vue environnemental, il tend à la construction d'infrastructures d'eau potables rationnelles, notamment par le recours obligatoire aux plans. Il a également pour objectif de promouvoir, lorsque cela est économiquement supportable, la mise en valeur des ressources locales en eau. Si, de par le modèle de financement proposé, il n'impose pas un prix de l'eau suffisamment rédhibitoire pour encourager à l'économiser, il incite néanmoins les distributeurs à entretenir leurs réseaux pour éviter au maximum les pertes d'eau potable dues à des conduites défectueuses. C'est en effet, à l'heure actuelle, prioritairement à ce niveau qu'il convient d'éviter tout gaspillage d'eau potable. Au surplus, il convient de rappeler qu'en maximisant

les économies d'eau, on risque dans certains cas d'augmenter le temps de stagnation de l'eau dans les conduites, ce qui peut imposer au distributeur d'eau de vidanger son réseau avec de l'eau potable pour éviter les perturbations hygiéniques.

- Du point de vue économique, il instaure un régime de financement fondé sur la causalité, conforme aux Recommandations de la SSIGE, permettant de maintenir, tant sur le court et le moyen terme que pour les générations futures, la valeur des infrastructures d'eau potable. Il évite par ailleurs aux distributeurs de tomber dans le «piège des coûts fixes».
- Du point de vue social, il assure à toutes les régions, communes et individus situés dans des périmètres clairement définis, un droit effectif à obtenir de l'eau potable. D'un point de vue strictement patrimonial, il assure également que l'eau potable publique demeure un bien commun, en main des collectivités publiques, donc en principe économiquement accessible à tous.

## 10. CLAUSE RÉFÉRENDAIRE

La loi sera soumise au référendum facultatif selon l'article 102 let. d de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1).

Elle ne sera par contre pas soumise au référendum financier obligatoire selon l'article 45 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst.; RSF 10.1) et l'article 102 let. e LEDP, ni au référendum financier facultatif selon l'article 46 Cst. et l'article 102 let. f LEDP.

## 11. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### 11.1 CHAPITRE PREMIER – Dispositions générales

#### 11.1.1 Section 1: Principes

##### Art. 1 Buts

L'article 1 énonce les *but*s de la loi. Les alinéas 1 et 2 de l'article 1 en forment la clé de voûte. L'interprétation de la LEP doit systématiquement se faire à la lumière de ces deux alinéas.

- L'article 1 al. 1 dispose: «*La présente loi tend à garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacun et chacune et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité, en quantité suffisante, et dans le respect du développement durable*».
- Comme l'Etat et les communes doivent garantir l'approvisionnement en eau (cf. article 77 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004), l'eau ne doit pas devenir un objet de spéculation. C'est la raison pour laquelle la loi a pour objectif de garantir que l'eau potable demeure économiquement accessible à chacun et chacune.
- Cet article précise en même temps que l'eau potable doit être distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation. La loi reprend là

<sup>1</sup> Source: Site Internet [www.trinkwasser.ch](http://www.trinkwasser.ch)

l'idée exprimée à l'art 40 de la loi sur le domaine public<sup>1</sup>. Il n'y a pas lieu de remettre cette priorité en question, puisque l'on aborde là un *bien vital de première nécessité*.

- Ce premier alinéa précise aussi que ce sont les besoins *de la collectivité*, notion qui se comprend par elle-même, qui doivent être remplis, et ce en quantité suffisante.
- Enfin, cette disposition met un accent particulier sur le *développement durable*<sup>2</sup>, notamment en application de l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution cantonale du 16 mai 2004. Cela signifie que toutes les actions entreprises sur la base de la présente loi devront être décidées et pérennisées en tenant compte de tous les aspects permettant de garantir un développement durable.

A noter que c'est à dessein que le projet de loi ne prévoit pas dans ses principes directeurs, par exemple, que l'eau potable doit être distribuée à «toute» la population en quantité suffisante. Une telle précision («toute») pourrait en effet être mal interprétée et laisser supposer que toute bâtisse ou tout chalet isolé pourrait, par exemple, prétendre à être raccordé à des infrastructures d'eau potable. Or, pour prétendre à une distribution d'eau potable, la population doit se trouver dans le cercle «géographique» des destinataires de la distribution d'eau potable fixé dans la loi.

- L'article 1 al. 2 rappelle que lorsqu'elle est distribuée à des tiers, l'eau potable en tant que telle, à savoir qu'elle soit de provenance publique ou privée, doit répondre aux exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels. Il s'agit aussi là d'un renvoi indirect à cette législation fédérale lorsqu'il s'agit, notamment, de déterminer les qualités que doit posséder une «eau» pour être considérée comme «potable».

La notion d'«eau potable» fait l'objet, ci-avant, d'un chapitre spécial. Il en est de même pour la notion de «distribution». Il y est renvoyé.

- L'article 1 al. 3 énonce, de manière *non-exhaustive*, les buts du projet de loi:
  - la lettre a) se comprend par elle-même; il s'agit là de la question de l'organisation des contrôles.
  - les buts mentionnés aux lettres b), c) et d) visent à coordonner et gérer, à tous les échelons, les diverses actions possibles en lien avec l'eau potable. Cette coordination doit d'abord se faire sous l'angle de la répartition des tâches entre les diverses instances appelées à intervenir, d'une façon ou d'une autre, en lien avec l'eau potable (let. b). Elle doit se faire ensuite, dans le prolongement de l'idée exprimée à la let. b, dans la réalisation et le maintien d'infrastructures d'eau potable appropriées, efficaces, rationnelles et multifonctionnelle. A noter aussi

(cf. let. c) qu'en prévoyant que ces infrastructures d'eau potable doivent également être utilisables à des fins d'intérêt public autres que la consommation, on pense avant tout à la défense contre l'incendie. Enfin, pour être cohérente, la coordination doit se réaliser à l'aide de la planification (let. d). A noter enfin que par l'expression «à l'échelle locale et régionale», la loi entend tous les niveaux institutionnels éventuels (par exemple les niveaux: communal, intercommunal, cantonal, intercantonal).

- la loi (lettre e) tend à assurer le financement de ces infrastructures par les collectivités publiques. En effet, seul un financement planifié à long terme, prenant en compte l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable, est à même d'assurer aux générations futures un accès constant, suffisant et économiquement supportable à l'eau potable.
- un des buts de la présente loi consiste à favoriser la mise en valeur des ressources locales en eau, ces précieuses ressources ne devant pas être perdues (let. f). Mise en œuvre dans les règles de l'art, ce but va incontestablement dans le sens d'un développement durable. A noter cependant qu'il ne s'agit là que de «favoriser, dans la mesure du possible» la mise en valeur de ces ressources. Une telle favoritisation ne doit bien entendu pas se faire à n'importe quel prix. En particulier, l'on ne devrait pas favoriser la mise en valeur de ressources locales en eau lorsque cette mise en valeur entraînerait des coûts disproportionnés pour des avantages moindres.
- enfin, cette liste d'objectifs en lien avec une politique globale de développement durable ne serait pas complète si une utilisation rationnelle des ressources en eau n'était pas formellement encouragée (let. g).

## Art. 2 Champ d'application

L'article 2 décrit le champ d'application de la loi.

- L'article 2 al. 1 let. a) mentionne que la loi s'applique à «l'eau potable» «distribuée à des tiers». Il est renvoyé pour ces deux notions aux chapitres y relatifs du présent message.
- L'article 2 al. 1 let. b) reprend strictement la définition, claire, donnée par le droit fédéral (article 6 de l'Ordonnance fédérale sur l'eau potable) relativement aux infrastructures d'eau potable. Cette notion est utilisée constamment dans le présent projet.
- L'article 2 al. 1 let. c) reprend strictement l'article 1 let. c de la loi sur l'eau potable actuelle. La distinction entre les «infrastructures d'eau potable» et les «installations intérieures» est essentielle. En effet, par exemple, la planification ou les taxes ne peuvent être effectuées qu'en lien avec les «infrastructures d'eau potable», alors que les activités de sécurité alimentaire doivent non seulement se faire dans lesdites infrastructures, mais aussi dans les «installations intérieures». En effet, par exemple, ces installations intérieures peuvent parfois provoquer des contaminations de toute une infrastructure d'eau potable; les organes en charge de la sécurité alimentaire, mais également les distributeurs, doivent pouvoir intervenir dans ces situations également.

L'alinéa 2 de cet article réserve les lois spéciales qui abordent la question de l'eau potable sous certains de ses

<sup>1</sup> L'article 40 de la loi sur le domaine public, sous la section «dispositions relatives aux eaux publiques», prévoit que «Les besoins pour l'alimentation ont la priorité sur toute autre utilisation de l'eau».

<sup>2</sup> Selon une définition couramment acceptée «Un développement est durable quand il garantit la satisfaction des besoins des générations actuelles sans compromettre les possibilités des générations futures à satisfaire les leurs. Concrètement, le développement durable tend à interconnecter les trois dimensions fondamentales qui permettent un développement harmonieux de l'humanité: la solidarité sociale et intergénérationnelle, l'efficacité économique et la responsabilité environnementale».

aspects spécifiques, étant rappelé qu'une coordination totale est désormais exigée par la présente loi lorsque l'on doit, directement ou indirectement, s'occuper d'eau potable.

**Art. 3 Répartition des tâches**

Le projet de loi ne change rien à la situation existante, à savoir que les tâches en lien avec l'eau potable continuent à relever du champ de compétences des communes.

Comme à l'heure actuelle, l'Etat continuera de remplir des tâches de surveillance et de contrôle. S'y ajoute toutefois une tâche de coordination; elle sera principalement mise en œuvre par l'intermédiaire de la planification cantonale. L'Etat sera également chargé de sensibiliser les consommateurs à l'importance de réaliser des économies d'eau potable.

**11.1.2 Section 2: Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable**

**Art. 4 Utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable**

A titre préliminaire, il y a lieu de relever que *la notion d'eau publique*, fixée en 1972 dans la loi sur le domaine public, demeure inchangée.

- L'article 4 al. 1 reprend presque textuellement l'actuel article 40 de la loi sur le domaine public. Priorité inconditionnelle doit être donnée à l'alimentation. Cet alinéa n'apporte pas d'autre commentaire.
- S'agissant de l'article 4 al. 2, il convient de se souvenir que, même si cela n'est pas le cas en Suisse à notre connaissance, les expériences de privatisation de l'eau menées dans le monde ont généralement abouti à une augmentation des prix avec des implications sociales importantes selon les populations touchées<sup>1</sup>. Pour éviter que cette ressource vitale, pour l'heure commune à tous en Suisse, ne devienne un objet de convoitise et de spéculation, il est indispensable que la gestion de la ressource naturelle «Eau *publique*» demeure durablement en mains publiques.

A l'heure actuelle, les «Eaux publiques» peuvent faire l'objet de concessions. Selon la loi sur le domaine public, ces concessions:

- peuvent être octroyées pour une durée pouvant atteindre quatre-vingt ans (article 35 de la loi sur le domaine public);
- peuvent être renouvelées (article 36 de la loi sur le domaine public);
- peuvent être soumises à des conditions (article 24 de la loi sur le domaine public);
- doivent être utilisées par leurs destinataires en tenant compte de l'intérêt général (article 29 de la loi sur le domaine public);
- peuvent être retirée sans indemnité si le concessionnaire ne se conforme pas à la loi ou aux conditions d'octroi (article 37 de la loi sur le domaine public).

Malgré ce qui précède, il est certain que pour de telles durées, les tentations sont grandes de faire devenir

«objet de spéculation» un objet aussi vital qu'est l'eau potable, par nature destinée à l'alimentation.

Or, quelles que soient les conditions mises pour son octroi, la concession entraîne pour le concessionnaire une «quasi-propriété» qui ne peut être retirée, avant son échéance, que par la voie de l'expropriation. Cela peut supposer de longues procédures judiciaires, et durant ces procédures, des personnes peuvent être atteintes dans leur droit à un minimum vital, à savoir l'accès à l'eau potable. Il convient absolument d'éviter, ne serait-ce même que le risque, de tomber dans de telles situations.

C'est la raison pour laquelle il est proposé, dans le présent projet de loi, de conférer un statut spécial aux «Eaux publiques» destinées à l'alimentation, ou autrement dit à l'approvisionnement en eau potable, en fixant à l'article 4 al. 2 de la loi sur l'eau potable une condition incontournable pour bénéficier de telles concessions. Cela entraîne une adaptation (ajout de renvois) de la loi sur le domaine public, ainsi que l'adoption de dispositions transitoires. Pour le surplus, il est renvoyé à la partie générale du présent message, qui traite abondamment de la question.

Enfin, il y a lieu de rappeler que les concessions d'utilisation du domaine public et toutes les tâches y relatives, notamment la délivrance, le recensement et la mise à jour de la liste des concessions délivrées, nécessaires dans le cadre de l'établissement de l'inventaire des ressources en eau prévu à l'article 7 al. 1 let. a) continueront à être gérées par la Direction en charge du domaine public.

**Art. 5 Infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques**

Pour être valorisée, l'eau potable doit bien entendu être captée, mais aussi distribuée. En parallèle, les communes ont, dans certaines limites sur lesquelles nous reviendrons, l'obligation de distribuer de l'eau potable sur leur territoire.

A l'heure actuelle, l'eau potable est principalement distribuée au moyen de réseaux. Ces réseaux de distribution sont la plupart du temps approvisionnés par des eaux publiques dont l'utilisation a (sauf omission) dû faire l'objet d'une concession. On rappelle que la concession met son bénéficiaire dans une situation de «quasi-propriétaire». Dès lors, tenant compte de l'obligation de distribution des communes, et également pour des motifs économiques, il est logique que ce soit en principe le bénéficiaire de la concession qui soit également propriétaire des infrastructures d'eau potable. A l'heure actuelle, les communes, ou associations de communes, sont généralement elles-mêmes propriétaires des infrastructures approvisionnées par des eaux publiques.

Afin de garantir que l'eau potable objet d'une concession continue à être effectivement distribuée, et ce à des conditions tarifaires équitables pour tous, le projet prévoit, comme pour les concessions d'utilisation d'eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable (article 4 al. 2), que les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques doivent être propriété des collectivités publiques. Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires relatifs à l'article 4 al. 2 ci-dessus, valables par analogie, ainsi qu'aux dispositions transitoires de la présente loi.

On note enfin qu'une «infrastructure d'eau potable» est «approvisionnée par une eau publique», au sens de la

<sup>1</sup> Cf. notamment sites Internet : [www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org), [www.partagedeseaux.info/article163.html](http://www.partagedeseaux.info/article163.html) et les références qui y sont citées.

présente loi, aussitôt que de l'eau publique au sens de la loi sur le domaine public est incluse dans ladite infrastructure. Le fait que des eaux non-publiques, quel que soit leur volume total, les rejoignent ensuite ou simultanément, ne change rien à ce qui précède. C'est d'ailleurs aussi une des raisons pour lesquelles l'article 6 ci-dessous traite des «infrastructures d'eau potable *exclusivement* approvisionnées par des eaux non publiques».

#### **Art. 6 Infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques**

Les infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques ne doivent pas forcément, contrairement à celles alimentées par des eaux publiques, être propriété de la collectivité. En effet, les ressources en eau potable privées peuvent, il est vrai toujours dans les limites du droit privé et du droit public, être l'objet d'une mise en valeur totalement libre par leur propriétaire.

A noter que des eaux non publiques au sens de la loi sur le domaine public qui auraient été acquises par des collectivités publiques ne deviennent pas pour autant des eaux publiques au sens de la loi précitée. Elles demeurent des eaux non publiques, mais propriété d'une collectivité publique. Ces eaux entrent donc dans le patrimoine financier (ou privé) de la collectivité publique qui en est propriétaire. C'est là la raison d'être de la précision dont fait aussi l'objet l'article 6, et celle, aussi, de l'article 17 al. 1 let. b et al. 2 du projet.

L'alinéa 2 renvoie à l'article 19, qui traite de l'expropriation éventuelle de ces eaux et infrastructures.

#### **11.1.3 Section 3: Planification**

On ne peut bénéficier d'une bonne gestion des ressources en eaux potables et de leur distribution qu'en s'appuyant sur des infrastructures d'eau potable cohérentes.

L'établissement d'une planification en matière d'eau potable est dès lors indispensable. C'est notamment grâce à une telle planification que la présente loi devrait réussir à atteindre ses buts.

#### **Art. 7 Planification cantonale**

A son article 7, le projet de loi prévoit d'établir un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau). Le contenu contraignant de ce plan sera intégré au plan directeur cantonal et déploiera les mêmes effets que celui-ci.

Ce plan, officiellement dénommé «sectoriel» parce qu'il ne traite que de l'un des secteurs du plan directeur cantonal, sera un outil complet de planification des infrastructures d'eau potable. Outre un inventaire de la situation en matière d'eau potable, cet outil fixera notamment les objectifs à atteindre et déterminera les actions à entreprendre. Il fixera aussi les priorités.

- Article 7 al. 1 let. a): Cet outil devra d'abord contenir un inventaire des ressources en eau et des périmètres de protection des eaux souterraines. S'agissant plus particulièrement de l'inventaire des ressources en eau, celui-ci devra non seulement déterminer et localiser, en indiquant notamment leurs capacités et qualités, les ressources en eau, mais aussi en déterminer le statut. En déterminer le statut consistera d'abord à indiquer si la ressource en question est une eau publique ou si elle ne l'est pas. S'il s'agit d'une eau publique, l'inventaire

devra indiquer si elle fait ou non l'objet d'une concession et, dans l'affirmative, qui en est le bénéficiaire, à quelles conditions et jusqu'à quand. Copie de l'acte de concession devra en outre systématiquement être joint à l'inventaire.

L'inventaire des périmètres de protection des eaux souterraines se comprend par lui-même. Il existe d'ores et déjà. Par ailleurs, l'obligation de délimiter des périmètres de protection pour l'utilisation d'eau potable existe déjà, elle aussi (article 20 de la Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux; LEaux)<sup>1</sup>.

- La coordination des infrastructures d'eau potable existantes vise à optimiser l'utilisation et la distribution des ressources en eau potable disponibles (article 7 al. 1 let. b), ceci toujours dans le respect des principes du développement durable, principe directeur de la loi.
- Les mesures à mettre en œuvre en vue d'assurer l'alimentation en eau potable en temps de crise consistent notamment en les tâches suivantes:
  - i. garantir que sur tout le territoire du canton, les quantités minimales exigées en eau potable soient disponibles en temps de crise (article 4 OAEC);
  - ii. désigner les communes devant garantir l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (article 5 OAEC);
  - iii. instaurer, si nécessaire, des dépôts régionaux (article 7 OAEC);
  - iv. établir un inventaire (article 8 OAEC; cf. à cet égard l'article 7 al. 1 let. a de la loi);
  - v. établir un plan permettant d'intensifier les analyses de la qualité de l'eau potable en temps de crise (article 9 OAEC);
  - vi. fixer un délai pour l'exécution de ces mesures (article 18 OAEC).

Il convient de rappeler à ce sujet que, selon l'OAEC (articles 10 à 16 OAEC), les communes ont l'obligation de prendre des mesures en lien avec l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (p. ex: la fixation de la coopération avec les communes avoisinantes; l'établissement d'un plan de mesures; l'élaboration d'une documentation pour les temps de crise; la formation du personnel; acheter le matériel requis pour parer aux temps de crise, prendre d'éventuelles mesures de construction, d'exploitation et d'organisation dans la perspective d'une crise éventuelle, et contrôler l'efficacité des mesures ainsi adoptées). Le PSIEau permettra aux communes de remplir efficacement et plus simplement nombre des mesures qui leur sont dévolues par l'OAEC; au demeurant, ces mesures devront figurer dans le plan communal des infrastructures en eau potable (cf. article 8 al. 3).

En définitive, le PSIEau devrait consister en une planification solide et cohérente, basée sur la mise en évidence du rapport coût/bénéfice des mesures, afin de garantir la maîtrise de la gestion globale des eaux potables, d'obtenir une large adhésion de la population, d'assurer de bons résultats et d'utiliser judicieusement les deniers publics, y compris en temps de crise. A noter aussi que le PSIEau

<sup>1</sup> Les cantons délimitent des zones de protection autour des captages et des installations d'alimentation artificielle des eaux souterraines qui sont d'intérêt public; ils fixent les restrictions nécessaires du droit de propriété.

n'est pas un plan d'affectation cantonal; il n'a pas le statut de décision.

Afin d'assurer l'adéquation du plan sectoriel aux changements futurs, il sera soumis à évaluation et réexamen périodiques, et ceci au moins tous les 10 ans (al. 3).

Pour le surplus, il est renvoyé à la partie générale du présent message, qui traite abondamment de la question.

Les incidences financières relatives à cette planification sont, quant à elles, exposées sous le chapitre «Incidences financières».

### **Art. 8 Planification communale**

Il faut désormais disposer d'un concept, qui traite des infrastructures d'eau potable à l'échelle communale dans leur globalité.

Ce concept doit prendre la forme d'un plan des infrastructures en eau potable (ci-après: PIEP). Ce plan doit assurer une coordination tant interne, avec le plan d'aménagement local, qu'externe avec les infrastructures d'eau potable existantes ou prévues au niveau régional. A noter aussi que le PIEP doit prendre en compte les dispositions spéciales en matière de défense contre l'incendie. Il s'agit là d'une coordination qui est d'ores et déjà presque systématiquement prise en compte par les communes lorsqu'elles réalisent leurs infrastructures d'eau potable. Il convient de formaliser cette pratique.

L'alinéa 2 prévoit en substance que le PIEP doit aussi fixer, à l'échelle communale, les ouvrages nécessaires ainsi que leur délai de réalisation (priorisation). Ces ouvrages doivent être intégrés dans le programme d'équipement (LATEC) de la commune.

Le projet prévoit, à son article 8 al. 3, le contenu minimal du PIEP. Il convient d'abord de relever à ce sujet que le contenu exigé devrait en principe, pour l'essentiel, d'ores et déjà être connu des communes, car elles doivent tenir un casier des eaux potables depuis le début des années 1980 (cf. à ce sujet, la partie générale du présent message). On peut ensuite préciser que le «plan général des infrastructures existantes», mentionné à l'article 8 al. 3 let. a), comprend le tracé des conduites qui constituent le réseau de distribution, avec comme information minimale leur diamètre et, si possible, leur matériaux. Ce plan doit également comprendre:

- les organes principaux du réseau des conduites: vanne de réseau, vanne de purge, ventouse, borne d'incendie, etc.
- les ouvrages principaux: captages – station de pompage – réservoir – chambres de comptage – réducteur de pression, etc.

Le PIEP est conçu comme étant un plan directeur. A ce titre, il n'a pas, par rapport aux particuliers, un statut de décision. Il ne peut donc pas faire l'objet de contestation en justice. Par contre, il lie les autorités.

Ce plan général devra être constitué sur support informatique et devra rassembler les informations générales permettant de définir le fonctionnement général du réseau d'adduction et de distribution d'eau.

Enfin, les incidences financières relatives à cette planification sont exposées sous le chapitre «Incidences financières».

## **11.2 CHAPITRE 2 – Organes d'exécution et attributions**

### **11.2.1 Section 1: Etat**

#### **Art. 9 et 10 Conseil d'Etat et Direction en charge du contrôle des denrées alimentaires**

Ces deux articles traitent des compétences du Conseil d'Etat et d'une de ses Directions, à savoir actuellement celle en charge du contrôle des denrées alimentaires.

Ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

#### **Art. 11 Service**

L'article 11 fixe les compétences du service en charge du contrôle des denrées alimentaires en matière d'eau potable. Concrètement, ces tâches seront exécutées sous l'autorité du Chimiste cantonal, compétent en la matière de par le droit fédéral. Il est rappelé que le ou la Chimiste cantonal, avec l'ancien «Laboratoire cantonal», est désormais intégré-e au Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires.

C'est essentiellement par l'intermédiaire du service que devraient se concrétiser les objectifs de coordination de la gestion des infrastructures d'eau potable. Cela induira pour ce service des tâches nouvelles qui sont les suivantes:

- il appartiendra d'abord au service d'élaborer le PSIEau et de veiller à sa mise à jour (article 11 let. a).

Cette tâche comportera notamment l'établissement et la tenue à jour de l'inventaire des infrastructures d'eau potable du canton. Cet inventaire devra être coordonné avec l'inventaire des ressources en eau (par le Service de l'environnement: SEN) et les données de la défense incendie (par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments: ECAB). Il s'agit là d'une tâche nouvelle et conséquente, qui est non seulement essentielle pour réaliser une planification cohérente, mais aussi imposée par l'OAEC pour pallier les situations de crise. Pour l'élaboration de ce plan, le service pourra non seulement bénéficier de l'appui de plusieurs unités de l'Etat, en particulier de l'ECAB et du SEN, mais pourra également s'appuyer sur les données contenues dans le système d'information géographique (SIG) de l'Etat de Fribourg.

- il appartiendra aussi au service de donner des préavis non seulement dans le domaine de la construction d'infrastructures d'eau potable, mais aussi dans le cadre de l'élaboration des PIEP (article 11 let. b).
- le service devra continuer à veiller à ce que les distributeurs remplissent leurs obligations d'autocontrôle, et par la même celles relatives à la qualité de l'eau distribuée (article 11 let. c).
- il devra également planifier, en collaboration avec le Service en charge de la protection de la population (cf. art. 12) qui devra les ordonner si nécessaire, les mesures à mettre en œuvre en temps de crise (article 11 let. d).
- enfin, il devra participer aux travaux de la Commission consultative pour la gestion des eaux récemment instituée par la LCEaux.

Ces nouvelles tâches impliqueront un renforcement des effectifs du service en équivalents plein-temps (EPT).

Cet aspect du présent projet de loi est détaillé ci-dessous, sous le chapitre «Incidences financières».

### **Art. 12 Service en charge de la protection de la population**

Le présent article est destiné à clarifier et définir les tâches et responsabilités pour garantir l'approvisionnement de l'eau potable en temps de crise. Il est proposé que ce soit au service en charge de la protection de la population, actuellement rattaché à la Direction en charge de la sécurité et de la justice, qu'incombe cette tâche.

#### **11.2.2 Section 2: Communes**

##### **A. Distribution de l'eau potable et approvisionnement**

#### **Art. 13 Obligation de distribution – Destinataires**

Il y a d'abord lieu de préciser que les articles 13 et 14, relatifs à l'obligation de distribution n'ont pas de portée sous l'angle de l'aménagement du territoire. Ils ne se confondent pas avec l'obligation d'équiper. La problématique de l'équipement de base et de détail des zones est réglée par la LATeC (articles 93ss LATeC).

Par ailleurs, la question de la *propriété* des «infrastructures d'eau potable», qui correspondent à l'équipement de base en eau potable au sens de la LATeC, est réglée par les articles 5 et 6 de la présente loi.

Les articles 13 et 14 ne font que poser l'obligation de *distribution* et ses éventuelles exceptions. Ils ne disent pas où et quand des infrastructures d'eau potable doivent être construites.

L'article 13 du projet dispose que «les communes sont tenues de distribuer de l'eau potable en quantité suffisante dans les zones à bâtir définies par le plan d'affectation des zones». Ce n'est qu'en lien avec l'article 93 al. 1 LATeC, relatif à l'obligation d'équiper les zones à bâtir, que l'on peut déduire de cet article que ces fonds doivent être raccordables, ou en d'autres termes que la distribution obligatoire d'eau potable doit s'y faire par le biais des infrastructures d'eau potable. A noter aussi que la notion de zone à bâtir utilisée dans la présente loi correspond à celle utilisée en aménagement du territoire, dans la LATeC.

La formulation proposée dans le projet semble de prime abord consister en une augmentation des tâches des communes par rapport à la situation actuelle. En effet, le texte de loi actuel (cf. article 8) ne prévoit pour les communes «que» *l'obligation de veiller à ce que les habitations et les locaux publics disposent d'eau potable en quantité suffisante*. On pourrait considérer qu'actuellement, comme les communes n'ont pas d'obligation de distribuer de l'eau potable, mais doivent uniquement faire le nécessaire (veiller) afin que l'eau «arrive» en quantité suffisante, l'article 13 consiste en un accroissement des tâches des communes.

Ce n'est pas le cas, et ceci pour les raisons suivantes:

a) il est vrai que la notion actuelle de «veiller» n'est pas claire. Toutefois, il est manifeste que cette notion ne suppose pas qu'un simple devoir de surveillance, mais bien une responsabilité d'agir. En effet, si des habitants de la commune concernée n'ont pas accès à l'eau potable, rien ne sert pour la commune de continuer à «veiller». Il lui faut agir, et cette action passe par une

distribution d'eau à ces habitants. Le terme «veiller» conduit donc, dans les faits, à une «obligation de distribution». Il semble dès lors approprié d'user désormais de l'expression «obligation de distribution».

b) «l'obligation de distribution» actuelle sur l'eau potable n'est nullement délimitée, si ce n'est indirectement par les dispositions idoines en matière d'aménagement du territoire et de constructions. A lire uniquement l'article 8 de la loi actuelle, on pourrait croire que les communes ont l'obligation de distribuer de l'eau potable à tous leurs habitants, y compris dans les recoins les plus isolés de leur territoire, par exemple hors zone à bâtir. Tel n'est pas et ne doit pas être le cas.

L'article 13 du projet cerne d'emblée le cercle des destinataires de l'obligation de distribution. Ces destinataires doivent être situés dans les zones à bâtir définies par les plans d'affectation des zones, ce qui est logique au vu des obligations d'équiper prévues par la LATeC.

La notion de «quantité suffisante» est une notion indéterminée. Elle ne peut être fixée que de cas en cas, en fonction des endroits (ville, campagne), et en fonction des sortes d'activités exercées dans des endroits donnés. Il y a toutefois lieu, pour faciliter la mise en œuvre de la présente loi par les communes, de la cerner le plus précisément possible.

En Suisse en général, on peut actuellement considérer que la consommation spécifique moyenne d'eau potable s'élève à 200/250 litres par jour et par personne. Suivant les périodes (p. ex: pointes de consommation), et les zones d'activités concernées (zones rurale ou citadines, activités agricoles, industrielles, artisanales, etc.), la consommation spécifique maximale peut être de 50% à 100% supérieure.

Au terme de la procédure de consultation, il n'est pas apparu opportun de prévoir dans la loi sur l'eau potable des périmètres hors de la zone à bâtir dans lesquels les communes auraient une obligation de distribuer de l'eau potable. Il y a lieu de rappeler à cet égard que selon l'article 58 al. 2 LATeC, la collectivité n'est pas tenue de prendre en charge les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'équipement supplémentaires découlant des périmètres particuliers sis dans les zones agricoles. A noter cependant que les communes peuvent souverainement décider d'élargir la distribution de l'eau hors de la zone à bâtir.

#### **Art. 14 Obligation de distribution – Exceptions**

L'article 14 al. 1 tient compte de la situation des destinataires au sens de l'article 13, qui sont raccordables mais qui sont propriétaires de ressources privées suffisantes en eau potable en l'état ou après traitement, et les mettent à contribution. Comme en principe l'équipement de base relatif à l'eau potable n'apporte aucun avantage à ces destinataires, il est non seulement équitable, d'une part, d'affranchir la commune de son obligation de distribution à leur égard, mais d'autre part, également, d'exempter ces destinataires du paiement de la charge de préférence (cf. article 31 al. 3).

Il convient cependant de noter que dans tous les cas, les législations spéciales qui prévoient une obligation de disposer d'une défense contre l'incendie sont réservées (cf. par exemple: la loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels; la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions). Cela signifie d'abord, en particulier, que

si le destinataire en question est situé dans le périmètre de défense incendie et que des infrastructures de défense incendies susceptibles de lui servir sont réalisées, il doit en tout cas acquitter la taxe pour les eaux d'extinction. Il bénéficie en effet, en tout temps, comme tous ses concitoyens situés dans le périmètre de défense incendie, de la protection du réseau de défense incendie. Il est donc normal que, comme les autres, il participe au financement de ce réseau. Cela signifie aussi que si la défense incendie n'existe pas, ou que les infrastructures d'eau potable existantes ne sont pas disponibles ou pas adaptées à la défense incendie, il se peut qu'une telle défense incendie doive être réalisée sur la base de la législation sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels, mais également, et dans tous les cas, sur celle de la LATeC (article 94 al. 1 let. b LATeC; équipement de base).

Une ressource privée en eau potable peut venir à manquer (p. ex. en cas de pollution qui empêcherait son utilisation, plus rarement en cas de tarissement, ou encore dans le cas ou les relations contractuelles avec l'éventuel distributeur privé propriétaire des infrastructures d'eau potable prendraient fin). L'article 14 al. 2 prend cette possibilité en compte en prévoyant que dans un tel cas l'obligation de distribution de la commune renaît. Cela signifie d'une part que la commune doit tout mettre en œuvre pour que de l'eau potable soit distribuée à ce destinataire, mais aussi que dans une telle situation ledit destinataire devra, dès son raccordement, acquitter une taxe de raccordement complète, en application de l'article 31 al. 4.

La notion de «quantités supplémentaires d'eau potable» mentionnée à l'article 14 al. 3 se comprend en lien avec la notion de «distribution d'eau potable en quantité suffisante». Sont donc «supplémentaires» les quantités d'eau potable qui excèdent une quantité suffisante. On vise par là principalement les cas dans lesquels, par exemple, des industries particulières auraient des besoins très importants en eau potable pour l'exercice de leurs activités. Pour le surplus, ce troisième alinéa ne suscite aucun commentaire particulier.

#### **Art. 15 Gestion de la distribution – Principe**

L'eau potable devrait préférablement être gérée par les communes ou des communes collaborant entre elles (cf. article 15 al. 1 et 2) parce que les infrastructures d'eau potable, si elles sont alimentées par des eaux publiques, devront désormais leur appartenir (article 5).

Par ailleurs, comme l'article 15 n'a trait qu'à la «gestion» de la distribution, ou en d'autres termes parce qu'il ne fait que désigner qui doit «administrer» la distribution de l'eau potable, il doit être possible de déléguer cette tâche à des tiers. La question de cette délégation est réglée à l'article 16.

#### **Art. 16 Gestion de la distribution – Exception**

Ce n'est pas parce que la propriété des infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques relève désormais des collectivités publiques, que les communes devront à l'avenir elles-mêmes prendre toutes les tâches en main et tout gérer par elles-mêmes.

La Constitution du canton de Fribourg prévoit à son article 54 al. 1 que «L'Etat et les communes peuvent déléguer des tâches [N.B. publiques] à des tiers, à condition que la délégation soit prévue dans une loi ou un règlement communal, qu'elle soit justifiée par un intérêt public prépondérant et que la protection juridique soit

assurée». Il n'est donc nullement exclu ni prohibé que les communes délèguent à des entités privées, voire des particuliers, certaines de leurs tâches publiques, pour autant que le mode d'organisation ainsi sanctionné soit à même de garantir efficacement une distribution conforme du droit à chacun à l'eau en garantissant sa disponibilité, sa qualité et son accessibilité. Cette délégation de tâche peut également être exercée au profit d'entreprises créées par l'Etat ou les communes, où auxquelles l'Etat ou les communes participent (article 54 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg). Ce dernier modèle est assez fréquent. Par exemple, la société Gruyère Energie SA, à 100% en mains publiques, travaille d'ores et déjà, depuis de nombreuses années, en tant que prestataire de services concernant, notamment, la distribution d'eau potable. Le projet de loi ne remet pas en question l'existence de tels prestataires de service.

Par contre, et c'est nouveau, la Constitution du canton de Fribourg (article 54 al. 2) exige que l'exécution de ces tâches publiques déléguées soit l'objet d'une surveillance de la part des collectivités délégatrices. Comme la délégation par les communes de leurs tâches publiques à des tiers peut concerner d'autres matières encore que l'eau potable, les modalités de cette délégation doivent trouver leur place dans la législation générale sur les communes. C'est la raison pour laquelle l'article 16 al. 1 renvoie, à ce sujet, à la loi sur les communes<sup>1</sup>.

Il convient encore de relever, et c'est là le sens de l'article 16 al. 3, que lorsque la commune remettra la distribution de l'eau potable à des entités qui lui sont distinctes, ce sont ces entités distinctes qui revêtiront le statut de distributeur au sens de la LDAI. La commune assistera alors à une diminution de ses obligations d'autocontrôle, mais au profit d'un renforcement de ses devoirs de surveillance. Du moment où ce sont par exemple des privés qui gèreront les services public de la distribution de l'eau, les violations potentielles du droit à en obtenir, ou à distribuer de l'eau conforme aux exigences, n'émaneront plus tant des communes que desdits privés. La commune demeurant le principal acteur en matière de distribution d'eau, il lui incombera de prendre les mesures qui s'imposent afin de veiller à ce que les privés chargés du service public de l'eau s'acquittent réellement des obligations et prestations requises et n'abusent pas de leur pouvoir pour, par exemple, établir des discriminations. Elle devra également veiller à ce que les délégataires entretiennent comme il se doit les infrastructures qui leur seront confiées (respect des normes professionnelles en la matière).

Il convient enfin de rappeler que les décisions rendues par ces délégataires de tâches publiques sont des décisions administratives sujettes à recours. La protection juridique contre ces décisions, exigée par l'article 54 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg, consiste en la voie de la réclamation préalable devant le Conseil communal, puis par le recours au préfet (cf. article 153 al. 1 et 2 LCo).

<sup>1</sup> La loi sur l'eau potable propose dans ses dispositions finales d'introduire dans la loi sur les communes des nouveaux articles traitant spécifiquement de la délégation de tâches publiques par les communes à des tiers. Cette adaptation permet en outre de réaliser un projet de mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale (projet N° 48b). Le Règlement d'exécution de la loi sur les communes, en particulier son article premier (règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches), fera l'objet d'une adaptation ultérieure, car il ne prévoit que la surveillance éventuelle du délégataire par la commune.

### Art. 17 Approvisionnement en eau

L'article 17 traite de l'approvisionnement en eau. Il doit être compris en lien avec les articles 4 et suivants du présent projet.

Sans approvisionnement en eau, il n'y a pas de distribution. L'objectif de cet article est de conduire les collectivités publiques, particulièrement les communes qui sont chargées de la distribution d'eau potable, à atteindre une autonomie dans leur approvisionnement.

Cet article entend également inciter des démarches allant dans le sens du développement durable, en prévoyant que dans la mesure du possible, pour s'approvisionner en eau, les communes devraient acquérir et valoriser les ressources en eau non-publiques disponibles sur leur territoire. Cela suppose en particulier que l'investissement exigé soit économiquement supportable pour la commune.

La mise en valeur de telles ressources permet d'abord de diversifier l'approvisionnement en eau potable. Elle permet aussi, parfois, d'éviter que des conduites d'eau potable soient construites sur plusieurs kilomètres. On évite ainsi, en principe de cumuler des impacts de tous ordres, par exemple techniques ou environnementaux. De même, en principe, l'utilisation des ressources locales en eau suppose des infrastructures de transport d'eau potable plus économiques. Dans ce sens, cette incitation permettrait aussi et directement de mettre en œuvre le principe de localisation exprimé dans le plan directeur cantonal, à savoir «utiliser prioritairement les ressources en eau pour lesquelles les infrastructures de transport sont économiquement les plus avantageuses».

Globalement donc, l'article 17 vise à encourager ces collectivités publiques à se porter acquéreuses des ressources en eau présentes sur leur territoire et à les mettre en valeur. Cette idée doit également être mise en lien avec l'article 17 al. 3, car la population et les collectivités publiques ne devraient pas totalement dépendre de propriétaires privés pour assurer leur approvisionnement en eau.

### Art. 18 Obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer

Les articles 18 al. 1 à 3 traitent la mise de l'eau à disposition, autrement dit de l'approvisionnement en eau. L'article 18 al. 4 traite de la mise à disposition des infrastructures de distribution d'eau potable, si elles sont nécessaires à une commune.

- L'article 18 al. 1 part d'abord de l'idée que même si elle fait l'objet d'une concession, une eau publique doit pouvoir être remise à disposition de l'ensemble de la collectivité, si cela s'avère nécessaire.

L'article 18 al. 1 consiste donc en la base légale permettant, si nécessaire, de contraindre une collectivité publique disposant de suffisamment d'eau potable, à en mettre à disposition d'une autre pendant une période temporaire. Cela ne peut se faire que pour autant que la commune concernée ne dispose pas d'autre moyen pour s'approvisionner et pour autant aussi que cette mise à disposition ne mette pas la collectivité publique requise dans le besoin (expression du principe de la proportionnalité). A noter encore que le présent article fait directement référence à l'article 4 du présent projet, article dont il reprend la terminologie.

- L'article 18 al. 2 prévoit que l'autorité compétente pour ordonner la réquisition est également compétente pour fixer le tarif de l'eau ainsi livrée. Cette fixation ne devrait toutefois se faire que pour autant qu'aucun accord ne puisse être trouvé à ce sujet entre les parties. Dans un tel cas, l'autorité devrait fixer le tarif de l'eau conformément aux règles générales en la matière (exposées dans la partie «financement de l'eau potable» du présent message).
- L'article 18 al. 3 est subsidiaire à l'alinéa premier. Il permet, aux mêmes conditions, d'exiger du propriétaire d'une eau qui ne fait pas partie du domaine public à approvisionner les communes concernées en eau potable. Cet article fait directement référence à l'article 6 du présent projet, article dont il reprend la terminologie.
- L'article 18 al. 4 traite de la mise à disposition de leurs infrastructures d'eau potable par les «obligés» au sens des al. 1 à 3 de l'article 18.

Il est précisé que le fait que l'article 18 n'autorise qu'une mesure *temporaire* n'implique pas que celle-ci doive nécessairement être de courte durée. Si la durée de la réquisition *peut* être fixée de manière précise dans l'acte de réquisition, cela n'est pas une condition pour remplir le caractère temporaire exigé. En fait, même si la durée exacte de réquisition ne devait pas pouvoir être fixée de manière précise dans la décision de réquisition, l'obligation de fournir de l'eau potable pourrait courir jusqu'au moment où la solution de substitution envisagée entrerait en service.

Une telle réquisition temporaire pourrait par exemple être ordonnée jusqu'à ce que la commune dispose de ses propres ressources en eau et infrastructures d'eau potable, soit pendant les mises à l'enquête, procédures et la construction, ou éventuellement durant une procédure d'expropriation au sens de l'article 19.

### Art. 19 Expropriation

L'article 19 ne concerne que les infrastructures de distribution d'eau potable alimentées par des eaux non publiques (cf. article 6). Le recours à cet article devrait être exceptionnel.

Il suppose que la commune soit face à une obligation de distribution qu'elle n'est pas en mesure de remplir à long terme. Pour pallier cette situation, il convient de prévoir expressément que des infrastructures utilisables dans l'intérêt public, ainsi que leur moyen d'approvisionnement, puissent être expropriés. A noter que si la commune se trouve dans une impossibilité *temporaire*, de distribuer, il conviendrait de faire application de l'article 18.

Les cas d'application de l'article 19 sont en principe les suivants:

- Let. a): La commune a une obligation de distribution par rapport à des utilisateurs et utilisatrices non desservis (cf. articles 13 et 14);
- Let. b): Les personnes, physiques ou morales, qui feraient éventuellement l'objet de l'expropriation, entendent priver d'eau potable ces utilisateurs ou demandent pour cette eau un prix excessif;
- Let. c): L'expropriation est l'*ultima ratio*. Il y a lieu, à ce sujet, de relever que la création d'infrastructures de distribution propres à la communes, éventuellement propriétaire d'une source qu'elle souhaiterait mettre

en valeur, pourrait se trouver empêchée pour des motifs jugés prépondérants et tenant par exemple à la protection de l'environnement ou de la nature.

**B. Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée**

**Art. 20 Infrastructures**

Cet article se comprend par lui-même.

Il est rappelé que la notion d'infrastructure d'eau potable fixée à l'article 2 al. 1 let. b du présent projet correspond à l'heure actuelle à celle figurant à l'article 6 de l'Ordonnance fédérale sur l'eau potable, à savoir qu'il s'agit là «des ouvrages de captage ou de traitement, de transport, de stockage et de distribution d'eau potable [...]».

A noter aussi que la qualité de l'eau potable dépend étroitement de l'état et de la conception des infrastructures. La question de la qualité de l'eau potable en tant que telle fait l'objet des articles 20ss, et de la législation fédérale.

**Art. 21 Installations intérieures**

La notion d'installations intérieures est définie à l'article 2 al. 1 let. c de la loi.

Il est rappelé que, comme c'est le cas pour les infrastructures, la qualité de l'eau potable dépend étroitement de l'état et de la conception des installations intérieures. La question de la qualité de l'eau potable en tant que telle fait l'objet des articles 22ss, et de la législation fédérale.

A noter que les «installations intérieures» n'ont pas à être conformes aux exigences du programme d'équipement, car elles n'en font pas partie, contrairement aux «infrastructures d'eau potable». C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, les «installations intérieures» et les «infrastructures d'eau potable» sont mentionnées dans deux articles séparés.

**Art. 22 Qualité – Analyses de l'eau**

Les standards minimaux de qualité de l'eau potable sont fixés par le droit fédéral. L'article 22 al. 1 renvoie à cette notion.

Le distributeur d'eau potable a pour tâche de livrer au consommateur une eau irréprochable du point de vue microbiologique, chimique, physique et organoleptique. En tant que denrée alimentaire, l'eau potable doit faire l'objet de contrôles périodiques dans le cadre de l'obligation d'autocontrôle à laquelle sont soumis les distributeurs. Le plan de contrôle (critères d'analyse, points de prélèvement et fréquence des contrôles) doit être défini de manière à ce que les risques identifiés soient suffisamment surveillés, que les différentes situations ainsi que les conditions météorologiques soient prises en compte. Les fréquences minimales publiées dans les directives de la société suisse de l'industrie, du gaz et des eaux (SSIGE) ainsi que les recommandations du service peuvent servir de base pour l'établissement du plan de contrôle. Lorsque des valeurs normatives ne sont plus respectées ou en cas de situation particulière, la surveillance doit être aussitôt adaptée.

Le projet prévoit aux articles 22ss que les communes doivent notamment veiller à ce que la qualité de l'eau potable distribuée sur leur territoire réponde aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires. Cette tâche n'est pas nouvelle; elle correspond notamment aux articles 8 et 10 de la loi actuelle.

1. En leur qualité de distributeur, les communes auront, comme c'est d'ailleurs déjà généralement le cas actuellement, la responsabilité primaire du distributeur en la matière:

a) Si elles gèrent elles-mêmes la distribution (article 15), elles devront vérifier elles-mêmes la qualité de l'eau distribuée;

a) Si elles délèguent cette tâche, elles devront veiller à ce que le tiers délégué exécute correctement cette tâche (cf. également, à ce sujet, le commentaire ad article 16).

2. En leur qualité d'autorité communale chargée de l'eau potable, elles devront également s'assurer que les éventuels distributeurs privés d'eau potable sur leur territoire respectent leurs obligations de distributeurs. Il s'agit là d'une tâche de surveillance.

L'alinéa 2 prévoit que les échantillons en vue d'analyse doivent régulièrement être fournis au service. Cette centralisation permet notamment au service de disposer d'une vue générale des infrastructures cantonales d'eau potable, de la qualité des eaux ainsi distribuées, et de planifier en conséquence les besoins en infrastructure et en eau, également en vue des situations de crise. Il y a lieu de préciser à ce titre que dès qu'il a connaissance d'un résultat microbiologique non-conforme (dans la règle, le lendemain de la remise de l'échantillon au service) et grâce à sa connaissance des réseaux – avantage du système actuel qui impose déjà aux distributeurs de lui soumettre leurs échantillons – le service prend immédiatement contact avec les responsables et ordonne les mesures. Selon les cas, il peut s'agir de l'obligation de bouillir l'eau avant tout usage alimentaire, une chloration choc ou une mise hors service de sources contaminées.

Il y a encore lieu de préciser que quand bien même le Chimiste cantonal procéderait à des analyses spontanées de l'eau de certaines infrastructures, ce contrôle officiel ne libérerait pas le distributeur de contrôler lui-même la qualité de l'eau qu'il distribue. L'obligation d'autocontrôle, fixée à l'article 23 LDAL, demeure dans tous les cas.

**Art. 23 Qualité – Résultat des analyses et frais**

Parmi les mesures à prendre, il peut notamment y avoir des mesures d'urgence de protection de la population (obligation de bouillir l'eau; cf. spécialement à ce sujet l'article 24) ou d'amélioration ou de modernisation des infrastructures. Certaines des mesures prescrites pourront avoir un caractère décisionnel, si les décisions rendues entrent dans le cadre des compétences matérielles du ou de la Chimiste cantonal-e, ou un «simple» caractère de conseil.

Le Service facturera ses prestations à leurs destinataires conformément au Tarif qui sera édicté par le Conseil d'Etat.

**Art. 24 Qualité – Eau souillée**

La problématique de l'eau souillée est traitée spécialement à l'article 24, en raison de son importance sous l'angle de la protection de la santé publique.

L'article 24 ne nécessite pas de commentaire particulier. Tout au plus peut-on relever que le but de cet article est de rendre obligatoire l'information de tous les distributeurs potentiels de l'eau souillée. Il est primordial que

l'information circule, ce d'autant plus si les infrastructures dont l'eau est souillées sont interconnectées.

A noter aussi qu'en cas d'incident, le distributeur d'eau doit apporter la preuve qu'il a pris toutes les mesures afin de garantir une eau de boisson de qualité. Pour qu'il soit en mesure de démontrer que la qualité du travail qu'il a fourni était assurée, les documents d'autocontrôle peuvent être fort utiles (cf. article 26).

Cela étant dit, les documents d'autocontrôle n'apportent pas beaucoup s'ils ne sont pas appliqués. Il n'est dès lors pas inutile de citer ci-dessous, en particulier, l'article 54 ODAIOUs, qui traite de la «*Remise de denrées alimentaires et d'objets usuels présentant un danger pour la santé humaine*». Cet article à la teneur suivante:

<sup>1</sup> *Si la personne responsable constate ou a des raisons de supposer que des denrées alimentaires ou des objets usuels importés, fabriqués, transformés, traités ou remis par son établissement ont mis en danger la santé humaine ou sont susceptibles de présenter un tel danger, et que ces denrées alimentaires ou ces objets usuels ne sont plus sous le contrôle immédiat de son établissement, elle doit immédiatement:*

- a) *informer les autorités cantonales d'exécution compétentes;*
- b) *prendre les dispositions nécessaires pour retirer du marché les produits concernés (retrait), et*
- c) *rappeler les produits qui auraient déjà pu parvenir jusqu'aux consommateurs (rappel) et informer ceux-ci de manière claire et précise sur les motifs du rappel*

<sup>2</sup> *Si elle apprend ou a des raisons de supposer l'apparition d'un foyer de toxo-infection alimentaire en relation avec son établissement, elle veille à ce que des échantillons des denrées alimentaires en cause ou des souches d'agents infectieux soient conservés et, si nécessaire, mis à la disposition des autorités d'exécution.*

<sup>3</sup> *Elle est tenue de collaborer avec les autorités d'exécution.*

#### **Art. 25 Cas de nécessité**

L'article 25 concerne le cas, très exceptionnel, dans lequel une eau non-conforme aux exigences pourrait être distribuée.

Il convient de relever qu'avant d'autoriser le recours à une eau souillée, il faut examiner toutes les autres possibilités éventuelles de disposer d'eau conforme, notamment celle de l'obligation temporaire des tiers d'approvisionner et de distribuer (article 18).

La requête préalable de la commune est exigée, en raison de ses compétences en matière de distribution d'eau potable.

#### **Art. 26 Dossier des eaux potables**

L'article 26 se comprend par lui-même. Il s'agit là d'une reprise presque textuelle de l'article 12 de l'actuelle loi sur l'eau potable. Le projet remplace toutefois la notion de «Casier des eaux potables» par celle de «Dossier des eaux potables», plus parlante.

Une précision apportée par le projet de loi concerne le fait que ledit «Dossier» doit contenir les «documents

d'autocontrôle». Le cadastre du réseau de distribution fait partie intégrante de ces documents.

- L'autocontrôle est une obligation légale dans le domaine alimentaire depuis 1995. Les «documents d'autocontrôle» comprennent l'ensemble des éléments indispensables à la maîtrise de la qualité de l'eau potable. Font notamment partie de ces éléments: l'organisation, les tâches et responsabilités du distributeur, l'inventaire détaillé des ressources et des ouvrages (plans), l'analyse des dangers potentiels (physiques, chimiques, biologiques) et les mesures de maîtrise, les procédures de surveillance des ressources, des infrastructures, des éventuelles installations de traitement, les plans d'échantillonnage (fréquence, lieux de prélèvement, critères de contrôle), les procédures en cas de pollution, les solutions envisagées pour l'alimentation en cas de crise.
- Comme le précise l'article 55 ODAIOUs, toutes les mesures prises dans le cadre de l'autocontrôle doivent être consignées par écrit. Ainsi, le distributeur peut être à même de démontrer les mesures prises pour remplir ses obligations.

#### **C. Financement des coûts d'infrastructure d'eau potable**

##### **Art. 27 Financement – Principes**

Une part assez importante des infrastructures d'eau potable du canton sont âgées. Elles ont souvent été construites au début du 20<sup>e</sup> siècle et leur état est parfois insatisfaisant. Elles nécessiteront par conséquent souvent un renouvellement à grande échelle pendant ces prochaines décennies. Cela permettra de réduire le taux de perte d'eau, souvent élevé, en raison du mauvais état de certains réseaux.

Le renouvellement des infrastructures d'eau potable nécessitera des investissements très importants, et le financement de ces investissements doit absolument être assuré à long terme, également pour les générations futures, d'où l'importance de prévoir dans la loi des principes clairs et uniformes relativement à la perception des contributions. Le projet établit à cet égard un certain parallélisme avec la législation relative aux eaux usées.

L'article 27 al. 2 prévoit que les contributions doivent couvrir *l'ensemble* des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable. Cela signifie non seulement qu'elles doivent être basées sur tous les éléments en lien avec les infrastructures d'eau potable, mais encore qu'elles doivent permettre de couvrir le 100% de leur coût.

Le calcul des contributions mentionnées à l'article 27 al. 3 est déterminé sur la base du PIEP, non seulement en fonction des infrastructures existantes, mais également en prenant en compte les infrastructures à réaliser à moyen terme.

Il convient, pour bien saisir la portée des articles 27ss, d'exposer encore une fois la nature et l'affectation des diverses contributions qui y sont mentionnées:

*Contributions uniques:*

- **Taxe de raccordement:** La taxe de raccordement est perçue pour les fonds raccordés aux infrastructures d'eau potable. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

- **Charge de préférence:** La charge de préférence est perçue pour les fonds situés en zone à bâtir qui sont raccordables mais ne sont pas raccordés. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable auxquelles lesdits fonds pourraient être raccordés.

A noter que selon la définition du Tribunal fédéral (ATF 95 I 506 et 99 Ia 594), les *charges de préférence* constituent une participation aux frais d'installations déterminées faites par la corporation publique dans l'intérêt général et qui est mise à la charge des personnes ou groupes de personnes auxquels ces installations procurent des avantages particuliers. Pour qu'une personne soit tenue de payer une telle contribution, il faut que deux conditions soient remplies, à savoir d'abord qu'elle tire un avantage particulier des installations publiques, c'est-à-dire qu'elle en bénéficie plus que la moyenne des administrés, ensuite que l'avantage obtenu soit de nature économique, c'est-à-dire qu'il consiste dans l'accroissement de valeur d'un bien.

*Contributions périodiques:*

- **Taxe de base annuelle:** La taxe de base annuelle est perçue en contrepartie de la mise à disposition du réseau d'eau potable. Elle sert au financement des frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable.
- **Taxe d'exploitation:** La taxe d'exploitation est une taxe facturée par m<sup>3</sup> d'eau potable consommée. Cette taxe vise à couvrir les charges liées au volume de consommation.
- **Taxe annuelle pour les eaux d'extinction:** Telle qu'elle est conçue dans la présente loi, la taxe annuelle pour les eaux d'extinction est une taxe récurrente. Elle est principalement perçue pour la mise à disposition des bornes hydrantes de défense incendie. Cette taxe doit couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie.

Il y a également lieu de relever que les notions utilisées dans les articles 27ss font référence aux notions d'aménagement du territoire fixées dans l'annexe à l'Accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions<sup>1</sup>.

L'usage de cette terminologie, par ailleurs également utilisée par la nouvelle LATeC a notamment les avantages suivants:

1. il donne aux communes la nécessaire marge de manœuvre s'agissant des critères à utiliser pour déterminer le calcul des taxes en fonction des réalités du terrain;
2. il permet d'avoir une définition claire et uniforme des notions utilisées;
3. il permet de réaliser le lien nécessaire entre les taxes, leur calcul, et les plans.

**Art. 28 Financement – Taxe de raccordement – Affectation**

La taxe de raccordement correspond au «rachat» du raccordement effectif au réseau communal existant. Elle

doit permettre de couvrir les coûts de construction des infrastructures publiques de distribution d'eau.

La taxe de raccordement est perçue lors du raccordement du bien-fonds au réseau communal.

**Art. 29 Financement – Taxe de raccordement en zone à bâtir**

L'article 29 al. 1 ne nécessite pas de commentaire particulier. Il correspond à la situation actuelle, étant rappelé que le projet de loi utilise les nouvelles notions terminologiques du domaine des constructions (STd, IBUS, IM et IOS).

L'article 29 al. 2 tient compte de la situation particulière des entreprises agricoles situées en zone à bâtir et raccordées, en prévoyant que la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie d'un domaine agricole peut être calculée en fonction d'une surface théorique. En effet, l'activité agricole nécessite par nature des surfaces importantes, dont il serait parfois exagéré de tenir compte. Souvent, dans leurs règlements, les communes tiennent compte de la surface dite «*attenance*» aux bâtiments agricoles. Il s'agit en outre là, sous l'angle de l'eau potable, de la matérialisation des principes posés dans la motion Hubert Carrel, acceptée, concernant les taxes d'évacuation et d'épuration des eaux usées (N° 073.04). Cette motion a également été mise en œuvre dans la nouvelle LCEaux (article 41 al. 3 LCEaux), il semble opportun d'en suivre les mêmes principes, également pour la distribution de l'eau potable.

Les bâtiments du domaine agricole dont il s'agit ici sont toutefois situés en zone à bâtir, zone qui n'est par nature pas destinée à l'activité agricole. S'ils bénéficient de modes de calcul trop avantageux, l'entier de ces fonds risque d'être thésaurisé, ce qui va à l'encontre de l'intérêt public. Ce n'est donc que si la prise en compte de l'ensemble du fonds (ou de la parcelle) constituerait une charge financière véritablement excessive que la taxe de raccordement peut être calculée en fonction d'une surface théorique. Une charge financière ne devrait être considérée comme excessive que lorsque son montant devient sans commune mesure par rapport à l'avantage (de raccordement) obtenu.

Il est encore précisé que l'on ne vise, à l'article 29 al. 2 que des bâtiments «*faisant partie d'un domaine agricole*». Les bâtiments situés sur ledit fonds qui en auraient été sortis, ne bénéficient en aucun cas de l'exception.

**Art. 30 Financement – Taxe de raccordement hors zone à bâtir**

L'article 30 prévoit une solution apparentée à celle retenue pour l'article 29 al. 2. La solution ne peut toutefois pas être calquée sur l'article précité, car on se trouve hors zone à bâtir. Il s'ensuit que l'article 30 prévoit non seulement l'utilisation d'une surface théorique, mais aussi d'un indice théorique. Par ailleurs, l'article 30 est destiné à s'appliquer à tous les fonds situés hors zone à bâtir, et non pas seulement à ceux exploités à des fins agricoles.

La réserve prévue à l'article 29 al. 2 relative à l'éventuelle charge financière excessive n'a toutefois pas lieu d'être retranscrite à l'article 30. Il n'y a en effet pas lieu de craindre, pour l'heure, une thésaurisation des terrains en zone agricoles.

<sup>1</sup> AIHC; RSF 710.7

### Art. 31 *Financement – Charge de préférence*

Si des biens-fonds sont raccordables, cela signifie qu'ils bénéficient ou peuvent bénéficier des avantages particuliers que les infrastructures d'eau potable construites par la collectivité publique peuvent leur procurer. Par ailleurs, le fait que des biens-fonds soient raccordables leur procure un avantage de nature économique, car cela en augmente la valeur marchande. Des charges de préférence peuvent donc être prélevées pour les biens-fonds raccordables. Comme l'avantage n'est pas complet du fait de l'absence de raccordement effectif, cette charge ne peut se monter qu'à une portion de la taxe qui serait demandée en cas de raccordement. A son article 31 al. 1, le projet fixe cette portion à 70% (au maximum) de la taxe de raccordement.

L'alinéa 2 de cette disposition donne suite, à nouveau sous l'angle de l'eau potable (cf. article 29 al. 2), à la motion du député Hubert Carrel (n° 073.04). Le cas spécifique mentionné est rare: il s'agit d'agriculteurs ou d'agricultrices qui entendent poursuivre l'exploitation de leurs terres situées en zone à bâtir et qui risqueraient de se trouver dans une situation financière difficile s'ils devaient payer immédiatement leur charge. La situation de ces personnes est très particulière pour le motif qu'en général, leurs terres et bâtiments doivent être affectés à la zone agricole. Il se justifie de leur donner cette possibilité. La solution trouvée dans cet alinéa correspond en tous points à celle décidée, sous l'angle de la législation sur la protection des eaux, à l'article 103 al. 2 LATeC.

L'alinéa 3 tient compte du fait qu'un raccordement possible n'apporte pas toujours des avantages économiques aussi évidents que ceux mentionnés à l'alinéa 1. Il existe en effet des biens-fonds qui disposent de leur propre ressource en eau potable, ressources qui leur permettent (ou leur permettraient) de se passer des infrastructures publiques d'eau potable (cf. notamment dans ce sens l'article 14). Ils ne devraient dès lors, théoriquement en tout cas, jamais devoir bénéficier des avantages des infrastructures d'eau potable auxquels ils sont raccordables. Une charge de préférence ne devrait donc pas pouvoir être prélevée pour ce type de biens-fonds. Le projet prévoit donc de tels biens-fonds sont exemptés du paiement d'une charge de préférence.

L'article 31 al. 4 tient cependant compte du fait qu'il n'est pas exclu que pour un motif ou pour un autre, les biens-fonds dont il est question aux alinéas 1 et 3 viennent un jour à être raccordés. Dans ces circonstances, il convient que la taxe de raccordement y relative soit perçue, et que cette exigence figure expressément dans la loi, pour éviter toute contestation. Il est normal que son montant total soit diminué de la charge de préférence éventuellement perçue.

### Art. 32 *Financement – Taxe de base annuelle*

Cet article, adapté au domaine de l'eau potable, s'apparente fortement à la solution adoptée dans la loi cantonale sur les eaux (cf. article 42).

La taxe de base annuelle correspond à la «location» du réseau communal.

- Elle doit d'abord permettre de couvrir les frais fixes, soit l'intérêt et l'amortissement des dettes contractées pour le financement des infrastructures communales existantes (article 32 al. 1 let. a). Sous cet angle, en d'autres termes, cette taxe est perçue afin que les com-

munes soient en mesure d'assurer la conservation et le maintien de la valeur de ces infrastructures.

- Elle doit également permettre de financer les infrastructures dont il a été décidé qu'elles doivent être réalisées, à savoir donc celles prévues par le PIEP. Il ne s'agit bien entendu là que du financement de l'*équipement de base* (selon la LATeC) en matière d'eau potable (article 32 al. 1 let. b).

Cette taxe de base est prélevée annuellement auprès de tous les propriétaires de terrains situés dans la zone à bâtir. Il serait arbitraire de répartir les frais fixes et de renouvellement entre les seuls propriétaires de fonds construits, dès lors que le dimensionnement de l'équipement impose de prendre en considération le potentiel de construction de tous les terrains en zone à bâtir et d'engager des frais correspondants. C'est pour cette raison, d'une part, que la construction ou non des terrains est sans effet sur le montant des frais que les communes doivent engager pour assurer le renouvellement de l'équipement. C'est également pour cette raison, d'autre part, que la taxe de base doit non seulement être perçue en fonction des infrastructures d'eau potable (équipement de base) construites, mais aussi en fonction de celles à réaliser selon le PIEP.

Le calcul du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable se fonde sur des données techniques qui doivent être définies dans le PIEP, à savoir la valeur actuelle de remplacement des infrastructures et leur durée de vie.

Enfin, le produit de la taxe de base doit être affecté exclusivement au domaine de l'eau potable. En cas de résultat financier bénéficiaire du chapitre concerné, le bénéfice doit être affecté à un financement spécial (réserve) relatif à ce seul domaine.

### Art. 33 *Financement – Taxe d'exploitation*

La taxe d'exploitation prend en compte les charges inhérentes à l'exploitation et à l'entretien du réseau communal; elle est calculée en fonction de la quantité d'eau consommée.

### Art. 34 *Financement – Taxe annuelle pour les eaux d'extinction*

A l'heure actuelle, la défense incendie est la plupart du temps assurée par le biais des infrastructures d'eau potable. Concrètement, les conduites et réservoirs des infrastructures d'eau potable sont dimensionnés de telle façon qu'une défense incendie efficace puisse être assurée par le biais du réseau d'eau potable.

Cette manière de procéder est le moyen actuel le plus efficace pour disposer à moindres coûts d'eaux d'extinction en suffisance, et dans tout le périmètre de défense incendie. Cela inclut parfois des surdimensionnements de conduites, et généralement aussi, en particulier, la pose d'hydrantes. Une part des coûts totaux relatifs aux infrastructures d'eau potable est donc imputable à la défense contre l'incendie.

Elle doit couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie des fonds bâtis, *raccordés et non raccordés*, situés dans le périmètre de défense contre l'incendie.

Le périmètre de défense contre l'incendie doit être compris comme étant le périmètre optimal par rapport aux prises d'eau. On peut définir ce périmètre comme étant:

«L'ensemble des zones situées à moins de 60 mètres d'une borne hydrante ou d'un point de prélèvement performant». Le choix de 60 mètres proposé dans cette définition découle du «Règlement du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 29 décembre 1967 sur les normes d'octroi de subsides pour dépenses concernant les mesures de prévention et de défense contre l'incendie». Ce règlement prévoit en effet une distance maximale de 120 mètres entre les hydrantes (article 15 al. 2); cela implique que ces hydrantes aient chacun au moins 60 mètres de rayon.

Concrètement, les charges imputables à la lutte contre l'incendie se composent des coûts directs (hydrantes) et des coûts indirects, lesquels dépendent de deux facteurs:

- le taux de raccordement aux infrastructures publiques d'eau potable: plus le taux de raccordements est bas, plus la part des coûts imputables à la part «infrastructures de lutte contre l'incendie» est élevée;
- le rapport entre la consommation horaire de pointe pour l'ensemble de la zone de distribution et la consommation horaire de pointe en cas d'incendie.

En d'autres termes, plus le nombre d'habitants augmente, plus la part des charges liées à la lutte contre l'incendie diminue par rapport aux charges totales. Selon les études du canton de Berne, ce rapport correspond aux valeurs indicatives suivantes:

Nombre d'habitants approvisionnés	Coûts pour l'eau potable et l'eau sanitaire, en %	Coûts pour l'eau d'extinction, en %
200	50	50
500	60	40
1000	65	35
2000	70	30
5000	80	20
10000	85	15

(Source: Recommandation W1006f de janvier 2009 de la SSIGE pour le financement de la distribution d'eau)

Conformément aux valeurs indicatives analysées ci-dessus, il est laissé à l'appréciation de la commune de fixer dans son règlement la part de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction en pourcent de la taxe de base annuelle.

A noter que le calcul du montant de la taxe doit tenir compte des subventions versées, notamment par l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB).

Il convient aussi de relever:

- a) que la taxe pour les eaux d'extinction mentionnée dans le présent projet de loi n'est destinée qu'à financer les infrastructures de défense contre l'incendie. Elle n'a absolument aucun lien avec le financement du service de défense incendie.
- b) qu'il est d'ores et déjà, actuellement, tenu compte des frais relatifs aux hydrantes et aux eaux d'incendie dans les règlements communaux sur l'eau potable; la part défense incendie est toutefois totalement englobée dans toutes les taxes relatives à l'eau potable. Dès lors, même si elle n'apparaît quasiment jamais dans le libellé des factures d'eau potable, cette taxe n'est pas nouvelle. Les frais strictement afférents aux «eaux d'extinction» doivent toutefois être présentés de manière transparente, non seulement pour le consommateur, mais aussi pour les autorités afin de faciliter leur gestion de la défense incendie.

Le présent projet, en introduisant «formellement» la taxe pour les eaux d'extinction, a ainsi pour effet de distinguer clairement la part du coût des infrastructures pour les eaux d'extinction, des autres coûts d'infrastructure d'eau potable.

#### D. Réglementation et planification communale

##### Art. 35 Planification communale

Il ne s'agit là que d'un renvoi, pour mémoire, à l'article 8. Avec ce renvoi, la section 2 contient toutes les tâches communales en lien avec l'eau potable.

##### Art. 36 Règlement communal

Les communes doivent, comme à l'heure actuelle déjà, se doter d'un règlement de portée générale fixant notamment les tarifs des taxes prévues.

Les questions en lien avec la distribution d'eau potable et l'eau pour la défense incendie sont déjà, à l'heure actuelle, réglées dans le même règlement communal. Par mesure de simplification, celui-ci ne devra être soumis qu'à la Direction en charge de l'eau potable et non pas aussi, pour le seul volet «eaux d'extinction», à la Direction en charge de la défense contre l'incendie.

### 11.3 CHAPITRE 3 – Voies de droit et poursuite pénale

#### Art. 37 Opposition

L'article 52 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires (LDAI) prévoit que les décisions ayant trait à des mesures prévues par la LDAI peuvent faire l'objet d'une opposition devant l'autorité de décision. L'article 53 LDAI prévoit que les cantons doivent régler, dans le cadre de la LDAI, la procédure d'opposition et de recours selon le droit cantonal.

L'article 55 al. 1 LDAI prévoit que c'est un délai d'opposition de 5 jours qui doit être respecté.

Le délai d'opposition très bref de cinq jours prévu à l'article 55 al. 1 LDAI a été institué, dans le cadre des décisions prises par les organes de contrôle des denrées alimentaires (mesures), pour tenir compte du fait que dans le domaine des denrées alimentaires, marchandises périssables, les procédures doivent pouvoir se dérouler rapidement. (cf. Message du 30 janvier 1989 concernant la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels, ci-après Message, p. 924, ad article 56 projet LDAI – act. article 55 LDAI). Il n'est donc applicable que dans les cas où des denrées alimentaires font l'objet d'une procédure de contestation suivie d'une décision ordonnant des mesures au sens des articles 28 à 30 LDAI, ainsi que le mentionne l'article 37 al. 1 du projet.

#### Art. 38 Recours

L'article 55 al. 2 LDAI prévoit qu'un délai de 10 jours doit être respecté pour recourir contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires. Il s'agit là non seulement des mesures au sens des articles 28 à 30 LDAI, mais en plus des mesures prise dans le cadre de l'exécution des contrôles, à savoir les inspections et les prélèvements d'échantillons au sens de l'article 24 LDAI.

Par souci de clarté, l'article 38 reprend strictement le texte de l'article 55 al. 2 LDAI.

Pour le surplus, le Code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

#### **Art. 39 Poursuite pénale**

L'article 39 consiste en le renvoi désormais usuel à la loi sur la justice.

### **11.4 CHAPITRE 4 – Dispositions finales**

#### **Art. 40 Dispositions transitoires – Concessions pour l'approvisionnement en eau potable**

Le retrait d'une concession ouvre en principe la porte à la procédure d'expropriation. Il serait inopportun d'introduire de telles procédures par le simple effet de l'entrée en vigueur de la présente loi pour deux raisons essentielles:

- le système de contrôle des concessions octroyées sera revu, et le mode d'utilisation des concessions en cours sera surveillé de manière systématique par la Direction en charge du domaine public, si elle obtient les moyens financiers et en personnels indispensables à cet effet. D'éventuelles violations des concessions délivrées, actuellement en cours, pourront déboucher sur leur retrait;
- des concessions ont été délivrées à des entités de droit privé entièrement en mains des collectivités publiques. Il n'est pas exclu que si ces collectivités publiques adhèrent aux buts d'intérêt public de la présente loi, elles recourent de leur plein gré à la solution consistant à reprendre en leur propre nom, avant leur échéance, la ou les concession-s concernées.

L'alinéa 2 vise le cas où des communes utilisent déjà des eaux publiques pour leur approvisionnement en eau potable sans être toutefois au bénéfice d'une concession. La Direction en charge du domaine public entend remédier à cette situation illégale en donnant un délai de quatre ans aux collectivités publiques concernées pour déposer une demande de concession en bonne et due forme.

#### **Art. 41 Dispositions transitoires – Infrastructures d'eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques**

Le présent article a été mis dans les dispositions transitoires pour le seul motif qu'il contient un élément temporel.

Il ne requiert aucun commentaire.

#### **Art. 42 Dispositions transitoires – Règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution au sens de l'article 16**

Les règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution devront désormais être très clairs sous l'angle de la délégation de tâche et de sa surveillance, ceci non seulement en raison de la présente loi, mais aussi de l'article 54 de la Constitution cantonale.

Il appartiendra donc aux collectivités délégatrices, responsables de par la Constitution cantonale de surveiller leurs délégataires (article 54 al. 2 Cst), d'adapter les actes de délégation dès que possible, mais au plus tard, pour les règlements, dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il convient toutefois de préciser qu'il n'est pas exclu que dans nombre de situation, l'adaptation de ces actes ne s'avère pas nécessaire.

#### **Art. 43 Dispositions transitoires – Elaboration des PSIEau et des PIEP**

Le présent article tient compte du fait qu'avant de pouvoir élaborer une planification cantonale (PSIEau), il faut connaître la situation existante. C'est la raison pour laquelle, l'article 43 al. 1 prévoit que les communes doivent d'abord élaborer un projet de PIEP. Son élaboration devrait pouvoir se faire sans trop de difficultés, déjà sur la base des actuels casiers des eaux potables. Ces projets devront être transmis au service dans un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'alinéa 2 donne ensuite au canton un délai de six ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour élaborer son PSIEau. Cela signifie que pour l'essentiel des travaux, consistant en l'analyse et la prise en considération des projets de PIEP, il disposera en principe d'un délai de 2 ans pour élaborer et adopter son PSIEau.

Enfin, dès l'adoption du PSIEau, il appartiendra aux communes de finaliser leur PIEP. Elles disposeront pour cela d'un délai de deux ans.

En définitive donc, si les délais sont respectés, la planification communale et cantonale requise par la présente loi devrait être disponible dans un délai de 6 ans dès son entrée en vigueur.

#### **Art. 44 Dispositions transitoires – Règlements communaux**

Les règlements communaux devront principalement être adaptés à la présente loi sous un angle terminologique, en particulier s'agissant des taxes à percevoir. Les autres modifications éventuelles ne pourront être décidées et adoptées qu'en tenant compte du PIEP. Dans ces circonstances, le délai de huit ans proposé pour ces adaptations, qui correspond dans les faits à celui proposé pour l'élaboration des PIEP, semble suffisant.

#### **Art. 45 Abrogation**

Avec l'adoption de la présente loi, l'ancienne loi sur l'eau potable n'a plus de raison d'exister.

#### **Art. 46 Modifications – Loi sur les communes**

La présente modification concerne le projet N° 48b de mise en œuvre de la nouvelle constitution. Il a été jugé opportun de saisir l'occasion de la présente loi, qui traite de tâches publiques importantes et de leur délégation, pour régler cette question.

La modification proposée consiste d'abord en la scission en deux parties de l'actuel article 5 LCo. Il a été jugé opportun de traiter de manière séparée (article 5a) la question de la surveillance des délégataires de tâches publiques. Elle consiste aussi en la mise en évidence, dans un nouvel article 5b, de la protection juridique à laquelle les citoyennes et citoyens ont droit par rapport aux décisions rendues par les délégataires de tâches publiques (article 54 al. 1 Cst). Il peut en particulier s'agir par là des factures d'eau potable rendues par les distributeurs d'eau.

Pour autant que nécessaire, il y a lieu de préciser que les nouvelles dispositions de la LCo relatives à la surveillance des délégataires de tâches publiques ne se limiteront bien entendu pas à la seule distribution d'eau

potable. Des précisions en ce qui concerne les modalités de cette surveillance obligatoire de tous les délégataires de tâches publiques seront rapidement intégrées dans le RCo, vraisemblablement à son article 1<sup>1</sup>, qui aborde d'ailleurs déjà en partie cette question.

**Art. 47 Modifications – Police du feu**

La loi actuelle sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels ne fait nulle part mention des réseaux d'eau potable pour assurer la défense incendie. Il convient de modifier cette loi en y intégrant cette notion.

Cette intégration entraîne une nouvelle systématique de la loi, raison pour laquelle des sections 1 et 2 sont proposées. Cela permet d'y faire apparaître, notamment, la différence entre les services de défense contre l'incendie (objets de la section 1) et les infrastructures de défense contre l'incendie (objets de la section 2).

Matériellement, les articles 49a et 49b ne font que formaliser dans cette loi des notions d'ores et déjà connues ou en tout cas utilisées, à savoir celles d'infrastructures d'eau potables utilisées pour la défense incendie, et celle des taxes annuelles pour les eaux d'extinction.

L'article 49c est la reprise exacte de l'actuel article 49a. Il ne nécessite aucun commentaire.

**Art. 48 Modifications – Domaine public**

L'article 12 al. 3 sur le domaine public est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il prévoit que les zones alluviales d'importance nationale font partie du domaine public cantonal, même si elles s'étendent au-delà de la ligne moyenne des hautes eaux. Il a récemment été constaté que cet alinéa pourrait avoir des conséquences, notamment, sur le statut des chalets de vacances situés sur le domaine privé de l'Etat, en zone alluviale. Afin d'éviter de compliquer encore la situation en ayant désormais des statuts différents pour les chalets de vacances situés sur la rive sud du Lac de Neuchâtel selon qu'ils se trouvent ou non en zone alluviale, il convient d'abroger l'article 12 al. 3 LDP sans même l'exécuter, et de revenir ainsi à la situation juridique antérieure.

L'article 24 de la loi sur le domaine public a actuellement la teneur suivante:

<sup>1</sup> *L'autorité statue en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public.*

<sup>2</sup> *Elle [N.B. L'autorité] peut écarter la demande, ajourner sa décision, imposer des conditions, exiger des garanties, en particulier lorsque la concession ou l'autorisation sont susceptibles de porter atteinte:*

*a) à l'intégrité, à la création, à l'exploitation ou à l'extension d'ouvrages d'intérêt public;*

*b) à la salubrité publique;*

<sup>1</sup> **Art. 1 RCo** Règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches (article 5 al. 3 LCo)

Les règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de tâches règlent notamment les modalités suivantes:

- les exigences liées à l'exécution de la tâche (qualité, continuité, égalité de traitement des administrés, etc.);
- la participation éventuelle de la commune aux décisions du délégataire;
- les relations financières entre la commune et le délégataire, d'une part, et entre le délégataire et les administrés, d'autre part;
- la surveillance éventuelle du délégataire par la commune;
- la durée et la résiliation du contrat.

*c) à la nature et aux sites;*

*d) à la stabilité des terrains, à la fertilité du sol, à la sylviculture et à la pêche.*

<sup>3</sup> *Les droits des tiers sont réservés.*

Comme le dit déjà l'article 24 al. 1 de la loi sur le domaine public, l'autorité doit octroyer les concessions et les autorisations en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public. Les critères relatifs à l'utilisation rationnelle du domaine public sont actuellement mentionnés, de manière non exhaustive, à l'alinéa 2 de l'article 24.

Depuis 1972, la pression de l'économie privée sur le domaine public a toutefois considérablement augmenté. Il convient donc, désormais, et dans la lignée des articles 4 et 5 de la présente loi sur l'eau potable, de préciser clairement dans la loi que l'utilisation rationnelle du domaine public ne se limite pas seulement à s'assurer que les éléments cités à l'alinéa 2 de l'article 24 seront respectés, mais aussi à *favoriser* les collectivités publiques lorsque des demandes d'autorisation ou de concessions de toutes sortes du domaine public sont requises. Il convient en effet que le domaine public et ses ressources, publiques par définition, demeurent *prioritairement* en main des collectivités publiques.

A noter que la solution proposée à l'article 4 al. 2 LEP pour les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne laissera par contre aucune marge de manœuvre à l'autorité, puisque ces concessions ne pourront désormais plus être octroyées qu'à des collectivités publiques. C'est la raison pour laquelle la modification proposée comprend un renvoi à l'article 4 al. 2 de la LEP.

La modification de l'article 41 al. 2 de la loi sur le domaine public n'est constituée que d'un renvoi à la présente loi. Cette modification ne requiert donc aucun commentaire particulier.

**Art. 49 Entrée en vigueur**

Le présent article ne requiert aucun commentaire particulier.

**BOTSCHAFT Nr. 262** 5. Juli 2011  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Entwurf des Gesetzes über das Trinkwasser**  
**(TWG)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über das Trinkwasser, das das geltende Gesetz über das Trinkwasser ersetzen soll.

*Am 10. April 1979 schrieb der Staatsrat in seiner Botschaft Nr. 129 zum Entwurf des Gesetzes über das Trinkwasser: «Trinkwasser ist lebensnotwendig und unentbehrlich. Gutes, einwandfreies Trinkwasser muss höchsten Anforderungen bezüglich physikalischer, chemischer und bakteriologischer Zusammensetzung genügen».*

*30 Jahre später, während das Trinkwasser in der Schweiz und in anderen Ländern als Lebensmittel immer wertvoller wird, hat diese Aussage nichts von ihrer Bedeutung eingebüsst.*

*Der ständige Zugang zu dieser Lebensquelle muss daher für jedermann gesichert werden. Dies gilt umso mehr für den Kanton Freiburg, wo die Trinkwasserressourcen zwar reichlich vorhanden sind, jedoch immer intensiver ausgeschöpft werden.*

## INHALT

<b>1. Einleitung</b>	<b>31</b>
1.1 Rahmen	31
1.2 Die Entscheidung für ein ausschliesslich dem Trinkwasser gewidmeten Gesetz	32
1.3 Die wichtigsten Ziele des Entwurfs und ihre Begründung	32
<b>2. Das Wasser</b>	<b>33</b>
2.1 Eigentum am Wasser	33
2.2 Nutzung der öffentlichen Gewässer	34
2.3 Konzession	34
2.4 Trinkwasserkonzessionen	34
2.4.1 Allgemeines	34
2.4.2 Derzeitige Verwaltung der Trinkwasserkonzessionen im Kanton Freiburg	34
2.5 Trinkwasser	35
2.5.1 Begriff des Trinkwassers	35
2.5.2 Sicherstellung einer einwandfreien Trinkwasserqualität	35
<b>3. Die Trinkwasserversorgung</b>	<b>35</b>
3.1 Begriff der Verteilung	35
3.2 Die Trinkwasserversorgung in der Schweiz	35
3.3 Zwei besondere Versorgungszwecke	36
3.3.1 Die Trinkwasserversorgung in Notlagen	36
3.3.2 Die Brandbekämpfung	36
<b>4. Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung</b>	<b>37</b>
4.1 Markttyp	37
4.2 Gebühren- und Beitragssystem	37
4.2.1 Gebühr oder Preis?	37
4.2.2 Begriffe	37
4.2.3 Vom SVGW empfohlenes Gebühren- und Beitragssystem	38
4.2.4 Gebührensystem des Gesetzesentwurfs	38
4.3 Finanzielles Führungssystem	38
4.4 Festsetzung der Gebühren und Beiträge	38
4.4.1 Grundsätze	38
4.4.2 Berechnungsmodell	38
4.5 Kompetenz zur Gebührensatzung	39

<b>5. Ergebnisse der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes über das Trinkwasser</b>	<b>39</b>
5.1 Allgemeines	39
5.2 Die wichtigsten Ziele und ihre Beurteilung	39
5.2.1 1. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung in Zukunft nur noch an Gemeinwesen erteilt werden sollen, anschliessen?	39
5.2.2 2. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag anschliessen, von nun an ganz allgemein den Gemeinwesen gegenüber anderen Gesuchstellern prinzipiell den Vorzug zu geben, was die übrigen Konzessionen für die Benützung der öffentlichen Sachen betrifft?	41
5.2.3 3. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass die Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen gespeist werden, Eigentum von Gemeinwesen sein müssen, anschliessen?	41
5.2.4 4. Frage: Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Planungssystem einverstanden?	42
5.2.5 5. Frage: Sind Sie der Meinung, dass das vorgeschlagene System zur Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen genügend detailliert dargelegt ist?	43
5.2.6 6. Frage: Haben Sie besondere Bemerkungen?	45
<b>6. Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>45</b>
6.1 Für den Staat	45
6.2 Für die Gemeinden	45
<b>7. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</b>	<b>45</b>
<b>8. Übereinstimmung mit dem europäischen Recht</b>	<b>46</b>
<b>9. Nachhaltige Entwicklung</b>	<b>46</b>
<b>10. Referendums Klausel</b>	<b>46</b>
<b>11. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs</b>	<b>46</b>
11.1 1. KAPITEL – Allgemeine Bestimmungen	46
11.1.1 1. Abschnitt: Grundsätze	46
11.1.2 2. Abschnitt: Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen	48
11.1.3 3. Abschnitt: Planung	49
11.2 2. KAPITEL – Vollzugsorgane und Zuständigkeiten	50
11.2.1 1. Abschnitt: Staat	50
11.2.2 2. Abschnitt: Gemeinden	51
11.3 3. KAPITEL – Rechtsmittel und strafrechtliche Verfolgung	58
11.4 4. KAPITEL – Schlussbestimmungen	59

## 1. EINLEITUNG

### 1.1 Rahmen

Es braucht eine Regelung für die wichtigsten Aspekte des Trinkwassers. Dabei geht es vor allem darum:

- zu regeln, wer tatsächlich über die **öffentlichen Gewässer bestimmt**;
- festzulegen, wem die **Trinkwasserinfrastrukturen** grundsätzlich **gehören sollen**;
- zu regeln, wer grundsätzlich für die **Verteilung** des öffentlichen Wassers **verantwortlich ist**;
- die Infrastruktur für die räumliche/territoriale Trinkwasserversorgung zu organisieren, d. h. zu **planen**;
- die Tätigkeit der verschiedenen Akteure in diesem Bereich zu **koordinieren**;
- die Bedingungen für die Verwendung der Trinkwasserinfrastrukturen zur **Brandbekämpfung** festzulegen;
- gewisse Begriffe im Zusammenhang mit der **Trinkwasserqualität** zu konkretisieren;
- die **langfristige Finanzierung** der Trinkwasserversorgung sicherzustellen;
- die **Preistransparenz** für die Wasserbezügerinnen und -bezüger zu gewährleisten;
- den Trinkwasserzugang sicherzustellen, zumindest aus wirtschaftlicher Sicht;
- die **Trinkwasserversorgung** in Anwendung der einschlägigen Bundesverordnung **nicht nur im Normalfall, sondern auch in Notlagen** zu gewährleisten.

Schliesslich muss die Regelung so konzipiert sein, dass sie die Grundsätze der **nachhaltigen Entwicklung** berücksichtigt.

## 1.2 Die Entscheidung für ein ausschliesslich dem Trinkwasser gewidmeten Gesetz

Wie im Rahmen der Grossratsdebatten zum Gesetz über die Lebensmittelsicherheit angekündigt wurde, haben die zuständigen Behörden geprüft, inwiefern es möglich ist, die verschiedenen Aspekte dieser Frage in einem einzigen «Gewässergesetz» zu konzentrieren.

Sie sind zum Schluss gelangt, dass der Preis dafür ein unleserliches und damit für seine Anwender unverständliches Gesetz wäre, was natürlich keineswegs die Absicht war. Wenn das «Gewässergesetz», das schlussendlich am 18. Dezember 2009 vom Grossen Rat verabschiedet wurde, trotzdem Bestimmungen über das Trinkwasser enthalten hätte, dann wären andere wichtige Gesetzesbestimmungen nicht in diesen Text integriert worden. So beispielsweise die Bestimmungen über die Nutzung der Wasserkraft der Fliessgewässer.

Es wurde auch festgestellt, dass die Einbindung des Trinkwassers im «Gewässergesetz» zu unerwünschten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Aufteilung der Kompetenzen geführt hätte. Zwei Direktionen des Staatsrats, oder sogar drei oder vier, wenn man die Fragen im Zusammenhang mit der Brandbekämpfung und/oder der Wasserkraft miteinbezogen hätte, wären betroffen und mehrere Ämter beteiligt gewesen. Alle diese verschiedenen Zuständigkeiten in einem einzigen Gesetz verständlich darzustellen, hätte sich als hoch komplexe Aufgabe erwiesen. Diese Schwierigkeiten hätten auch für andere Unterschiede bestanden, die sich oft direkt aus dem Bundesrecht ergeben (Grundsätze, Verfahren, Rechtsmittel usw.).

In Anbetracht dieser Umstände arbeitete der Staatsrat schliesslich zwei Gesetze aus, die sich mit der Problematik des Wassers auseinandersetzen, d. h. ein neues Ge-

wässergesetz, das bereits vom Grossen Rat verabschiedet wurde, und das vorliegende *Gesetz über das Trinkwasser*. Dabei war er nicht nur bestrebt, das vorliegende Gesetz optimal mit dem Gewässergesetz zu koordinieren, sondern bemühte sich auch, die beiden Entwürfe möglichst rasch nacheinander vorzulegen.

## 1.3 Die wichtigsten Ziele des Entwurfs und ihre Begründung

Wie schon aus Artikel 1 des Entwurfs hervorgeht, besteht der Hauptzweck des Gesetzes darin sicherzustellen, dass *das lebenswichtige Gut Trinkwasser wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt sowie in genügender Menge und nachhaltig verteilt wird, prioritär um den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken*. Diese Ziele sollen wie folgt erreicht werden:

1. Um sicherzustellen, dass die **öffentliche Hand auch weiterhin über das Trinkwasser bestimmt**, legt der Gesetzesentwurf fest, wer eine Konzession zur Nutzung öffentlicher Gewässer erhalten darf. Zudem regelt er das Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen, die ebenfalls der öffentlichen Hand gehören sollten.

Nach Ansicht des Staatsrats ist es wichtig, dass demokratisch kontrollierte Institutionen für die Nutzung und Verteilung des Trinkwassers aus öffentlichen Gewässern zuständig sind. Dies sollte es ermöglichen, die Aneignung und Nutzung von Wasser zu Macht- oder Bereicherungszwecken oder zu einem anderen nicht angemessenen Zweck zu verhindern.

Nach Kenntnis des Staatsrats gibt es im Kanton Freiburg oder in der Schweiz kein Beispiel, das Anlass zur Befürchtung gibt, dass es bei einer Privatisierung der Trinkwasserversorgung unweigerlich zu einer solchen Situation käme. Das Problem ist jedoch nicht so ungewöhnlich, wie dies die Befürworter einer totalen Privatisierung manchmal glauben lassen möchten. Sobald es sich wie im vorliegenden Fall um einen Wirtschaftssektor handelt, der sich durch steigende Skalenerträge<sup>1</sup> auszeichnet und der zudem ein lebenswichtiges Gut betrifft, ist zu befürchten, dass es *langfristig* zu einer unangemessenen Nutzung auf Kosten bestimmter Mitglieder der Gesellschaft kommen könnte.

2. Der Gesetzesentwurf sieht eine **Planung** vor, denn der Staatsrat ist der Auffassung, dass eine gut durchdachte Planung es nicht nur erlaubt, den Bau von Trinkwasserinfrastrukturen zu rationalisieren, sondern es auch ermöglicht, durch Netzzusammenlegungen zu verhindern, dass Bürgerinnen und Bürger oder sogar ganze Gemeinden gelegentlich vom Trinkwasserzugang abgeschnitten werden.

Trinkwasserinfrastrukturen sind jedoch nur rationell, wenn sie koordiniert sind oder zumindest koordiniert werden können, und zwar sowohl auf lokaler wie auf regionaler Ebene (wobei letztere natürlich auch die interkantonale Koordination umfasst). Es kommt immer noch zu oft vor, dass Trinkwasserinfrastrukturen mangels Koordination nicht so ausgeführt werden, dass Netzzusammenlegungen möglich sind, die häufig insbesondere sinnvoll sind, um Wasserknappheit

<sup>1</sup> Dies bedeutet, dass die Produktionskosten der letzten Einheit immer niedriger sind als die der vorherigen Einheiten.

zu verhindern. Wasserknappheit verursacht unnötige Kosten, die letztlich auf die Konsumentinnen und Konsumenten abgewälzt werden, weil Anlagen gebaut werden, die bei einer Vernetzung oftmals nicht nötig gewesen wären.

3. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Trinkwasserinfrastrukturen auch für die **Brandbekämpfung** benutzt werden können. Auch dies erfordert eine Koordination unter den beteiligten Akteuren.

Da Wasser sehr häufig das beste Löschmittel ist, sollten Regeln aufgestellt werden für die Nutzung der bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen und für den Bau künftiger Anlagen zum Schutz der Bevölkerung vor Bränden bzw. zur Finanzierung einer allfälligen Aufdimensionierung von Leitungen für die Brandbekämpfung.

4. Der Gesetzesentwurf legt die Kompetenzen der Behörden im Hinblick auf die Sicherstellung der **Qualität (und zum Teil auch der Menge) des verteilten Wassers** klar fest. Auch wenn das Bundesrecht die Anforderungen in Bezug die Trinkwasserqualität umfassend regelt, müssen zumindest die Vollzugsbehörden des Kantons bezeichnet und gegebenenfalls gewisse Vollzugsbestimmungen erlassen werden. Zudem sollten die Führungsorgane für **Notlagen** in diesem Bereich bezeichnet werden.
5. Der Gesetzesentwurf schlägt einheitliche Regeln für den ganzen Kanton vor, was die **Finanzierung** des Unterhalts, aber auch des Ersatzes und der allfälligen Erweiterung der bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen anbelangt.

Die Finanzierung wird gegenwärtig von den Gemeinden geregelt, die die einschlägigen Bestimmungen in ihre Trinkwasserreglemente integrieren. Für die Festsetzung des Wasserpreises gelten jedoch strenge Bundesvorschriften (insbesondere das Verursacher-, das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip sowie das Gleichbehandlungsgebot). Da es sich hier oftmals um ziemlich technische Fragen handelt, stellen die Gemeinden bei der Ausarbeitung ihrer Reglemente meistens auf ein Musterreglement der Kantonsverwaltung ab.

Der Staatsrat möchte für das Trinkwasser eine ähnliche Regelung einführen, wie sie der Grosse Rat mit dem Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG) verabschiedete. Der vorliegende Entwurf sieht deshalb ein kantonales Finanzierungssystem vor, das sich an das des Gewässergesetzes anlehnt. Der Staatsrat geht davon aus, dass die Gemeinden die Ansätze gestützt auf die Kriterien der Fachleute der Branche festlegen werden, um die mit diesen Gebühren verfolgten Ziele zu verwirklichen (siehe dazu «Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung», insbesondere die Empfehlungen des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches, SVGW).

6. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die **Gemeinden** für die Wasserversorgung auf ihrem Gebiet verantwortlich sind.

Aus Artikel 76 der Bundesverfassung lässt sich zwar ableiten, dass die Wasserversorgung in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Die meisten, wenn nicht alle Schweizer Kantone delegieren diese Aufgabe jedoch an die Gemeinden. Es gibt keinen Grund, für den Kan-

ton Freiburg eine andere Lösung zu wählen, doch sollte die Verantwortung neu geordnet werden.

Es ist jedoch wesentlich, dass die Mittel berücksichtigt werden, die den Gemeinden zur Wahrnehmung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen. Es handelt sich um eine bürgernahe Aufgabe, die jedoch aufwendig und ziemlich technisch ist. Die Gliederung des Gesetzesentwurfs und die vorgeschlagenen Lösungen zielen darauf ab, die Kompetenzen im Trinkwasserbereich dem Gemeinwesen zuzuweisen, das am besten in der Lage ist, sie wahrzunehmen.

Der Entwurf bezweckt auch eine – wenigstens grobe – Vereinheitlichung der Trinkwasserreglemente, die von den Gemeinden verabschiedet werden, denn wenn die Gemeinden in diesem Bereich zu autonom sind, besteht die Gefahr, dass dem Kanton sehr heterogene Trinkwasserreglemente unterbreitet werden. In diesem Fall könnten die Konsumentinnen und Konsumenten (oder die Behörden) die Tarife der verschiedenen Wasserversorger des Kantons kaum vergleichen. Es ist daher nicht sinnvoll, den Gemeinden hier zu viel **Autonomie** zu geben.

7. Der Gesetzesentwurf sieht eine Reihe von Regeln und Konzepten zur Gewährleistung der **nachhaltigen Entwicklung** vor, d. h. um sicherzustellen, dass die Gesellschaft von heute die natürlichen Ressourcen zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse nutzt, ohne die Bedürfnisse künftiger Generationen zu beeinträchtigen.

## 2. DAS WASSER

### 2.1 Eigentum am Wasser

Wasser kann privates oder öffentliches Eigentum sein. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) legt fest, welche Gewässer Privateigentum sein können. Gewässer, an denen kein Privatrecht besteht, sind «öffentliche Gewässer» (herrenlose Sachen; Art. 664 Abs. 2 ZGB).

Es obliegt dem kantonalen Recht, die öffentlichen Gewässer zu definieren. Nach Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen (ÖSG) sind im Kanton Freiburg öffentliche Gewässer:

- a) *die natürlichen Seen, die Staubecken und die Rückstauungen;*
- b) *die fliessenden Gewässer ab der Grenze jenes Grundstücks, dem sie entspringen, bzw. vom Ort an, wo sie in ein dieses Grundstück durchfliessendes öffentliches Gewässer einfliessen;*
- c) *die Quellen, Quellenhorizonte und Sickerquellen, deren mittlere Ergiebigkeit beim durchschnittlich tiefsten Wasserstand 200 Minutenliter überschreitet;*
- d) *die Grundwasser, die eine oder mehrere Fassungen zulassen, welche zusammen 200 Minutenliter übersteigen.*

Gemäss Artikel 3 Abs. 1 Ziff. 2 ÖSG ist der Staat (Kanton) Eigentümer dieser Gewässer, da sie zu den kantonalen öffentlichen Sachen gehören.

## 2.2 Nutzung der öffentlichen Gewässer

Für öffentliche Gewässer gibt es drei Nutzungsarten: Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung.

- **Gemeingebrauch** bedeutet nach Artikel 18 ÖSG, dass jedermann innerhalb der Grenzen der Gesetze und Verordnungen die öffentlichen Sachen gemäss ihrer Zweckbestimmung oder Widmung nutzen kann.
- **Gesteigerter Gemeingebrauch** bedeutet nach Artikel 19 ÖSG die verstärkte Benützung einer öffentlichen Sache, sei es gemäss ihrer Zweckbestimmung oder nicht, wobei ein Mindestmass von Gemeingebrauch zu dulden ist. In der Regel braucht es dafür eine Bewilligung.
- **Sondernutzung** bedeutet nach Artikel 20 ÖSG die ausschliessliche und dauernde Benützung einer öffentlichen Sache. Sie unterliegt einer Konzession.

## 2.3 Konzession

Die Konzession ist ein Verwaltungsakt, mit dem einer Person (Konzessionär/in) das Recht und die Pflicht übertragen wird, eine bestimmte öffentliche Aufgabe in ihrem eigenen Namen und auf eigene Rechnung und Gefahr wahrzunehmen, oder mit dem ihr das Recht übertragen wird, einen Teil der öffentlichen Sachen unter der Kontrolle der Konzessionsbehörde gegen eine Gebühr zu nutzen. Die Konzession verleiht dem Konzessionär also ein Recht, das er vorher nicht hatte, und verpflichtet ihn, die ihm konzedierte öffentliche Sache zu nutzen.

Bei der Konzessionserteilung müssen die Pflichten des Konzessionärs und der Konzessionsbehörde festgelegt werden. Der Konzessionär hat folgende Pflichten:

- die Pflicht, die öffentliche Dienstleistung zu erbringen;
- die Pflicht, die erforderlichen Anlagen zu bauen und sie funktionstüchtig zu erhalten oder zu verbessern;
- die Pflicht, den Bürgerinnen und Bürgern die Leistung zu erbringen;
- die Pflicht, eine Abgabe zu entrichten (in der Regel);
- die Pflicht, sich der Kontrolle der Konzessionsbehörde zu unterwerfen.

Der Konzessionär kann für die erbrachten Dienstleistungen Gebühren erheben (siehe dazu «Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung»). Aus der Sicht des öffentlichen Interesses ist es deshalb notwendig, dass der Konzessionsakt einen Tarif umfasst oder präzisiert, dass der vom Konzessionär erlassene Tarif der Konzessionsbehörde zur Genehmigung unterbreitet werden muss.

Die Konzessionsbehörde kann sich nicht ohne Weiteres aus dem Rechtsverhältnis zum Konzessionär lösen. Dieser kann in der Regel mit einer bestimmten Dauer rechnen. Mit der Erteilung der Konzession erwirbt der Konzessionär gewisse wohlerworbene Rechte. Es ist wichtig, dass die Konzession nicht unbefristet ist, damit die Interessen des Gemeinwesens und der Bevölkerung geschützt werden können. Aus diesem Grund muss im Konzessionsakt präzisiert werden, unter welchen Bedingungen die Konzession erlischt oder aufgrund geänderter Umstände während der Laufzeit angepasst werden kann.

## 2.4 Trinkwasserkonzessionen

### 2.4.1 Allgemeines

Gemäss Artikel 41 Abs. 2 ÖSG ist für die **dauernde Entnahme von (öffentlichem) Wasser mit Hilfe von festen Anlagen für die Trinkwasserversorgung eine Konzession nötig**, während es für andere Wasserentnahmen nur eine Bewilligung braucht.

Zu dieser Bestimmung hielt der Staatsrat in seiner Botschaft<sup>1</sup> Folgendes fest: «[...] Konzessionen werden ausdrücklich dauernden Entnahmen mit Hilfe von festen Anlagen vorbehalten. Dieses neue System führt die zur rationellen Bewirtschaftung der Gewässer nötige Flexibilität ein: Die zeitlich begrenzten Bewilligungen erlauben es, die Bedingungen für Entnahmen unter Berücksichtigung der Auswirkungen und der aktuellen Sachlage anzupassen. Er hat zur Folge, dass Anzahl und Umfang der hydrogeologischen Studien reduziert werden. Die Priorität, die der Trinkwasserversorgung und deren dauerhaftem Bestand beigemessen wird, rechtfertigt die Vergabe von Konzessionen. Dies gilt auch für feste Anlagen, die mit grossen Investitionen verbunden sind und zur Deckung von dauernden Bedürfnissen bestimmt sind.»

Gemäss Artikel 40 ÖSG haben die **Bedürfnisse des Lebensunterhalts Vorrang vor jeder anderen Benützung der öffentlichen Gewässer**.

### 2.4.2 Derzeitige Verwaltung der Trinkwasserkonzessionen im Kanton Freiburg

Jede dauerhafte Fassung öffentlicher Gewässer ist konzessionspflichtig.

Trotzdem liegt nicht für *alle* konzessionspflichtigen Gewässer des Kantons eine Konzession vor, obwohl sie häufig bereits gefasst sind. Es sind nicht nur zahlreiche Gesuche hängig, sondern es werden in der Praxis auch öffentliche Gewässer gefasst, ohne dass eine Konzession beantragt wurde. Zudem müssen möglicherweise viele laufende Konzessionen angepasst werden, beispielsweise wegen geänderter Fassungsbedingungen. Ausserdem wird die tatsächliche Nutzung der erteilten Konzessionen heute nicht kontrolliert, weil das Personal dazu fehlt.

Das Dossier der Trinkwasserkonzessionen sollte aktualisiert und regelmässig nachgeführt werden. Andernfalls besteht nicht nur die Gefahr, dass die rationelle Bewirtschaftung der öffentlichen Gewässer im Kanton ein frommer Wunsch bleibt, sondern es wird auch unmöglich, die freiburgische Trinkwasserversorgung korrekt zu planen.

Die Umsetzung einer echten Wasserwirtschaftspolitik für die zur Trinkwassergewinnung bestimmten öffentlichen Gewässer beginnt also mit einer Aktualisierung der Karte der Wasservorkommen im Kanton und muss durch eine exakte und kontinuierliche Verwaltung der Fassungsbewilligungen und -konzessionen ergänzt werden. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Umsetzung dieses Gesetzesentwurfs und seiner politischen Ziele.

<sup>1</sup> Siehe Botschaft Nr. 145 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gewässergesetzes, zu Art. 67 des Entwurfs.

## 2.5 Trinkwasser

Damit das aus öffentlichen Gewässern verteilte Wasser für die Ernährung verwendet werden kann, muss es Trinkwasser sein.

### 2.5.1 Begriff des Trinkwassers

Trinkwasser ist Wasser, das natürlich belassen oder nach Aufbereitung bestimmt ist zum Trinken, zum Kochen, zur Zubereitung von Speisen sowie zur Reinigung von Gegenständen, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen (vgl. Art. 2 der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 23. November 2005 über Trink-, Quell- und Mineralwasser; SR 817.022.102, im Folgenden: Bundesverordnung über das Trinkwasser).

Wasser gilt als Trinkwasser, wenn es den Kriterien der Hygieneverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 23. November 2005 (SR 817.024.1; im Folgenden: Hygieneverordnung des Bundes) entspricht, wenn es die Toleranz- und Grenzwerte der Verordnung vom 26. Juni 1995 über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln (SR 817.021.23) respektiert und wenn sein Geschmack, sein Geruch und sein Anblick einwandfrei sind. Es muss also in mikrobiologischer, chemischer und physikalischer Hinsicht genusstauglich sein.

### 2.5.2 Sicherstellung einer einwandfreien Trinkwasserqualität

Die Wasserversorgungen sind der Lebensmittelgesetzgebung unterstellt, ob es sich dabei um Gemeinwesen oder um privat- oder öffentlich-rechtliche Körperschaften handelt. Sie müssen daher sicherstellen, dass das verteilte Trinkwasser qualitativ einwandfrei ist. Dies hat oberste Priorität.

Trinkwasser muss die oben zusammengefassten Qualitätsanforderungen erfüllen. Deshalb sind die Festlegung der Wasserbezugsorte und der Unterhalt des Netzes und der Anlagen zwei sehr wichtige Faktoren. Die Trinkwasserversorgung muss dem Stand der Technik entsprechen und von Personen mit den entsprechenden Qualifikationen betrieben werden.

Die Wasserversorgungen sind ausserdem gesetzlich verpflichtet, ihre Selbstkontrolle zu gewährleisten. Das heisst, dass die Produktion und die Verteilung des Trinkwassers jederzeit gesetzeskonform sein müssen, und nicht nur im Falle einer amtlichen Kontrolle. Die Überprüfbarkeit der Selbstkontrolle setzt die Schaffung eines geeigneten Qualitätssicherungssystems voraus.<sup>1</sup>

## 3. DIE TRINKWASSERVERSORGUNG

### 3.1 Begriff der Verteilung

Mit diesem Gesetzesentwurf soll einerseits die Trinkwasserversorgung «materiell» sichergestellt und andererseits gewährleistet werden, dass das verteilte Wasser den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung entspricht. Der häufig verwendete Begriff «Verteilung» («Verteilung», «verteilen», «Verteiler» usw.) soll im Folgenden näher umschrieben werden.

- Da es sich beim *Trinkwasser* um ein Lebensmittel handelt, ist der Entwurf entsprechend dem Begriff «*distribution*» konzipiert, wie er in der eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung verwendet wird (LMG). Im Deutschen wird jedoch anstelle der im LMG verwendeten «Abgabe» von «Verteilung» gemäss dem gegenwärtigen Trinkwassergesetz gesprochen.
- Wer im Sinne des LMG (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. a LMG) *Lebensmittel abgibt*, «verteilt» sie. Es handelt sich hier um ein einfaches Sachkriterium (Transport, Beförderung usw.). Das LMG gilt jedoch nicht für *Lebensmittel [...], die für den Eigengebrauch bestimmt sind* (Art. 2 Abs. 4 LMG). Es liegt somit keine Abgabe im Sinne des LMG vor, wenn ein Lebensmittel für den Eigengebrauch «verteilt» wird.

Aus diesem Grund wird wie bereits im alten Gesetz präzisiert, dass der Entwurf für Trinkwasser gilt, das an «Dritte verteilt wird». Dieser Begriff war umstritten, doch sind die Meinungsunterschiede inzwischen beigelegt. Nachstehend eine kurze Zusammenfassung:

- a) Die Rechtsgrundlage, die die verschiedenen Beteiligten verbindet, oder eine bestehende Lieferpflicht ist unerheblich; was entscheidend ist und die Anwendung des LMG und des TWG rechtfertigt, ist die Tatsache, dass das Trinkwasser aus der Fassung der Wasserversorgung stammt, im Netz transportiert wird und von Dritten konsumiert wird.<sup>2</sup>

Daraus folgt insbesondere, dass der Begriff des Konsumenten, das Bestehen von Dienstbarkeiten oder Grundlasten und die Beziehungen zwischen Wasserversorger und Berechtigten nicht erheblich sind für die Definition des Ausdrucks «an Dritte verteilt».
- b) Bei der Bestimmung dieser Dritten ist ausschliesslich auf die Frage abzustellen, wer Eigentümer der Infrastrukturen ist.
- c) Die Frage, ob das Trinkwasser entgeltlich oder unentgeltlich verteilt wird, hat keinerlei Bedeutung. Es genügt festzustellen, dass das Trinkwasser an jemand anders als den Eigentümer zu Konsumzwecken abgegeben wird.

Deshalb sieht der vorliegende Entwurf anders als das geltende Trinkwassergesetz lediglich vor, dass das Gesetz für Trinkwasser gilt, das «an Dritte verteilt wird». Die Frage, ob diese Verteilung entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt, ist überflüssig.

### 3.2 Die Trinkwasserversorgung in der Schweiz

Artikel 76 Abs. 4 der Bundesverfassung bestimmt: «Über die Wasservorkommen verfügen die Kantone. [...]» Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die Wasserversorgung in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Artikel 77 der Verfassung des Kantons Freiburg sieht vor, dass «Staat und Gemeinden die Wasser- und Energieversorgung» sicherstellen. Wie in den meisten anderen Kantonen wird diese Verantwortung auch im Kanton Freiburg an die Gemeinden delegiert (Art. 8 TWG<sup>3</sup>), die diese Aufgabe Wasserversorgungsunternehmen übertragen können.

<sup>2</sup> vgl. Entscheidung des Kantonsgerichts vom 25. September 2008 (KGE 603 2008-1), publiziert auf der Website der freiburgischen Gerichtsbehörden.

<sup>3</sup> «Die Gemeinden sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Wohn- und öffentliche Räume über genügend Trinkwasser verfügen.»

<sup>1</sup> Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches, Information vom Mai 2009 «Die Trinkwasserversorgung in Ihrer Gemeinde», S. 7, Ziff. 2.1.

Dieses dreistufige System gewährleistet eine harmonische Organisation. Der Bund legt die Anforderungen fest, die Trinkwasser erfüllen muss, damit es verteilt werden kann (Lebensmittelgesetzgebung) und garantiert damit die Rechtseinheit auf Bundesebene (erste Stufe). Die Kantone überwachen den Bau der Netze und die Qualität des Trinkwassers (zweite Stufe) und haben damit die Funktion einer Kontrollinstanz. Schliesslich erlässt jede Wasserversorgung (dritte Stufe) ihr Wasserversorgungsreglement, das vom Kanton genehmigt wird. Die Wasserversorgungen, die für die Verteilung des Trinkwassers auf dem Kantonsgebiet verantwortlich sind, sind daher verpflichtet, allen Bezügerinnen und Bezüger jederzeit einwandfreies Wasser zu liefern.

In der Schweiz gibt es rund 3000 autonome Wasserversorgungen. Der Grund für diese grosse Anzahl ist die Aufteilung der Befugnisse. Die dezentralisierte Versorgung wird zumeist von einem Gemeindebetrieb oder einer öffentlich-rechtlichen Gesellschaft gewährleistet, die die lokalen Wasserreserven bewirtschaftet. Es gibt auch Ausnahmen, gewisse Versorgungen sind seit jeher in privater Hand.

Aus wirtschaftlichen Gründen begünstigten einige Kantone die Regionalisierung der Trinkwasserverteilung auf interkommunaler oder kantonaler Ebene. Um ihre Interessen zu vertreten, haben sich die Schweizer Wasserversorgungen in einer nationalen Fachorganisation zusammengeschlossen: dem Schweizerischen Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW). Auch regionale Verbände sind ihm angeschlossen, z. B. die Associazione Acquedotti Ticinesi (AAT), die Société des distributeurs d'eau de Suisse Romande oder die Ostschweizer Wasserversorgungen.

Die Wasserversorgung ist natürlich betroffen von der Debatte über die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Einige Versorgungen führen ihren Betrieb bereits als Aktiengesellschaft, an der sowohl die öffentliche Hand als auch Private als Aktionäre teilhaben. Für diese neue Rechtsform entscheiden sich meist Unternehmen, die gleichzeitig die Versorgung mit Elektrizität, Erdgas, Trinkwasser und sogar Fernwärme gewährleisten. In den meisten Fällen ist die öffentliche Hand zurzeit noch Hauptaktionärin (Website: [www.trinkwasser.ch](http://www.trinkwasser.ch)).

Durch die verstärkte Liberalisierung und die Strategien des New Public Management beschränkt sich der Einfluss der Öffentlichkeit auf strategische Entscheide betreffend die Wassernutzungsrechte, während die Versorgungen beim Führen ihrer Betriebe und der Erfüllung der Leistungsverträge über grössere Autonomie verfügen.

### 3.3 Zwei besondere Versorgungszwecke

#### 3.3.1 Die Trinkwasserversorgung in Notlagen

Das lebenswichtige Gut Trinkwasser ist Gegenstand einer Verordnung (Verordnung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen; SR 531.32, VTN), die zur Gewährleistung der Trinkwasserversorgung in Notlagen dient. Ziel ist es, je nach Situation die normale Versorgung mit Trinkwasser so lange wie möglich aufrecht zu erhalten, Störungen rasch zu beheben und das zum Überleben notwendige Trinkwasser jederzeit bereitzustellen. Die Verordnung legt auch die Mindestmengen an Trinkwasser fest, die im Haushalt und am Arbeitsplatz, in Krankenhäusern und Pflegeheimen, für Nutztie-

re und in Betrieben, die lebenswichtige Güter herstellen, verfügbar sein müssen.

Zurzeit gibt es auf Kantonsebene kein Organ, das die Probleme der Trinkwasserversorgung in Notlagen koordiniert. Der vorliegende Entwurf soll wenn auch keine Struktur, so doch zumindest die Grundlagen für diese Koordination schaffen. Im Rahmen der Ausführung der VTN ist es namentlich erforderlich:

1. zu gewährleisten, dass in Notlagen im gesamten Kantonsgebiet die von der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Mindestmengen vorhanden sind;
2. gegebenenfalls Gemeinden zu bezeichnen, die die Trinkwasserversorgung in Notlagen sicherstellen müssen;
3. gegebenenfalls regionale Werkhöfe einzurichten;
4. ein Inventar zu erstellen;
5. einen Plan zu erstellen, mit dem in Notlagen die Untersuchungen der Trinkwasserqualität intensiviert werden können;
6. eine kantonale Behörde zu bezeichnen, die für die Planung, die Wahrnehmung und die Koordination der für Notlagen vorgesehenen Aufgaben verantwortlich ist.

#### 3.3.2 Die Brandbekämpfung

Bei der Konzeption eines Trinkwassernetzes muss der Erhaltung der Trinkwasserqualität absolute Priorität eingeräumt werden. Dies bedeutet, dass es so gebaut werden muss, dass keine Verschmutzung eintreten kann.

Wasser ist aber häufig auch das beste Löschmittel bei Bränden. Es ist deshalb sinnvoll, die bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen auch zur Brandbekämpfung zu nutzen oder neue Anlagen auch für diesen Zweck zu konzipieren, dies umso mehr, als die Trinkwasser- und die Brandbekämpfungsinfrastrukturen ähnliche Perimeter abdecken. Auf diese Weise können ausserdem die Auswirkungen auf das Gelände beschränkt werden.

Dabei gibt es vier Besonderheiten zu beachten:

1. Die Verwendung der Trinkwasserinfrastrukturen für die Brandbekämpfung bedingt oft überdimensionierte Leitungen, vor allem auf dem Land, wo die Bedürfnisse der Brandbekämpfungsdienste weit über dem normalen Wasserverbrauch liegen.
2. Eine schlecht konzipierte Überdimensionierung kann die Wassererneuerung und damit die Einhaltung der Wasserqualität erschweren. Vermaschte Leitungen können dazu beitragen, allfällige Qualitätsprobleme, z. B. infolge Stagnation des Wassers, zu verhindern. Die Planung kann die Realisierung solcher Netze erleichtern.
3. Eine Überdimensionierung erlaubt zwar beträchtliche Einsparungen, beispielsweise im Vergleich zur Schaffung eines parallelen Löschnetzes, hat aber auch ihren Preis. Dasselbe gilt für die Nutzung des Löschwassers, die die Errichtung von Brandbekämpfungsanlagen im Trinkwassernetz bedingt (z. B. Hydranten).

Diese zusätzlichen Kosten müssen finanziert werden, und zwar nicht über die Trinkwassergebühren, da sie grundsätzlich nicht mit dem Trinkwasser zusammenhängen.

4. Die Feuerwehren des Kantons werden regelmässig sensibilisiert dafür, wie wichtig es ist, Löschwasser möglichst sparsam einzusetzen.

Die Verwendung der Trinkwasserinfrastrukturen zur Brandbekämpfung ist also *in wirtschaftlicher Hinsicht äusserst interessant*, doch sie ist nicht nur mit zusätzlichen Kosten verbunden, sondern bedingt auch spezifisches Know-how und eine besondere Koordination.

#### 4. DIE FINANZIERUNG DER TRINKWASSERVERSORGUNG

Die Frage der Finanzierung der Trinkwasserversorgung ist eine komplizierte Angelegenheit, die oft schlecht verstanden wird. Deshalb werden die einschlägigen verfassungsmässigen Gebührengsätze (vgl. Ziff. 4.4.1) manchmal falsch umgesetzt, oft sogar ohne dass die gegebenenfalls geschädigten Konsumentinnen und Konsumenten oder die Versorger mit Unterdeckung dies merken. Um eine verfassungsmässige Gebührengsätze zu gewährleisten, empfehlen die Fachleute der Branche (insbesondere der SVGW) den Trinkwasserversorgern gestützt auf die ständige Rechtsprechung des Bundesgerichts, ihre Leistungen über einen Zweigliedertarif zu finanzieren: eine verbrauchsunabhängige Grundgebühr und eine Mengengebühr. Diese Tarifstruktur soll im Folgenden erläutert werden.

Die Diskussionen über die Privatisierung des Wassers und der Wasserversorgung sowie über die Finanzierung oder den «Preis» des Wassers erfordern jedoch, dass man zumindest eine schematische Vorstellung vom «Wassermarkt» hat.

##### 4.1 Markttyp

Trotz der Vielzahl der Wasserversorgungen ist das Trinkwasserverteilungsnetz in der Schweiz ein Markt des Typs «natürliches Monopol», da es folgende Merkmale aufweist:

*Die Wasserversorgung ist ein Wirtschaftsbereich, der sich durch stetig steigende Erträge auszeichnet, d. h., die Produktionskosten der letzten Einheit sind niedriger als die aller vorherigen Einheiten. Die Durchschnittskosten sinken mit der Produktionsmenge und erlauben den Wasserversorgungen Skalenerträge.<sup>1</sup>*

Ein solches Monopol lässt sich nur schwer angreifen. Es ist unwahrscheinlich, dass neue Konkurrenzunternehmen auftreten, da eine geringe Produktionsmenge unweigerlich geringe Erträge bedeutet. Ausserdem ist auch nicht zu befürchten, dass dieses natürliche Monopol verschwindet, z. B. wegen der technologischen Entwicklung, da Trinkwasser wahrscheinlich immer über ein Versorgungsnetz zu den Konsumentinnen und Konsumenten geleitet werden muss.

Natürliche Monopole sind volkswirtschaftlich aber nicht unbedingt schädlich. Stellt ein einziges Netz die Versorgung zu geringeren Durchschnittskosten sicher als mehrere parallele Netze, so ist das Monopol theoretisch die effizienteste Marktform. Voraussetzung ist allerdings, dass der *Betreiber keine Monopolrenten abschöpft*, d. h.

seine Position nicht missbraucht, um unverhältnismässig hohe Preise zu verlangen, und dass er weiterhin genügend investiert, um die Qualität zu gewährleisten, die Kundschaft zufrieden zu stellen und Innovationen zu tätigen.

Die Erfahrung zeigt jedoch auch, dass bei einem natürlichen Monopol, das sich in privaten Händen befindet, eine Tendenz zur Gewinnmaximierung besteht. Diese Tendenz ist grundsätzlich nicht die gleiche, wenn sich das Monopol in öffentlicher Hand befindet.

Es ist deshalb logisch, dass der Staat bei einem «natürlichen Monopol» tätig wird.

##### 4.2 Gebühren- und Beitragssystem<sup>2</sup>

Das Gebühren- und Tarifsysteem, das vorgeschlagen wird, um den verfassungsmässigen Anforderungen gerecht zu werden, entspricht im Wesentlichen den Empfehlungen der Fachleute des SVGW.

###### 4.2.1 Gebühr oder Preis?

Mit der Wasserrechnung bezahlt der Konsument nicht nur das Wasser, sondern auch alle Leistungen und Anlagen, die die Qualität und die Verteilung des Wassers gewährleisten. Man spricht manchmal vom Wasserpreis oder -tarif bzw. von der Wassergebühr.

Der SVGW ruft in Erinnerung, dass eine **Gebühr** per Definition ein Entgelt für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung darstellt, sofern das Benutzungsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht. Die Mehrheit der Wasserversorgungen erhebt heute Gebühren. Daneben verwenden vor allem formell privatisierte Wasserversorgungen den Begriff «**Preis**» (oder «**Tarif**»).

Aber auch private Wasserversorgungen nehmen eine öffentliche Aufgabe wahr. Mit anderen Worten: Auch ein sogenannter Wasserpreis hat de facto den Charakter einer Gebühr.

###### 4.2.2 Begriffe

Die Empfehlungen des SVGW zur Finanzierung der Wasserversorgung beruhen auf folgenden Begriffen:

- **Anschlussgebühr:** einmalige Gebühr an die zum Zeitpunkt des Wasseranschlusses bereitgestellte Infrastruktur der Wasserversorgung (Gewinnung, Förderung, Speicherung, Hausverteilung).
- **Benutzungsgebühr:** wiederkehrende Gebühr, die sich aus der Grundgebühr und der Mengengebühr zusammensetzt.
- **Erschliessungsbeitrag:** Beitrag zur Erschliessung von Gebieten und Grundstücken. Dieser Beitrag wird im vorliegenden Gesetzesentwurf «**Vorzugslast**» genannt, um der geltenden Praxis Rechnung zu tragen und die Koordination mit dem GewG sicherzustellen.
- **Grundgebühr:** wiederkehrende Gebühr für die Bereitstellung des Trinkwassernetzes. Sie muss grundsätzlich kostendeckend sein. Die Grundgebühr ist Teil der Benutzungsgebühr.

<sup>1</sup> Nach Julie Bergamin, «La tarification de l'eau en Suisse romande – étude dans 26 communes», Dezember 2006, erstellt mit der Unterstützung von «*eauservice Lausanne*» und ACME-Suisse (Association suisse pour le contrat mondial de l'eau).

<sup>2</sup> Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW), «Empfehlung für die Finanzierung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1006 d vom Januar 2009), S. 8. Siehe auch SVGW, «Empfehlung für die strategische Planung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1005 d vom Januar 2009), S. 55 f.

- **Mengengebühr:** Gebührenkomponente, die pro gelieferten m<sup>3</sup> Trinkwasser erhoben wird. Sie muss grundsätzlich die mengenabhängigen Kosten decken. Die Mengengebühr ist Teil der Benutzungsgebühr. Sie entspricht der im GewG vorgesehenen Betriebsgebühr.
- **Löschschutzgebühr:** einmalige und/oder wiederkehrende Gebühr, die für die Bereitstellung des Hydrantenlöschschutzes erhoben wird. Sie muss grundsätzlich die durch die Brandbekämpfung verursachten Zusatzkosten abdecken. Wie einleitend festgehalten, sieht der Gesetzesentwurf eine wiederkehrende Gebühr vor, die «**jährliche Löschwassergebühr**» genannt wird.

### 4.2.3 Vom SVGW empfohlenes Gebühren- und Beitragssystem

Die Gebühren und Beiträge werden wie folgt aufgeteilt (bzw. sollten wie folgt aufgeteilt werden):

Einmalige Erlöse	Wiederkehrende Erlöse	
Erschliessungsbeiträge	Benutzungsgebühren, d. h.:	
Anschlussgebühren	Mengengebühren	Grundgebühren
Löschschutzgebühren		Löschschutzgebühren

### 4.2.4 Gebührensystem des Gesetzesentwurfs

Der Gesetzesentwurf richtet sich unter Vorbehalt einiger *terminologischer* Anpassungen aufgrund der Praxis und der Abstimmung mit dem GewG nach der Empfehlung des SVGW zur Finanzierung der Wasserversorgung (Regelwerk W1006 vom Januar 2009).

Der Entwurf schlägt folgendes Gebührensystem vor:

Einmalige Erlöse	Wiederkehrende Erlöse	
Vorzugslast (=Erschliessungsbeitrag gemäss SVGW)	Betriebsgebühr, d. h.:	
Anschlussgebühr	Mengengebühr	Jährliche Grundgebühr
Löschschutzgebühr		Jährliche Löschwassergebühr (=Löschschutzgebühr gemäss SVGW)

### 4.3 Finanzielles Führungssystem<sup>1</sup>

Das private oder öffentliche Wasserversorgungsunternehmen verpflichtet sich per Definition, seine öffentliche Aufgabe effizient und effektiv zu erfüllen und dabei aus ökonomischer Sicht folgende Ziele anzustreben:

- Erbringen einer definierten, nachhaltig sichergestellten Leistung mit einem angemessenen finanziellen Aufwand;
- Gewährleistung der Werterhaltung;
- Verstetigung der Gebühren bzw. rechtzeitiges Erkennen von Gebührensprüngen;
- angemessene Höhe der Eigenmittel;

<sup>1</sup> Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW) «Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1006 vom Januar 2009), S. 9 und 10. Der SVGW empfiehlt übrigens, das in seiner Empfehlung W1006 d (Ausgabe Januar 2009) beschriebene finanzielle Führungssystem bis spätestens 2020 einzuführen, damit künftig Vergleiche zwischen den Wasserversorgungen möglich sind.

- Transparenz für Gebührenzahler und Öffentlichkeit. Zur aktiven Steuerung und Kontrolle muss das **Wasserversorgungsunternehmen** ein einfaches und transparentes finanzielles Führungssystem einführen.<sup>2</sup> Die **Konsumentinnen und Konsumenten** sollen nicht mehr als die effektiven Kosten tragen müssen.<sup>3</sup>

### 4.4 Festsetzung der Gebühren und Beiträge<sup>4</sup>

#### 4.4.1 Grundsätze

Bei der Festlegung der Gebühren müssen die folgenden verfassungsmässigen Grundsätze berücksichtigt werden:

- Die Kosten müssen vollumfänglich gedeckt sein, der Gesamtertrag der Gebühren darf die Gesamtkosten nicht überschreiten (*Kostendeckungsprinzip*).
- Die Gebühr muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die Leistung für die gebührenpflichtige Person hat (*Äquivalenzprinzip*).
- Das *Gleichbehandlungsgebot* und die Grundrechte müssen berücksichtigt werden; insbesondere sind willkürliche Unterschiede zwischen Bezüglern unzulässig.
- Sachfremde<sup>5</sup> Leistungen sind voll zu verrechnen.
- Eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals muss gewährleistet sein.
- Quersubventionierungen zwischen Verbrauchergruppen oder anderen Betriebszweigen sind zu vermeiden.
- Die Kostentransparenz für die Kundinnen und Kunden muss gewährleistet sein.

#### 4.4.2 Berechnungsmodell

Der SVGW *empfiehlt* folgende Kostendeckungssätze:

Gebührenkomponente	Kostendeckung
Mengengebühr (oder Betriebsgebühr)	Mindestens 20%, höchstens 50% der Kosten
Spitzenverbrauchszuschlag	Zusätzliche Kosten für Spitzendeckung
Grundgebühr mit Hausanschluss	Mindestens 50%, höchstens 80% der Kosten
Grundgebühr ohne Hausanschluss (nur Löschschutz)	Zusätzliche Kosten für Löschschutz
Einmalige Abgaben, d. h. Anschlussgebühr, Erschliessungsbeitrag (NB: Vorzugslast), Löschgebühr	Zusätzliche Kosten für die bereitgestellte Leistungsreserve bzw. bei der Erschliessung
Dritteinnahmen	Brunnen, betriebsfremde Dienstleistungen

<sup>2</sup> Zwecks Transparenz bezüglich der Wasserkosten wird beispielsweise eine Kostenrechnung gemäss den neuesten Standards (HRM 2) empfohlen.

<sup>3</sup> Gemäss Julie Bergamin (op. cit. S. 5) ist zwischen den Kosten und dem Preis des Wassers zu unterscheiden. Der Preis ist der Betrag, den jeder Konsument für seinen Trinkwasserverbrauch bezahlt. Die Kosten umfassen die fixen und variablen Kosten eines Versorgers zur Sicherstellung der Wasserversorgung. Diese Unterscheidung geht oft vergessen: Idealerweise müsste der tatsächliche Preis des Wassers dessen Kosten entsprechen.

<sup>4</sup> Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches (SVGW). «Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung» (Regelwerk W1006 vom Januar 2009), S. 9 und 10.

<sup>5</sup> Zu den sachfremden Kostenfaktoren gehören beispielsweise Topografie, Meteorologie, Produktionsfaktor «Arbeit», Produktionsfaktor «Kapital, andere Einrichtungen (Strassennetz, Energieversorgung), Grösse des Versorgungsnetzes, Siedlungsstruktur (städtisch, ländlich), Hydrologie, Kosten für Aus- und Weiterbildung des Personals, Verwaltung usw.

#### 4.5 Kompetenz zur Gebührenfestsetzung<sup>1</sup>

Die Kompetenz zur Gebührenfestsetzung wird in den kantonalen Wasserversorgungsgesetzen geregelt und liegt in der Regel bei den Gemeinden.

Die Grundsätze der Gebührenfestlegung (Kreis der Abgabepflichtigen, Arten von Gebühren, Bemessungskriterien für Anschluss- und Grundgebühr) sind in einem von der Gemeindelegislative verabschiedeten Erlass zu verankern. Typischerweise wird dies im Wasserversorgungsreglement geregelt. Der kantonale Gesetzgeber kann aber trotzdem die grundlegenden Bestimmungen, die diese Gemeindereglemente enthalten müssen, in einem kantonalen Gesetz festlegen.

Bei der Bemessung der Gebühren müssen wie bereits erwähnt das Kostendeckungsprinzip, das Äquivalenzprinzip und das Gleichbehandlungsgebot berücksichtigt werden. *Diese Grundsätze gelten sowohl für öffentliche Körperschaften wie für private Unternehmen, ob diese nun formell oder sogar materiell privatisiert sind. Dies bedeutet, dass das Tarifmodell der privaten Wasserversorgungsunternehmen diese Rechtsgrundsätze ebenfalls beachten muss.*

### 5. ERGEBNISSE DER VERNEHMLASSUNG ZUM VORENTWURF DES GESETZES ÜBER DAS TRINKWASSER

#### 5.1 Allgemeines

Der Gesetzesvorentwurf mit dem erläuternden Bericht wurde von Juni bis September 2010 in die Vernehmlassung gegeben, die später bis Mitte Oktober 2010 verlängert wurde.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 123 Stellungnahmen von kantonalen Behörden, Gemeinden, Vereinigungen und Wasserversorgern (Vernehmlassungsteilnehmer) ein.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer zeigte sich einverstanden mit den wichtigsten Punkten und Zielen der Revision. Positiv beurteilt wurden insbesondere die Kohärenz und die Lesbarkeit des Vorentwurfs.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer äusserten die Befürchtung, der Vorentwurf werde seinen Zielen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung nicht gerecht, vor allem weil er keine wirklichen Anreize zum Wassersparen enthalte, was insbesondere auf das vorgeschlagene Finanzierungssystem zurückzuführen sei (zu niedriger Verbrauchspreis). Andere riefen den Staat hingegen auf, der Bevölkerung des Kantons Freiburg eine bestimmte Mindestmenge Trinkwasser *gratis* abzugeben, da es sich um ein lebenswichtiges Gut handle.

In einigen Stellungnahmen wurde moniert, das Gesetz regle gewisse Punkte sehr detailliert. Dies gebe Anlass zur Befürchtung, dass damit einige Ausnahmefälle der Vergangenheit allgemein gelöst werden sollten.

Schliesslich wiesen verschiedene Gemeinden, im Allgemeinen durch die Stellungnahme des Freiburger Ge-

meindeverbandes (FGV), darauf hin, dass das Gesetz die Gemeindeautonomie beeinträchtigen könnte.

#### 5.2 Die wichtigsten Ziele und ihre Beurteilung

Zu den wichtigsten Zielen des Gesetzesentwurfs wurden den Vernehmlassungsteilnehmern Fragen unterbreitet.

Im Folgenden werden die am häufigsten geäusserten Ansichten in der Reihenfolge der Fragen zusammengefasst. Anschliessend wird dazu Stellung genommen.

##### 5.2.1 1. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung in Zukunft nur noch an Gemeinwesen erteilt werden sollen, anschliessen?

###### A) Eingegangene Bemerkungen

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt den Vorschlag, wonach der Staat die Konzessionen zur Nutzung öffentlicher Gewässer den Gemeinwesen vorbehalten soll, hält die Regelung des Vorentwurfs aber für zu restriktiv.

Viele sind der Meinung, der Begriff «Gemeinwesen» sollte weiter gefasst werden, so dass diese die Möglichkeit haben, privatrechtliche Strukturen, bei denen sie Allein- oder Hauptanteilsgeber sind, oder öffentlich-rechtliche Strukturen zu bilden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer sind der Ansicht, der erläuternde Bericht erachte es für gegeben, dass eine Privatisierung des Trinkwassers zu einer allgemeinen Preiserhöhung führt und dass dieses lebenswichtige Gut, das uns allen gehört, zum Objekt der Begierde und zum Gegenstand von Spekulationen wird. Sie bedauern dies. Ihrer Meinung nach hat die Erteilung von Konzessionen für öffentliche Gewässer an private Unternehmen im Kanton keineswegs zu einer solchen Situation geführt, im Gegenteil. Dass viele Gemeinden im Kanton über transparente und sichere Trinkwasseranlagen mit preiswertem Wasser verfügen, ist ihnen zufolge gerade dem Pioniergeist gewisser privater Unternehmen zu verdanken. Sie weisen auch darauf hin, dass die Behörden eine Konzession entziehen können, wenn das private Unternehmen die mit ihrer Erteilung verbundenen Bedingungen und Pflichten missachtet.

Nach Ansicht dieser Vernehmlassungsteilnehmer ist die vorgeschlagene Massnahme nicht verhältnismässig. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass es unverhältnismässig wäre, Privaten den Zugang zu einer Trinkwasserkonzession zu verbieten, da ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse kontrolliert werden könne, indem die Einhaltung der mit der Erteilung der Konzession aufgestellten Bedingungen überwacht wird. Die angestrebten öffentlichen Ziele könnten auch mit dem geltenden System verwirklicht werden.

Im Zusammenhang mit den Übergangsbestimmungen weisen diese Vernehmlassungsteilnehmer darauf hin, dass die Aufhebung der erteilten Konzessionen ihre wohlverworbenen Rechte verletzen und der Enteignung Tür und Tor öffnen würde.

###### B) Stellungnahme des Staatsrats

Mit der Erteilung von Konzessionen kann ein Gemeinwesen eine Aufblähung seines Verwaltungsapparats vermeiden. Es profitiert von der Initiative und der

<sup>1</sup> Siehe Urs Manser, «Kalkulation der Gebühren – Rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen», in GWA, Organ des SVGW und des VSA, Nr. 1/2011, S. 14 und 15.

Erfahrung von Privatpersonen und privaten Unternehmen.

Es ist jedoch nicht zu leugnen, dass das System auch Nachteile haben kann. Der Konzessionär, vor allem wenn es sich um eine Aktiengesellschaft<sup>1</sup> handelt, könnte in Versuchung geraten, das allgemeine Interesse nicht unter allen Umständen zu berücksichtigen oder seine Einnahmen auf Kosten der Konsumentinnen und Konsumenten zu erhöhen bzw. seine Leistungen zu reduzieren, wenn dies nicht möglich ist. Um solche Risiken zu verringern, wenn sie schon nicht ausgeschlossen werden können, müsste der Konzessionsakt den Konzessionär insbesondere verpflichten, sich einer sehr wirksamen Aufsicht des delegierenden bzw. konzederenden Gemeinwesens zu unterwerfen. Dies würde jedoch erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen bedingen – auf jeden Fall mehr, als heute zur Verfügung stehen.<sup>2</sup>

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer vertritt im Wesentlichen die Ansicht, dass in Zukunft nur noch privat- oder öffentlich-rechtliche Gesellschaften eine Konzession zur Nutzung öffentlicher Gewässer erhalten sollten, sofern die Gemeinwesen *mindestens* die Mehrheit innehaben. Dies würde bedeuten, dass der Konzessionär von Gesetzes wegen weiterhin eine privatrechtliche Gesellschaft, beispielsweise eine Aktiengesellschaft, sein könnte, wenn *alle*<sup>3</sup> oder die *Mehrheit*<sup>4</sup> der Aktien im Besitz eines Gemeinwesens sind. Falls diese Bedingung nach der Erteilung der Konzession nicht mehr erfüllt sein sollte, wäre dies ein Grund für den Entzug der Konzession. Nach Ansicht dieser Vernehmlassungsteilnehmer würde eine solche Regelung genügen um sicherzustellen, dass es in diesem Bereich nicht zu einer materiellen Privatisierung kommt. Dies zeigt jedoch auch, dass sie sich bewusst sind, wie wichtig es ist, dass die öffentliche Hand die Kontrolle über die Konzessionen behält, denn ein privates Unternehmen hat naturgemäss andere Ziele als ein Gemeinwesen.

Ein Gemeinwesen, das ein privates Unternehmen beiziehen will, muss allgemein drei Fragen beantworten:

1. *Sind die angestrebten Ziele (insbesondere aus wirtschaftlicher Sicht) mit den Merkmalen einer Handelsgesellschaft vereinbar?*
  - i. Eine Handelsgesellschaft ist wie oben erwähnt naturgemäss gewinnorientiert; sie hat daher a priori keinen moralischen Anforderungen zu genügen und ist nicht darauf ausgerichtet, Bedürfnisse zu befriedigen, die nicht die ihren sind.
  - ii. Der Gewinn, den die Gesellschaft erzielt, ist grundsätzlich für die Aktionäre bestimmt, als Ertrag für deren Investitionen und als Entschädigung für die von ihnen eingegangenen Risiken.
  - iii. Die Gesellschaft ist auf der grundsätzlichen Trennung von Eigentum und Kontrolle aufgebaut: Die Aktionäre delegieren die Verwaltung ihrer Investition an die Organe der Gesellschaft.
2. *Wie sollen die Vertreterinnen und Vertreter des Gemeinwesens in den Gesellschaftsorganen mit dem Risiko eines Interessenkonflikts umgehen?* Dieses Risiko besteht, auch wenn es dadurch begrenzt wird, dass die Gesellschaft indirekt ein öffentliches Interesse verfolgen sollte und sich Gesellschaftsinteresse und öffentliches Interesse daher decken sollten.
3. *Welche Informationen kann/muss das Gemeinwesen von seinen Vertreterinnen und Vertretern in der Gesellschaft erhalten?* Das Gemeinwesen muss zwingend informiert sein, zumindest bis zu einem gewissen Grad, damit es Weisungen erteilen kann. Die Informationspflicht darf jedoch den Rahmen des von der Gesellschaft zu verfolgenden öffentlichen Interesses nicht übersteigen.

Im Gegensatz zur heutigen Regelung würde es die von den Vernehmlassungsteilnehmern vorgeschlagene Lösung tatsächlich ermöglichen, eine *materielle* Privatisierung des Sektors zu verhindern. Aufgrund der oben aufgeführten Fragen ist der Staatsrat jedoch der Ansicht, dass diese Hürde allein es doch nicht erlauben würde, die mit dem Entwurf angestrebten öffentlichen Ziele langfristig zu gewährleisten. Er hält deshalb an seinem Vorschlag fest, dass in Zukunft lediglich Gemeinwesen (z. B. Gemeinden oder Gemeindeverbände) eine (kantonale) Trinkwasserkonzession erhalten sollen, und zwar hauptsächlich aus folgenden Gründen:

1. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass nur diese Lösung den Bürgerinnen und Bürgern Transparenz hinsichtlich der Aktivitäten im Zusammenhang mit der Nutzung der Konzession garantiert. Diese Transparenz existiert im Prinzip nicht, wenn der Konzessionär eine private Gesellschaft ist, vor allem mangels spezifischer Bestimmungen in den Statuten; dies gilt auch dann, wenn die Gesellschaft vollständig im Besitz eines Gemeinwesens ist. Wenn der Konzessionär eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband ist, besteht jedoch Transparenz. Diese Frage ist seit dem Inkrafttreten des kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Januar 2011 besonders aktuell.
2. Die vorgeschlagene Lösung gewährt den Bürgerinnen und Bürgern demokratische Befugnisse *im Zusammenhang* mit der Nutzung der Trinkwasser-

<sup>1</sup> Die Aktiengesellschaft wird allgemein als diejenige Organisationsform angesehen, mit der die Anforderungen der Gemeinwesen, die ihre Aufgaben auslagern, am besten erfüllt werden können, dies vor allem weil sich die Möglichkeit bietet, sowohl öffentliche als auch private Akteure (Aktionäre) zu beteiligen, sowie wegen der Organisationsfreiheit, durch die sie sich auszeichnet.

<sup>2</sup> Siehe dazu auch die Kapitel «Derzeitige Verwaltung der Trinkwasserkonzessionen im Kanton Freiburg».

<sup>3</sup> Es handelt sich hierbei um eine *formelle Privatisierung*, d. h., es besteht ein privatrechtliches Unternehmen, in den meisten Fällen eine Aktiengesellschaft. Das Aktienkapital verbleibt jedoch vollumfänglich in der öffentlichen Hand (Gemeinde). Diese übt im Wesentlichen im Rahmen des Konzessionsvertrags, im Verwaltungsrat und an der Gemeindeversammlung (bzw. im Generalrat) ihren regulatorischen Einfluss auf strategische Entscheidungen aus.

Von der formellen Privatisierung zu unterscheiden ist die *materielle Privatisierung*. Dabei wird das Unternehmen nicht nur in eine privatrechtliche Körperschaft umgewandelt, sondern auch das Aktienkapital wird an private Investoren verkauft. Es besteht also eine «normale» Aktiengesellschaft mit frei handelbaren Anteilen. In diesem Fall erfüllt das Gemeinwesen die Aufgabe nicht mehr, sondern verzichtet auf die Regelung dieses Bereichs. Ob das Produkt weiterhin angeboten wird, entscheidet nun der Markt. Der Aufgabenverzicht kann mit einer Veräusserung von Vermögenswerten einhergehen.

Begriffe aus «Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfaches», Regelwerk W1005 d vom Januar 2009, «Empfehlung zur strategischen Planung der Wasserversorgung», Ziff. 4.3.2, S. 22.

<sup>4</sup> In diesem Fall würde es sich um eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft handeln.

konzession. Wenn die Konzession einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband erteilt wird, wird die Einhaltung der demokratischen Rechte nämlich über das in der Kantonsverfassung und im Gesetz über die Gemeinden vorgesehene Initiativ- und Referendumsrecht gewährleistet (z.B. für Gemeindeverbände: Art. 123a ff. GG und 123d ff. GG).

Würde die Trinkwasserkonzession jedoch einem privaten Unternehmen erteilt, so würden die demokratischen Rechte wegfallen.

3. Falls das in der Vernehmlassung vorgeschlagene Modell übernommen würde, hätten gewisse Gemeinden aufgrund ihrer finanziellen (oder sonstigen) Bedeutung in einer AG beispielsweise häufig viel mehr Aktien als andere beteiligte Gemeinden. Sie hätten daher grossen oder sogar zu grossen Einfluss, um ihre Meinung gegenüber den Minderheitsgemeinden durchzusetzen; dies würde in der Praxis zu einem Demokratiedefizit führen, da eine einzelne Gemeinde in der Lage wäre zu entscheiden.
4. Dagegen könnte man unter anderem einwenden, dass die Kontrolle der öffentlichen Aufgaben aufgrund der Gemeindevertreterinnen und -vertreter im Verwaltungsrat der AG auf jeden Fall gewährleistet wäre. Es ist aber leider nicht sicher, dass dies in der Praxis der Fall wäre. Bei solchen Gesellschaften ist den Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinde natürlich daran gelegen, der Bevölkerung, von der sie gewählt wurden, ein funktionierendes Unternehmen zu präsentieren, d. h. gemeinhin ein Unternehmen, das Gewinn abwirft. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die AG wie weiter oben erwähnt in Versuchung geraten könnte, das öffentliche Interesse nicht unter allen Umständen zu berücksichtigen oder seine Einnahmen auf Kosten der Konsumentinnen und Konsumenten zu erhöhen bzw. seine Leistungen zu reduzieren, wenn dies nicht möglich ist. Das Rentabilitätsdenken könnte letztendlich schwerer wiegen als die öffentlichen Ziele der Gesellschaft.

Der Staatsrat anerkennt jedoch, dass die von ihm vorgeschlagene Regelung, so wie sie umgesetzt werden sollte, d. h. praktisch unverzüglich, zu Enteignungen führen würde. Er schlägt daher vor, die laufenden Konzessionen unberührt zu lassen, um langwierige Verfahren zu vermeiden. Diese Konzessionen sollen also grundsätzlich bis zu ihrem Ablauf bestehen bleiben, natürlich immer unter der Voraussetzung, dass keine Umstände eintreten, die eine Anpassung der Konzession notwendig machen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung in den meisten Fällen klar den Gemeinwesen zugute kommt, da sie ihnen wieder mehr Einfluss über gewisse Wasserversorger verschafft. Der Staatsrat denkt hier namentlich an die wenigen Fälle, in denen einer Aktiengesellschaft, die sich vollständig in öffentlicher Hand befand, eine Konzession erteilt wurde. In solchen Fällen könnte gegebenenfalls eine konzertierte Rückkehr zum Gemeindeverband erfolgen.

### 5.2.2 2. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag anschliessen, von nun an ganz allgemein den Gemeinwesen gegenüber anderen Gesuchstellern prinzipiell

### den Vorzug zu geben, was die übrigen Konzessionen für die Benützung der öffentlichen Sachen betrifft?

#### A) Eingegangene Bemerkungen

Der Vorschlag, die übrigen Konzessionen für die Benützung öffentlicher Sachen primär den Gemeinwesen vorzubehalten, wird von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt. Allerdings wird die vorgeschlagene Regelung wie schon bei den Trinkwasserkonzessionen als zu restriktiv angesehen. Es wird gewünscht, dass der Begriff «Gemeinwesen» weiter gefasst wird, so dass diese die Möglichkeit haben, privatrechtliche Strukturen, bei denen sie Allein- oder Hauptanteileseigner sind, oder öffentlich-rechtliche Strukturen zu bilden.

Dieser Vorschlag war jedoch umstrittener als der Vorschlag in Bezug auf die Trinkwasserkonzessionen, da die übrigen Konzessionen zur Nutzung der öffentlichen Sachen für das Gemeinwesen meistens nicht so wichtig sind. Es wurde deshalb die Frage gestellt, ob es wirklich sinnvoll sei, eine relativ grosse Änderung der allgemeinen Verwaltung der öffentlichen Sachen im Entwurf für ein Trinkwassergesetz vorzunehmen.

#### B) Stellungnahme des Staatsrats

Die vorgebrachten Argumente überzeugen den Staatsrat aus den folgenden Gründen nicht.

Erstens geht es hier, wie bereits gesagt, darum, die Erteilung von Konzessionen und nicht von Bewilligungen zur Nutzung öffentlicher Sachen zu regeln. Der Staatsrat will im vorliegenden Entwurf nicht den gesteigerten Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen regeln, sondern ihre dauernde Sondernutzung.

Diese Priorität ist gerechtfertigt. Die übrigen Konzessionen für die Nutzung der öffentlichen Sachen betreffen zwar nicht unbedingt immer ein so lebenswichtiges Gut wie das Trinkwasser, aber doch Güter, die grundsätzlich allen zugänglich sind und dies auch langfristig bleiben sollen. Dies bedeutet, dass diese Sachen unbedingt gemäss dem öffentlichen Interesse genutzt werden müssen.

Es ist deshalb nur logisch und demokratisch, wenn eine allfällige Beschränkung des Zugangs zu diesen öffentlichen Sachen in erster Linie zugunsten des Gemeinwesens erfolgt, weil dieses naturgemäss den Auftrag hat, für das Gemeinwohl zu sorgen.

### 5.2.3 3. Frage: Können Sie sich dem Vorschlag, dass die Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen gespeist werden, Eigentum von Gemeinwesen sein müssen, anschliessen?

#### A) Eingegangene Bemerkungen

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt das Ziel, wonach die mit öffentlichen Gewässern gespeisten Trinkwasserinfrastrukturen Eigentum eines Gemeinwesens sein sollten. Allerdings wurde wie schon bei der ersten Frage die im Vorentwurf vorgeschlagene Lösung mehrheitlich als zu restriktiv angesehen.

Es wird gewünscht, dass der Begriff «Gemeinwesen» weiter gefasst wird, so dass diese die Möglichkeit haben, privatrechtliche Strukturen, bei denen sie Allein-

oder Hauptanteilseigner sind, oder öffentlich-rechtliche Strukturen zu bilden.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer sind der Ansicht, die vorgeschlagene Lösung sei in dieser Form unverhältnismässig und damit verfassungswidrig und verletze ihre wohlverworbenen Rechte.

**B) Stellungnahme des Staatsrats**

Der Staatsrat verweist für diesen Punkt auf seine Stellungnahme zur ersten Frage.

Im Übrigen hält er fest, dass sowohl die für die Trinkwasserkonzessionen vorgeschlagene Regelung als auch die Regelung bezüglich des Eigentums an den Trinkwasserinfrastrukturen die *Gemeinwesen, die Konzessionäre bzw. Eigentümer sind, nicht daran hindern, die Verwaltung der Trinkwasserversorgung an privatrechtliche Unternehmen zu delegieren.*

**5.2.4 4. Frage: Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Planungssystem einverstanden?**

**A) Eingegangene Bemerkungen**

Die Kantonsbehörden, die politischen Parteien und die Wasserversorgungen sind grundsätzlich einverstanden mit einem Planungssystem. Sie fürchten jedoch die Kosten, vor allem die Personalkosten, die diese Planung nach sich ziehen könnte. Verschiedentlich wird auch bemängelt, dass die vorgeschlagene Lösung ein wenig zu detailliert bzw. zu anspruchsvoll sei.

Die grosse Mehrheit der Gemeinden verweist auf die Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbandes (FGV). Dieser lehnt die vorgeschlagene Lösung ab, weil er sie für zu schwerfällig erachtet und anscheinend auch aus einem gewissen Misstrauen gegenüber der Kantonsverwaltung heraus. Der FGV macht jedoch wie übrigens auch andere Vernehmlassungsteilnehmer einige Vorschläge zu diesem Punkt (z.B. Einführung des Begriffs der supra- oder interkantonalen geografisch-topografischen Realität neben dem Bestreben, die Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung zu respektieren, Vorschläge für Fragen in Bezug auf die Schutzzonen S1, S2 und S3).

**B) Stellungnahme des Staatsrats**

Nach Ansicht des Staatsrats ist die Einführung eines Planungssystems für die Trinkwasserversorgung aus den folgenden Gründen sinnvoll und notwendig:

1. Der finanzielle und zeitliche Aufwand der Gemeinden für die Konkretisierung der Gemeindeplanung dürfte nicht allzu gross sein, da die wesentlichen Grundlagen dieser Planung grundsätzlich bereits erstellt und bekannt sein sollten:
  - Artikel 12 des Trinkwassergesetzes von 1979 sieht bereits die Erstellung einer Trinkwasserkartei vor. In seiner Botschaft Nr. 129 zum geltenden Gesetz schrieb der Staatsrat dazu insbesondere: *«Neu ist indessen die Trinkwasserkartei. Diese muss von den Gemeinden erstellt werden (wo eine solche fehlt) und nachgeführt werden. Das Kantonale Laboratorium führt die Trinkwasserkarteien aller Gemeinden. Dies soll dazu beitragen, der Bevölkerung den Genuss von gesundem Trinkwasser zu garantieren.»*

- Artikel 13 des Ausführungsreglements vom 13. Oktober 1981 zum Gesetz vom 30. November 1979 über das Trinkwasser sieht schon heute vor, dass die Trinkwasserkartei folgende Unterlagen umfassen muss:

- a) *einen Grundbuchplan oder einen topographischen Plan im Massstab 1:5000, auf welchem eingezeichnet und numeriert sind: die Fassungen, die Brunnstuben, die Sammel-, Verteiler- und Zwischenschächte, die Pumpstationen, die Reservoirs, das gesamte Leitungsnetz mit Hydranten und Schiebern, andere Anlagen;*
- b) *ein Verzeichnis der Anlagen mit ihren Nummern und den entsprechenden Namen sowie den Charakteristiken von Reservoirs und Brunnstuben;*
- c) *genaue Daten und Vorschriften für die Behandlungsanlagen;*
- d) *Daten für Ergiebigkeiten und Temperaturen von Quellen, über Grundwasserspiegel usw.;*
- e) *die Analysenberichte;*
- f) *die Protokolle der Aufsichtstätigkeit;*
- g) *hydrogeologische und technische Rapporte, soweit solche vom Kantonalen Laboratorium als notwendig erachtet werden oder schon vorliegen.*

Die von den Gemeinden geforderte Planung enthält also nichts, was wirklich neu ist, denn die Gemeinden müssen ja bereits seit dem 1. Januar 1982, als dieses Ausführungsreglement in Kraft trat, eine Trinkwasserkartei mit den typischen Planungsgrundlagen führen. Es gilt auch zu beachten, dass der Brandschutz (Hydranten usw.) 1981 ebenfalls schon berücksichtigt wurde.

2. Unsere Regionen verfügen über genügend Trinkwasserressourcen. Es kann jedoch vorkommen, dass das für den Eigenbedarf notwendige Wasser lokal aus einem weiter entfernten Gebiet zugeleitet werden muss. Dies kann verschiedene Gründe haben: grosse Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte, mangelnde Wasservorkommen in einer bestimmten Region oder schlechte Wasserqualität.

Solche Massnahmen müssen auf lokaler oder sogar regionaler Ebene abgestimmt und koordiniert werden. Deshalb braucht es eine Gemeinde- und eine Kantonsplanung. Der Staatsrat hält diesbezüglich Folgendes fest (vgl. kantonalen Richtplan):

- Das Trinkwasser im Kanton Freiburg stammt zu 30% aus Wasserläufen und Seen und zu 70% aus dem Grundwasser. Wie schon das alte Gesetz beauftragt auch der vorliegende Entwurf die **Gemeinden**, die Bevölkerung mit genügend Trinkwasser von ausreichender Qualität zu versorgen.
- Wenn das verfügbare Trinkwasser nicht ausreicht, um neue Bauzonen zu versorgen, oder wenn sich die Wasserqualität infolge einer Grundwasserverschmutzung verschlechtert hat, werden Ersatzlösungen mit Leitungsanlagen gesucht. Diese Praxis war in den letzten Jahrzehnten sehr verbreitet. Nach dem Vorbild der Abwasserreinigung wurden zahlreiche **Gemeindeverbände zur Trinkwasserversorgung** ge-

gründet, die den Kanton mit Trinkwasserinfrastrukturen versehen.

- **Die Bevölkerung muss für die langfristige Bewirtschaftung der Wasserressourcen sensibilisiert werden.** Im Rahmen einer Informationspolitik laufen bereits mehrere Aktivitäten. Zudem ist die Sanierung verschmutzter Wasserressourcen ein langwieriges und komplexes Unterfangen. Dieser Bereich ist daher ebenfalls im Zusammenhang mit der angestrebten **nachhaltigen Entwicklung** zu sehen.

Die Landwirtschaft ist bereits sensibilisiert für die Thematik und trägt seit vielen Jahren zu einer gesunden Trinkwasserbewirtschaftung bei, insbesondere durch die Nitratprogramme, die Neuausrichtung der Produktion usw.

- Die Trinkwasserversorgung steht ausserdem in einem direkten Zusammenhang mit dem Gewässerschutz. Wie bereits erwähnt, beruhen die beiden Bereiche jedoch auf unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen: dem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer. In der Kantonsverwaltung ist das **Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (durch den Kantonschemiker)** für die Trinkwasserversorgung und das **Amt für Umwelt** für den Gewässerschutz zuständig.
- Wie ebenfalls bereits weiter oben ausgeführt, ist Wasser schliesslich wichtig für die Brandbekämpfung. Für diesen Bereich ist die **Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt** zuständig.

Alle diese Akteure – und noch zahlreiche andere dazu – können sich im Einzelfall mit Fragen im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung befassen. Trotzdem verfügt der Kanton Freiburg bis jetzt über kein zentrales Planungsinstrument für die Trinkwasserversorgung. Verschiedene kantonale Dienststellen erstellen Gutachten, doch es gibt kein Amt, das formell mit der Planung beauftragt ist. Um die Situation zu verbessern, sollte diese Lücke geschlossen werden.

Dies ist umso wichtiger, als die Bundesverordnung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen Anforderungen an die Kantone und Gemeinden stellt, die heute sowohl auf Kantons- wie auf Gemeindeebene nicht erfüllt sind, was teilweise auf die fehlende Planung zurückzuführen ist. Laut einer vor Kurzem durchgeführten Untersuchung des Bundes kommt der Kanton Freiburg seinen Verpflichtungen in diesem Bereich nicht nach (Kantons- und Gemeindeebene).

Mit dem vorgeschlagenen Planungssystem könnte man dem Beispiel anderer Kantone folgen und alle Massnahmen koordinieren, die einen Einfluss auf die Trinkwasserversorgung haben könnten. Auf diese Weise könnten sämtliche Grundlagen in Bezug auf das Trinkwasser (Ressourcen, Schutzzonen, Anlagen, Werke, Brandschutz) in einer zentralen Datenbank verwaltet werden.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass das vorgeschlagene System mit der Regelung des GewG vereinbar ist und diese ergänzt (Art. 3 und 12 GewG). Ausserdem berücksichtigt es die Leit-

linien der Raumplanungs- und Baugesetzgebung (RPBG), obwohl es so konzipiert ist, dass es möglichst einfach umzusetzen ist.

Angesichts der verschiedenen Bedenken unterstreicht der Staatsrat ausserdem, dass bei der Planung gemäss Entwurf insbesondere die Koordination der Trinkwasserinfrastrukturen auf *lokaler* und *regionaler* Ebene gewährleistet sein muss. Diese Begriffe wurden gewählt, damit nicht der Eindruck entsteht, dass bei der Planung institutionelle (kommunale, kantonale) Hürden errichtet werden sollen. Der Begriff «regional» umfasst natürlich auch die interkantonale Ebene.

Bei den Schutzzonen S1, S2 und S3 handelt es sich um Begriffe aus dem Bereich des Gewässerschutzes (Umweltschutz). Diese Thematik darf daher nicht im vorliegenden Gesetz geregelt werden, sondern gehört in die Gewässergesetzgebung. Auch diesbezüglich ist die vorgeschlagene Planung daher sinnvoll.

### 5.2.5 5. Frage: Sind Sie der Meinung, dass das vorgeschlagene System zur Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen genügend detailliert dargelegt ist?

#### A) Eingegangene Bemerkungen

Die Reaktionen auf das vorgeschlagene Finanzierungssystem fielen durchgezogen aus. Eine leichte Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer hält die Regelung für zu detailliert oder für unvereinbar mit der nachhaltigen Entwicklung, während andere sie sehr einleuchtend finden und klar befürworten.

Die Vernehmlassungsteilnehmer, die sich dagegen ausgesprochen haben, sind allgemein der Ansicht, das vorgeschlagene System sei so detailliert und transparent, dass es gegen die Gemeindeautonomie verstossen würde.

Für verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer stellt die geplante Finanzierung auch einen Verstoss gegen den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung dar, da mit der «drastischen» Erhöhung der Grundgebühr und der Senkung der Mengengebühr keinerlei Anreiz bestehe, Trinkwasser zu sparen.<sup>1</sup> Man befürchtet auch, dass die Bevölkerung die Erhöhung der Grundgebühr nicht verstehen würde.

In Bezug auf die vorgeschlagene Löschwassergebühr wurde in der Vernehmlassung die Meinung geäussert, sie entspreche zwar dem Grundsatz der Transparenz, doch scheitere die Theorie an praktischen Fragen, namentlich an der Schwierigkeit oder der Unmöglichkeit, den Teil der Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen auszuweisen, der aufgrund der Feuerbekämpfung entsteht. Wenn man das private Interesse an einem solchen Detail gegen die dadurch entstehenden administrativen Schwierigkeiten abwägt, muss man laut diesen Vernehmlassungsteilnehmern zum Schluss kommen, dass diese Gebühr gestrichen werden muss.

<sup>1</sup> Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere der Freiburger Gemeindeverband, äussern sich wie folgt: «Das System [...] verleiht der Grundgebühr ein solches Gewicht beim Wasserpreis, dass die Betriebskosten entsprechend geringer ausfallen. Das hat zur Folge, dass der Verbrauchspreis des Trinkwassers so niedrig wird, dass er beim Konsumenten keinen Spareffekt auslöst. Das führt zum widersprüchlichen Grundsatz, dass der Konsument einen umso niedrigeren Durchschnittspreis zahlt, je mehr er verbraucht. [...]»

B) Stellungnahme des Staatsrats

Die vorgeschlagene Regelung sieht tatsächlich eine **hohe Grundgebühr** vor, die jedoch durch eine niedrigere Mengengebühr aufgewogen werden sollte. Wenn die Gebühren heute schon gemäss den oben erwähnten gesetzlichen Grundsätzen erhoben werden, sollte die Trinkwasserrechnung der Konsumentinnen und Konsumenten letztlich nicht gross ändern, d. h. weder **höher noch tiefer** ausfallen.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Senkung der Mengengebühr und ihre mutmasslichen Spareffekte schon lange diskutiert werden. Sie haben einen SVGW-Experten zu folgendem Kommentar<sup>1</sup> veranlasst, der hier zitiert werden soll, da die Erfahrungen der Fachleute aus der Praxis wichtig sind:

«Wasserversorgungen haben bekanntlich hohe Fixkosten; die Bereitstellung der Infrastruktur ist kostentreibend, und nicht das Wasser an sich. Das heisst, ein Grossteil der Kosten – bis zu 90% – ist mengenunabhängig und fällt an, ob nun viel oder wenig Wasser verteilt wird. Diese Besonderheit stellt spezielle Anforderungen an die Kalkulation der Gebühren. Es ist darauf zu achten, dass **bei dem heute üblichen Rückgang des Wasserkonsums nicht eine Unterdeckung entsteht** und die Wasserversorgung Gefahr läuft, in eine finanzielle Krise zu geraten (Abb. 1). Um die Fixkostenfalle<sup>2</sup> zu vermeiden, empfiehlt der SVGW einen Zweigliedertarif mit einer mengenunabhängigen Grundgebühr und einer Mengengebühr. Dabei sollen die Einnahmen aus der Grundgebühr rund 50–80% der Gesamtkosten und die Einnahmen aus der Mengengebühr entsprechend rund 50–20% der Gesamtkosten decken.

Wie beurteilen nun die Judikative und der Preisüberwacher diese SVGW-Empfehlung? Das Bundesgericht musste sich – soweit bekannt – hinsichtlich der Wasserversorgung noch nicht abschliessend zu dieser Frage äussern, war aber in einem Entscheid aus dem Jahre 2004 der Meinung, dass Grundgebühren, die in der gleichen Grössenordnung anfallen wie mengenabhängige Gebühren, ohne Weiteres dem Äquivalenzprinzip zu genügen vermögen. Weiter äusserte sich das Bundesgericht dahingehend, dass das Verhältnis der Grundgebühren und der variablen Benutzungsgebühren ungefähr dem Verhältnis zwischen fixen und mengenabhängigen Kosten entsprechen sollte. Eindeutig ist die Stellungnahme des Preisüberwachers: Er hält in seinem Papier zur Gebührenbeurteilung im Bereich Wasser die vom SVGW empfohlenen Werte, 50–80% der Gesamtkosten über die Grundgebühren zu decken, ausdrücklich für angemessen.»

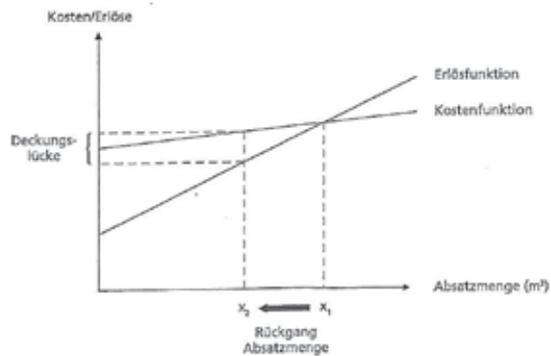


Abb. 1 Die Fixkostenfalle.

**Wird mit dieser Empfehlung unökologisches Verhalten, d. h. Wasserverschwendung, gefördert?** Der Staatsrat bestreitet in keiner Weise, dass Wassersparen sinnvoll ist, doch muss man diese Problematik auch im Zusammenhang mit dem Betrieb der Versorgungsnetze und den tatsächlichen Auswirkungen einer Erhöhung oder Senkung des Kubikmeterpreises für Trinkwasser sehen.

a) Was den **Betrieb der Versorgungsanlagen** anbelangt, arbeiten die Wasserversorgungen bei der Wahl von Material und Ausrüstung bereits heute nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit (bei Leitungen wird mit einer Lebensdauer von 80 Jahren gerechnet). Auch mögliche Energieeinsparungen im Zusammenhang mit der Leistung von Pumpwerken werden systematisch berücksichtigt. Viele Netze weisen jedoch nach wie vor sehr grosse Wasserverluste auf, die 20 bis 30% des Bedarfs ausmachen können, in weniger gut unterhaltenen Netzen sogar 50 bis 100%.

Dies bedeutet, dass die Wasserversorgungen effiziente Mittel zur Bewirtschaftung der Ressourcen und zur Messung der verteilten Mengen einführen müssen, um Bilanzen erstellen zu können. Zudem müssen Lecks systematisch ausfindig gemacht werden. *Massnahmen zur Verringerung der Verluste in den Leitungsnetzen haben insgesamt eine viel nachhaltigere Wirkung auf die Wasserverschwendung als allfällige Sparmassnahmen im Zusammenhang mit dem Kubikmeterpreis des Wassers.*

Eine weitere Massnahme, die die Wasserversorgungen (oder die Behörden) ergreifen können, um die Verschwendung von Trinkwasser zu verhindern, ist die Motivation der Konsumentinnen und Konsumenten durch eine wirksame Information, z. B. die Empfehlung, den Rasen in Trockenperioden nicht zu giessen. Auch auf die Verwendung grosser Mengen Trinkwasser als Kühlwasser in der Lebensmittelindustrie usw. sollte verzichtet werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Wasserversorgungen bei gewissen Netzen, vor allem auf dem Land, die Wasserhygiene im Auge behalten müssen, da das Wasser bei geringem Verbrauch gerne in den Leitungen stagniert. Diese müssen nämlich einen beträchtlichen Durchmesser haben (überdimensional im Verhältnis zum voraussichtlichen Verbrauch), damit die grossen Wassermengen im Falle eines Brandes bewältigt werden können (siehe dazu den Abschnitt «Die Brandbekämpfung»). In diesen Netzen, vor allem wenn sie schlecht konzipiert sind (ungenügende oder feh-

<sup>1</sup> Siehe Urs Manser, op. cit., S. 15.

<sup>2</sup> Die Einführung einer Mengengebühr führt tatsächlich zu einem Rückgang des Wasserverbrauchs, der auf die Einsparungen der Haushalte zurückzuführen ist. Da die Fixkosten durchschnittlich 80% der Gesamtkosten einer Wasserversorgung ausmachen (Leitungsnetz, Pumpwerke, Reservoir, Aufbereitungs- und Steuerungsanlagen), müssen sie bei einer Reduktion des Verbrauchs auf eine kleinere Abgabemenge verteilt werden. Der Verbrauch sinkt zwar, aber nicht die Infrastrukturkosten, denn die Anlagen müssen unabhängig vom Verbrauch erneuert werden. Die Wasserversorgungen müssen den rückläufigen Wasserverkauf daher durch eine Erhöhung des Wasserpreises kompensieren, um ihre Kosten langfristig decken zu können.

lende Verwaschung), könnte intensiveres Wassersparen dazu führen, dass die Wasserversorger das Leitungsnetz mit Trinkwasser spülen müssen, um allfällige Verunreinigungen zu verhindern, was eine echte Verschwendung wäre.

Dies zeigt, dass die Aufgaben der Wasserversorgungen umfassend und komplex sind und dass die Frage des Wassersparens nicht auf simple Marktregeln reduziert werden kann.

- b) Die **Auswirkungen einer Erhöhung oder Senkung des Kubikmeterpreises** auf den Wasserverbrauch sind zu relativieren.

Die heutigen Preise sind grundsätzlich nicht prohibitiv. Man müsste den Verbrauchspreis erheblich erhöhen, um den künftigen Verbrauch tatsächlich zu beeinflussen. Ausserdem hätte diese Massnahme vermutlich nur geringe Auswirkungen auf die Mehrheit der freiburgischen Konsumentinnen und Konsumenten, da diese einen Preisanstieg wohl problemlos verkraften könnten, ohne ihre Gewohnheiten zu ändern. In sozialer Hinsicht hätte eine solche Massnahme jedoch beträchtliche Folgen für zahlreiche benachteiligte Familien, vor allem für kinderreiche Familien.

Im Übrigen wird auf die Erwägungen zur «Kostenfalle» verwiesen, die es zu vermeiden gilt.

Die **relativ detaillierten Finanzierungsbestimmungen im Gesetz**, deren Notwendigkeit zum Teil bestritten wird, sind nach Ansicht des Staatsrats von Vorteil für die Gemeinden und die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die heutigen Trinkwasserreglemente der Gemeinden beruhen in der Regel auf einem Musterreglement der Kantonsverwaltung. Obwohl diese Musterreglemente nicht in einem demokratischen Prozess zustande kommen wie dieses Gesetz, werden sie von den Gemeinden sehr oft unverändert übernommen. Falls im vorliegenden Gesetz keine Finanzierungsbestimmungen vorgesehen würden, so würden die Gemeinden wohl wie üblich die Kantonsverwaltung bitten, rasch ein Musterreglement zur Verfügung zu stellen. Dieses würde wahrscheinlich die Finanzierungsbestimmungen dieses Entwurfs enthalten, da die vorgeschlagene Lösung sinnvoll ist und im Übrigen auch den Empfehlungen der Fachleute der Branche, d. h. des SVGW, entspricht.

Mit der vorgeschlagenen Lösung, diese Grundsätze im Gesetz zu verankern, erhalten die Gemeinden schliesslich eine Art gesetzliches Reglement, das vom Grossen Rat diskutiert und demokratisch verabschiedet wurde.

Die **separate Löschwassergebühr** hält der Staatsrat aus Transparenzgründen nach wie vor für richtig. Die administrativen Gründe, die die Gegner dieser Gebühr vorbringen, sind nicht stichhaltig, und zwar aus dem einfachen Grund, weil der Betrag der Gebühr schematisch, durch einen Prozentsatz, festgelegt werden kann. In diesem Zusammenhang wird auf den Kommentar zum Gesetzesartikel über die jährliche Löschwassergebühr verwiesen.

## 5.2.6 6. Frage: Haben Sie besondere Bemerkungen?

In der Vernehmlassung wurden auch einzelne Artikel kommentiert. Auf diese Stellungnahmen wird grundsätzlich im Kommentar zu den entsprechenden Bestimmungen des Gesetzesentwurfs eingegangen.

## 6. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

### 6.1 Für den Staat

Die finanziellen Auswirkungen für den Staat, die dieser Gesetzesentwurf nach sich zieht, sind mässig. Sie sind einerseits auf die Umsetzung der kantonalen Planung zurückzuführen. Andererseits hängen sie mit der Umsetzung der Bundesgesetzgebung über die Trinkwasserversorgung in Notlagen zusammen.

Verrichtungen im Zusammenhang mit Planungsverfahren sind für das LSVW, Abteilung Kantonales Laboratorium, vollkommen neu. Wie wir jedoch gesehen haben, ist eine gute Planung unabdingbar, damit auf dem ganzen Kantonsgebiet jederzeit genügend Trinkwasser von ausreichender Qualität zur Verfügung steht. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bundesgesetzgebung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen sind sicherlich weniger umfangreich, sie sollten jedoch nicht unterschätzt werden.

Für die Umsetzung der kantonalen Planung und der erwähnten Bundesbestimmungen wird das LSVW, Abteilung Kantonales Laboratorium, auf die Mitarbeit von Fachleuten angewiesen sein. Die Form dieser Mitarbeit ist noch zu definieren. Die Kosten für diese unerlässliche Hilfe können auf rund 260 000 Franken geschätzt werden.

Es ist auch sehr wahrscheinlich, dass das LSVW aufgrund dieser neuen Aufgabe in zwei bis drei Jahren ein neues Computerprogramm braucht.

Es gilt jedoch zu beachten, dass eine gute Planung langfristig umfassende Einsparungen für den ganzen Kanton nach sich ziehen wird.

### 6.2 Für die Gemeinden

Nur die Ausarbeitung des PTWI dürfte für die Gemeinden gewisse finanzielle Auswirkungen haben. Diese sollten jedoch moderat ausfallen. Der Preis eines solchen Plans wird aufgrund der Grösse der Gemeinde und ihrer Einwohnerzahl geschätzt. Für eine Gemeinde mit 2000 Einwohnern dürfte ein solcher Plan, ohne die Erstellung eines Katasters, zwischen 20 000 und 30 000 Franken kosten.

Zum Vergleich: Für die gleiche Gemeinde kommt ein Genereller Entwässerungsplan (GEP) auf 100 000 bis 150 000 Franken zu stehen.

## 7. AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Dieser Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

## 8. ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM EUROPÄISCHEN RECHT

Dieser Gesetzesentwurf ist mit dem europäischen Recht vereinbar.

## 9. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung beschränkt sich nicht auf eine «umweltschonende/ökologische» Entwicklung, wie heute viele meinen. Es handelt sich um ein viel umfassenderes Prinzip, wonach die Gesellschaft von heute die natürlichen Ressourcen so nutzen muss, dass sie ihre Bedürfnisse befriedigen kann, ohne der Gesellschaft von morgen zu schaden.

Nachhaltiges Wirtschaften bedeutet in der (Trink-)Wasserversorgung Folgendes<sup>1</sup>:

- Nie mehr Rohwasser nutzen, als die Natur nachliefert.
- Das Wasser darf von der Gesellschaft nur in dem Masse beeinträchtigt werden, als es sich wieder regenerieren kann. Die Rohwasserqualität muss langfristig gewährleistet sein (Gewässerschutz, Umweltmonitoring).
- Die Wasserversorgungen wirtschaften so, dass die Versorgung langfristig gesichert ist (Erneuerung der Infrastruktur, Investitionen usw.).
- Die Wasserversorgungen sind in dem Masse sozialverträglich, dass der Wasserpreis für alle erschwinglich ist.

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung:

- Hinsichtlich des Umweltschutzes sieht der Entwurf den Bau von rationellen Trinkwasserinfrastrukturen vor, insbesondere durch den obligatorischen Einbezug der Pläne. Zudem fördert er die Nutzung lokaler Wasserressourcen, *sofern dies wirtschaftlich tragbar ist*. Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell sieht zwar keinen abschreckend hohen Preis vor, so dass die Konsumentinnen und Konsumenten ermuntert werden, Trinkwasser zu sparen, schafft aber trotzdem Anreize für die Wasserversorger, ihre Netze zu unterhalten, um Wasserverluste infolge defekter Leitungen möglichst zu verhindern. Im Moment sollte die Verschwendung von Trinkwasser nämlich vor allem auf dieser Ebene bekämpft werden. Wenn zu viel gespart wird, besteht wie bereits erwähnt die Gefahr, dass das Wasser länger in den Leitungen stagniert, was dazu führen kann, dass das Netz mit Trinkwasser gespült werden muss, damit keine hygienischen Probleme auftreten.
- In wirtschaftlicher Hinsicht führt der Entwurf ein auf dem Verursacherprinzip beruhendes Finanzierungssystem ein, wie es die Empfehlungen des SVGW vorsehen. Dieses ermöglicht den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen sowohl kurz- und mittelfristig wie auch für die künftigen Generationen und verhindert zudem, dass die Wasserversorgungen in die «Fixkostenfalle» geraten.
- In sozialer Hinsicht stellt der Entwurf sicher, dass alle Regionen, Gemeinden und Personen in einem klar definierten Perimeter tatsächlich das Recht haben,

Trinkwasser zu beziehen. Aus der Sicht des gemeinsamen Erbes gewährleistet der Entwurf zudem, dass das öffentliche Trinkwasser ein Allgemeingut in der öffentlichen Hand und damit grundsätzlich für alle wirtschaftlich zugänglich bleibt.

## 10. REFERENDUMSKLAUSEL

Das Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum gemäss Artikel 102 Bst. d des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1).

Es untersteht jedoch weder dem obligatorischen Finanzreferendum gemäss Artikel 45 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV, SGF 10.1) und Artikel 102 Bst. e PRG noch dem fakultativen Finanzreferendum gemäss Artikel 46 KV und Artikel 102 Bst. f PRG.

## 11. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN DES GESETZESENTWURFS

### 11.1 1. KAPITEL – Allgemeine Bestimmungen

#### 11.1.1 1. Abschnitt: Grundsätze

##### Art. 1 Zweck

Artikel 1 erläutert den *Zweck* des Gesetzes. Die Absätze 1 und 2 sind die Eckpfeiler des Entwurfs. Die Auslegung des TWG muss systematisch unter Berücksichtigung dieser beiden Absätze erfolgen.

- Artikel 1 Abs. 1 lautet: *«Mit diesem Gesetz soll sichergestellt werden, dass das lebenswichtige Gut Trinkwasser wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt sowie in genügender Menge und nachhaltig verteilt wird, prioritär um den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken.»*
  - Da der Staat und die Gemeinden die Wasserversorgung *sicherstellen* müssen (s. Art. 77 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004), darf Wasser nicht zum Gegenstand von Spekulationen werden. Daher ist es das Ziel des Gesetzes *sicherzustellen*, dass das Trinkwasser *wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt*.
  - Dieser Artikel legt gleichzeitig fest, dass das *Trinkwasser prioritär* verteilt werden muss, *um den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken*. Hier greift das Gesetz die Idee aus Artikel 40 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen auf<sup>2</sup>. Es besteht kein Grund, diese Priorität in Frage zu stellen, da es sich um ein *lebenswichtiges Gut* handelt.
  - Der erste Absatz präzisiert ausserdem, dass der Bedarf der *Allgemeinheit* gedeckt werden muss, und zwar in *genügender Menge*. Der Begriff der *Allgemeinheit* ist selbsterklärend.
  - Schliesslich hebt diese Bestimmung die *Nachhaltigkeit*<sup>3</sup> besonders hervor, namentlich in Anwen-

<sup>2</sup> Artikel 40 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen schreibt unter der Überschrift *«Bestimmungen betreffend die öffentlichen Gewässer»* vor: *«Die Bedürfnisse des Lebensunterhalts haben den Vorrang vor jeder anderen Benützung der öffentlichen Gewässer.»*

<sup>3</sup> Gemäss einer breit anerkannten Definition ist eine Entwicklung *«nachhaltig, wenn sie gewährleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen*

<sup>1</sup> Quelle: Website [www.trinkwasser.ch](http://www.trinkwasser.ch)

derung von Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004. Das heisst, dass alle Aktivitäten, die auf der Grundlage dieses Gesetzes unternommen werden, unter Berücksichtigung aller Aspekte beschlossen und weitergeführt werden müssen, die langfristig eine nachhaltige Entwicklung garantieren.

Es sei hier bemerkt, dass der Entwurf absichtlich nicht vorsieht, dass beispielsweise das Trinkwasser an die «gesamte» Bevölkerung in ausreichender Menge verteilt werden muss. Diese Präzisierung («gesamte») könnte falsch interpretiert werden und die Vermutung nahelegen, dass zum Beispiel jeder Rohbau und jede abgeschiedene Alphütte verlangen könnten, dass sie an eine Trinkwasserinfrastruktur angeschlossen werden. Doch um Anspruch auf die Trinkwasserversorgung erheben zu können, muss sich die Bevölkerung innerhalb des im Gesetz festgelegten «geografischen» Adressatenkreises befinden.

- Artikel 1 Abs. 2 erinnert daran, dass Trinkwasser, ob öffentlichen oder privaten Ursprungs, den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände entsprechen muss, wenn es an Dritte verteilt wird. Hierbei handelt es sich ebenfalls um einen indirekten Verweis auf diese Gesetzgebung, wenn es darum geht, namentlich die Qualität zu bestimmen, die Wasser aufweisen muss, um als «Trinkwasser» zu gelten.

Die Begriffe «Trinkwasser» und «Verteilung» wurden weiter oben in einem separaten Kapitel behandelt.

- Artikel 1 Abs. 3 beinhaltet eine *nicht abschliessende* Liste der Ziele des Gesetzesentwurfs:
  - Buchstabe a versteht sich von selbst; es geht um die Frage der Organisation von Kontrollen.
  - Die Ziele, die unter Buchstabe b, c und d aufgeführt sind, sollen die Koordination und Verwaltung der möglichen Aktivitäten in Zusammenhang mit dem Trinkwasser auf allen Ebenen sicherstellen. Die Koordination muss zuerst unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Behörden erfolgen, die in irgendeiner Form im Bereich des Trinkwassers aktiv werden (Bst. b). Weiter muss sie, wenn der Gedanke von Buchstabe b weitergeführt wird, bei der Realisierung und Wartung geeigneter, effizienter, rationeller und multifunktionaler Trinkwasserinfrastrukturen erfolgen. Es ist auch zu beachten (vgl. Bst. c), dass die Trinkwasserinfrastrukturen auch für andere Zwecke von öffentlichem Interesse genutzt werden können als für den Konsum; damit ist insbesondere die Brandbekämpfung gemeint. Ausserdem muss die Koordination kohärent sein und deshalb gemäss der Planung erfolgen (Bst. d). Schliesslich ist zu beachten, dass mit dem im Gesetz verwendeten Ausdruck «auf lokaler und regionaler Ebene» alle möglichen institutionellen Ebenen gemeint sind (zum Beispiel die Ebenen kommunal, interkommunal, kantonal, interkantonal).

- Das Gesetz (Bst. e) gewährleistet die Finanzierung der Infrastrukturen durch die Gemeinwesen. Nur eine auf lange Frist geplante Finanzierung, die die gesamten Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen berücksichtigt, kann sicherstellen, dass für zukünftige Generationen ein dauerhafter, ausreichender und ökonomisch tragbarer Zugang zum Trinkwasser besteht.
- Ein Ziel dieses Gesetzes besteht darin, die Nutzung lokaler Wasserressourcen zu fördern, damit diese wertvollen Ressourcen nicht verlorengehen (Bst. f). Wenn dieses Ziel nach den Regeln der Kunst umgesetzt wird, so führt es unbestreitbar zu einer nachhaltigen Entwicklung. Es ist jedoch zu bemerken, dass es hierbei nur darum geht, die Nutzung dieser Ressourcen «soweit wie möglich begünstigen». Eine solche Begünstigung erfolgt selbstverständlich nicht um jeden Preis. Insbesondere sollte die Nutzung lokaler Wasserressourcen nicht begünstigt werden, wenn die Kosten im Vergleich zum Nutzen zu hoch wären.
- Schliesslich wäre diese Liste der Ziele im Sinne einer umfassenden Politik der nachhaltigen Entwicklung nicht vollständig, wenn eine rationelle Nutzung der Wasserressourcen nicht formell gefördert würde (Bst. g).

## Art. 2 Geltungsbereich

Artikel 2 umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes.

- Artikel 2 Abs. 1 Bst. a erwähnt, dass das Gesetz für «das Trinkwasser» gilt, «das an Dritte verteilt wird». Für diese beiden Begriffe wird auf die entsprechenden Kapitel der Botschaft verwiesen.
- Artikel 2 Abs. 1 Bst. b übernimmt die klare Definition der Trinkwasserinfrastrukturen aus dem Bundesrecht (Art. 6 der Bundesverordnung über das Trinkwasser). Diese Definition wird im vorliegenden Entwurf durchgehend verwendet.
- Artikel 2 Abs. 1 Bst. c übernimmt Artikel 1 Bst. c des geltenden Trinkwassergesetzes. Die Unterscheidung zwischen «Trinkwasserinfrastrukturen» und «Hausinstallationen» ist sehr wichtig. Beispielsweise treten die Planung oder die Gebühren nur in Zusammenhang mit den «Trinkwasserinfrastrukturen» auf, während die Lebensmittelsicherheit nicht nur bei diesen Infrastrukturen, sondern auch bei den «Hausinstallationen» eine Rolle spielt. Die Hausinstallationen können beispielsweise Kontaminationen einer ganzen Trinkwasserinfrastruktur hervorrufen; die für die Lebensmittelsicherheit zuständigen Organe, aber auch die Wasserversorgungen müssen in einer solchen Situation eingreifen können.

Absatz 2 dieses Artikels behält die Spezialgesetze vor, die gewisse besondere Aspekte des Trinkwassers regeln. Es wird daran erinnert, dass dieses Gesetz eine Gesamtkoordination fordert, wenn es direkt oder indirekt um Trinkwasser geht.

## Art. 3 Aufgabenteilung

Der Gesetzesentwurf ändert nichts an der gegenwärtigen Situation, das heisst, die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser fallen weiterhin in den Kompetenzbereich der Gemeinden.

---

*Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen. Konkret zielt die Nachhaltigkeit darauf ab, die drei grundlegenden Dimensionen zu verbinden, die eine harmonische Entwicklung der Menschheit erlauben: gesellschaftliche Solidarität zwischen den Generationen, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ökologische Verantwortung».*

Wie dies bereits heute der Fall ist, wird der Staat auch weiterhin Aufsichts- und Kontrollaufgaben wahrnehmen. Zusätzlich wird er eine Koordinationsaufgabe wahrnehmen; sie wird prinzipiell durch die kantonale Planung der Trinkwasserversorgung umgesetzt. Ausserdem wird der Staat beauftragt, die Konsumentinnen und Konsumenten für einen sparsameren Umgang mit Trinkwasser zu sensibilisieren.

### 11.1.2 2. Abschnitt: Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen

#### Art. 4 Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung

Einleitend sei bemerkt, dass der 1972 im Gesetz über die öffentlichen Sachen (ÖSG) definierte *Begriff des öffentlichen Gewässers unverändert bleibt*.

- Artikel 4 Abs. 1 übernimmt im Wesentlichen Artikel 40 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen. Bedingungslose Priorität hat der Nahrungsmittelbedarf. Dieser Absatz bedarf keines weiteren Kommentars.
- Zu Artikel 4 Abs. 2 sei daran erinnert, dass die Erfahrungen weltweit gezeigt haben, dass Wasserprivatisierungen meistens zu einer Preiserhöhung und zu einschneidenden sozialen Folgen für die Bevölkerung führen, auch wenn es unseres Wissens in der Schweiz keine Beispiele dafür gibt.<sup>1</sup> Um zu verhindern, dass diese lebenswichtige natürliche Ressource, die in der Schweiz immer noch uns allen gehört, zum Objekt der Begierde und zum Gegenstand von Spekulationen wird, ist es unerlässlich, dass die Bewirtschaftung der «**öffentlichen** Gewässer» dauerhaft in der öffentlichen Hand bleibt.

Zurzeit können «öffentliche Gewässer» Gegenstand von Konzessionen sein. Gemäss dem Gesetz über die öffentlichen Sachen:

- darf keine Konzession für eine Dauer von mehr als 80 Jahren erteilt werden (Art. 35 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen);
- können Konzessionen erneuert werden (Art. 36 ÖSG);
- können Konzessionen an Bedingungen geknüpft sein (Art. 24 ÖSG);
- müssen die Berechtigten ihr Recht unter Rücksichtnahme auf die Allgemeinheit ausüben (Art. 29 ÖSG);
- können die Konzessionen ohne Entschädigung zurückgezogen werden, wenn sich der Konzessionsnehmer nicht an das Gesetz oder an die Erteilungsbedingungen hält (Art. 37 ÖSG).

Trotzdem ist klar, dass bei einer solchen Dauer der Anreiz gross ist, dass ein so lebenswichtiges Gut wie das zur Ernährung bestimmte Wasser zum «Gegenstand von Spekulationen» wird.

Doch egal welche Bedingungen an ihre Erteilung geknüpft sind, die Konzession ist für den Konzessionsnehmer fast gleichbedeutend mit Eigentum, das ihm vor ihrem Ablauf ausschliesslich durch Enteignung entzogen werden kann. Das kann lange Rechtsverfah-

ren zur Folge haben, während denen die Menschen in ihrem Recht auf ein Existenzminimum, d. h. den Zugang zu Trinkwasser, eingeschränkt sein können. Solche Situationen müssen unbedingt verhindert werden.

Aus diesem Grund wird im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagen, den «öffentlichen Gewässern», die dem Nahrungsmittelbedarf dienen, oder anders gesagt der Trinkwasserversorgung, einen besonderen Status zu verleihen, indem in Artikel 4 Abs. 2 des Gesetzes über das Trinkwasser eine unumgängliche Bedingung festgelegt wird, um für solche Konzessionen berücksichtigt werden zu können. Dies zieht eine Änderung (Hinzufügen von Verweisen) des Gesetzes über die öffentlichen Sachen sowie den Erlass von Übergangsbestimmungen nach sich. Im Übrigen wird auf den allgemeinen Teil der Botschaft verwiesen, in dem diese Frage ausführlich behandelt wird.

Schliesslich muss daran erinnert werden, dass die für die öffentlichen Sachen verantwortliche Direktion auch weiterhin für die Konzessionen zur Nutzung der öffentlichen Sachen und alle damit zusammenhängenden Aufgaben zuständig ist, die im Rahmen der in Artikel 7 Abs. 1 Bst. a vorgesehenen Erstellung des Wasserressourceninventars wahrgenommen werden müssen, d. h. namentlich die Erteilung, die Erfassung und die Aktualisierung der Liste der erteilten Konzessionen.

#### Art. 5 Mit öffentlichen Gewässern gespeiste Trinkwasserinfrastrukturen

Damit Trinkwasser genutzt werden kann, muss es selbstverständlich gewonnen, aber auch verteilt werden. Die Gemeinden sind im Übrigen innerhalb gewisser Grenzen, auf die wir noch zurückkommen werden, verpflichtet, auf ihrem Gebiet Trinkwasser zu verteilen.

Gegenwärtig wird Trinkwasser vor allem über Netze verteilt. Die Leitungsnetze werden in den meisten Fällen durch öffentliche Gewässer gespeist, für deren Verwendung (Unterlassungen ausgenommen) eine Konzession eingeholt werden musste. Es sei daran erinnert, dass die Konzession den Berechtigten in eine «Quasi-Eigentümersituation» versetzt. Angesichts der Verteilungspflicht der Gemeinden und auch aus wirtschaftlichen Gründen ist es daher logisch, dass der Konzessionsberechtigte grundsätzlich auch Eigentümer der Trinkwasserinfrastrukturen ist. Heute sind die Gemeinden oder Gemeindeverbände im Allgemeinen selbst Eigentümer der mit öffentlichen Gewässern gespeisten Infrastrukturen.

Um zu gewährleisten, dass Trinkwasser, das Gegenstand einer Konzession ist, auch tatsächlich weiterhin und zu einem für alle fairen Tarif verteilt wird, sieht der Entwurf wie für die Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung (Art. 4 Abs. 2) vor, dass die Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern gespeist werden, Eigentum von Gemeinwesen sind. Es sei ausserdem auf den Kommentar zu Artikel 4 Abs. 2 verwiesen, der sinngemäss gilt, sowie auf die Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes.

Schliesslich wird festgestellt, dass eine «Trinkwasserinfrastruktur» «mit öffentlichen Gewässern» im Sinne dieses Gesetzes gespeist wird, sofern öffentliche Gewässer im Sinne des Gesetzes über die öffentlichen Sachen in diese Infrastruktur fliessen. Die Tatsache, dass nicht-öffentliche Gewässer jeden Volumens später oder gleichzeitig ebenfalls in die Infrastruktur fliessen, ändert nichts daran. Dies ist übrigens einer der Gründe dafür,

<sup>1</sup> Siehe insbesondere [www.remunicipalisation.org](http://www.remunicipalisation.org) und [www.partage-deseaux.info/article163.html](http://www.partage-deseaux.info/article163.html) und die dort aufgeführten Verweise.

weshalb der untenstehende Artikel 6 die «*ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeisten Infrastrukturen*» behandelt.

**Art. 6 *Ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeiste Infrastrukturen***

Die Trinkwasserinfrastrukturen, die ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeist werden, müssen im Gegensatz zu Infrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern gespeist werden, nicht zwingend Eigentum eines Gemeinwesens sein. Im Rahmen des Privat- und des öffentlichen Rechts gilt weiterhin, dass private Trinkwasserressourcen Gegenstand einer freien Vermarktung durch ihren Eigentümer sein können.

Es sei hier bemerkt, dass nicht-öffentliche Gewässer im Sinne des Gesetzes über die öffentlichen Sachen, die durch ein Gemeinwesen erworben werden, trotzdem nicht zu öffentlichen Gewässern im Sinne des erwähnten Gesetzes werden. Sie bleiben nicht-öffentliche Gewässer, jedoch im Eigentum eines Gemeinwesens. Diese Gewässer gehören zum Finanzvermögen (oder Privatvermögen) des Gemeinwesens, dem sie gehören. Das ist die Grundlage für die Präzisierung, die auch Gegenstand von Artikel 6 und von Artikel 17 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Entwurfs ist.

Absatz 2 verweist auf Artikel 19, der die allfällige Enteignung dieser Gewässer und Infrastrukturen behandelt.

**11.1.3 3. Abschnitt: Planung**

Die Trinkwasserressourcen und -verteilung können nur gut gesteuert werden, wenn kohärente Trinkwasserinfrastrukturen bestehen.

Es ist daher unerlässlich, eine Trinkwasserplanung zu erstellen. Namentlich dank einer solchen Planung sollte das vorliegende Gesetz seine Ziele erreichen.

**Art. 7 *Kantonsplanung***

In Artikel 7 des Gesetzesentwurfs wird die Erstellung eines Sachplans Trinkwasserinfrastrukturen (STWI) vorgesehen. Der verbindliche Inhalt des Sachplans wird in den kantonalen Richtplan integriert und hat die gleichen Wirkungen wie dieser.

Der Plan, der offiziell als «Sachplan» bezeichnet wird, weil er nur einen Bereich des kantonalen Richtplans betrifft, ist ein umfassendes Hilfsmittel für die Trinkwasserinfrastrukturplanung. Neben einem Inventar der Trinkwassersituation legt er namentlich die zu erreichenden Ziele und die dazu erforderlichen Massnahmen fest. Er bestimmt ausserdem, welches die Prioritäten sind.

- Artikel 7 Abs. 1 Bst. a: Der Sachplan muss ein Inventar der Wasserressourcen und der Grundwasserschutzareale enthalten. Das Inventar der Wasserressourcen sollte die Wasserressourcen nicht nur bestimmen und lokalisieren, namentlich unter Angabe ihrer Kapazitäten und Qualitäten, sondern auch ihren Status angeben. Ihren Status zu bestimmen heisst zuerst einmal anzugeben, ob die fragliche Ressource ein öffentliches Gewässer ist oder nicht. Handelt es sich um ein öffentliches Gewässer, so gibt das Inventar an, ob es Gegenstand einer Konzession ist. Ist dies der Fall, wird ebenfalls angegeben, wer der Berechtigte ist, zu welchen Bedingungen und bis wann. Eine Kopie der Konzessionsurkunde muss dem Inventar systematisch beigelegt werden.

Das Inventar der Grundwasserschutzareale ist selbst-erklärend. Es ist bereits vorhanden. Ausserdem ist es auch jetzt schon Pflicht, die Schutzzonen für den Trinkwassergebrauch auszuscheiden (Art. 20 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer; GSchG)<sup>1</sup>.

- Die Koordination der vorhandenen Trinkwasserinfrastrukturen zielt darauf ab, die Nutzung und Verteilung der zur Verfügung stehenden Trinkwasserressourcen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b) unter Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung zu optimieren, wie dies dem Leitgedanken dieses Gesetzes entspricht.
- Damit die Wasserversorgung in Notlagen gewährleistet werden kann, müssen namentlich folgende Aufgaben ausgeführt werden:
  - i. sicherstellen, dass in Notlagen auf dem gesamten Kantonsgebiet die geforderten Mindestmengen an Trinkwasser verfügbar sind (Art. 4 VTN);
  - ii. die Gemeinden bezeichnen, die die Trinkwasserversorgung in Notlagen sicherstellen müssen (Art. 5 VTN);
  - iii. falls nötig regionale Werkhöfe einrichten (Art. 7 VTN);
  - iv. ein Inventar erstellen (Art. 8 VTN; vgl. dazu Art. 7 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes);
  - v. einen Plan erstellen, mit dem in Notlagen die Untersuchungen der Trinkwasserqualität intensiviert werden können (Art. 9 VTN);
  - vi. eine Frist für den Vollzug dieser Massnahmen festlegen (Art. 18 VTN).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden gemäss VTN (Art. 10 bis 16 VTN) verpflichtet sind, Massnahmen im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung in Notlagen zu ergreifen (z. B. Regelung der Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden, Erstellen eines Massnahmenplans, Erarbeiten einer Dokumentation für Notlagen, Ausbildung des Personals, Anschaffen des für Notlagen erforderlichen Materials, Treffen von in Notlagen erforderlichen baulichen, betrieblichen und organisatorischen Massnahmen und Kontrolle der Wirksamkeit dieser Massnahmen). Der STWI erlaubt es den Gemeinden, viele der ihnen durch die VTN übertragenen Massnahmen wirksam und einfacher wahrzunehmen; im Übrigen müssen diese Massnahmen im Plan der Trinkwasserinfrastrukturen der Gemeinde erwähnt werden (s. Art. 8 Abs. 3).

Letztlich sollte der STWI aus einer soliden und kohärenten Planung bestehen, die auf der Nachweisbarkeit des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Massnahmen basiert, um die allgemeine Wasserbewirtschaftung sicherzustellen, breite Zustimmung in der Bevölkerung zu erhalten, gute Ergebnisse zu erzielen und die öffentlichen Gelder sinnvoll einzusetzen, auch in Notlagen. Es sei ausserdem bemerkt, dass der STWI kein kantonaler Nutzungsplan ist; er hat keinen Verfügungscharakter.

<sup>1</sup> Die Kantone scheidet Schutzzonen für die im öffentlichen Interesse liegenden Grundwasserfassungen und -anreicherungsanlagen aus; sie legen die notwendigen Eigentumsbeschränkungen fest.

Um die Zweckmässigkeit des Sachplans bei zukünftigen Veränderungen sicherzustellen, wird er regelmässig beurteilt und überprüft, und zwar mindestens alle 10 Jahre (Abs. 3).

Im Übrigen wird auf den allgemeinen Teil der Botschaft verwiesen, in dem diese Frage ausführlich erläutert wird. Die finanziellen Folgen der Planung werden im Abschnitt «Finanzielle Auswirkungen» behandelt.

**Art. 8 Gemeindeplanung**

Es braucht nunmehr ein Konzept, das die gesamten Trinkwasserinfrastrukturen auf Gemeindeebene umfasst.

Dieses Konzept soll in Form eines Plans der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) festgeschrieben werden, der sowohl intern mit der Ortsplanung als auch extern mit den auf regionaler Ebene bestehenden oder geplanten Trinkwasserinfrastrukturen koordiniert sein muss. Der PTWI muss auch die besonderen Bestimmungen im Bereich Brandbekämpfung berücksichtigen. Diese Koordination wird von den Gemeinden bei der Realisierung ihrer Trinkwasserinfrastrukturen bereits mehr oder weniger systematisch berücksichtigt. Diese Praxis soll formalisiert werden.

Absatz 2 sieht im Wesentlichen vor, dass der PTWI auch die Anlagen, die auf Gemeindeebene gebaut werden müssen, sowie ihre Realisierungsfristen (Priorisierung) festlegt. Diese Anlagen müssen im Erschliessungsprogramm (RPBG) der Gemeinde integriert werden.

Artikel 8 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs regelt den Mindestinhalt des PTWI. Diesbezüglich ist zu präzisieren, dass der geforderte Inhalt den Gemeinden bereits jetzt im Wesentlichen bekannt sein dürfte, da sie seit Beginn der 1980er-Jahre eine Trinkwasserkartei führen müssen (s. dazu den allgemeinen Teil der Botschaft). Der in Artikel 8 Abs. 3 Bst. a aufgeführte «generelle Plan der Infrastrukturen» umfasst die Leitungstrassees, die das Verteilernetz bilden, wobei wenigstens der Durchmesser und wenn möglich das Material angegeben werden müssen. Der Plan muss ausserdem die folgenden Elemente beinhalten:

- die Hauptbestandteile des Leitungsnetzes: Netz-Schieber, Spül-Schieber, Lüftungsöffnung, Hydrant usw.
- die wichtigsten Anlagen: Fassungen – Pumpwerk – Reservoir – Zählkammer – Druckregelventil usw.

Der PTWI ist als Richtplan konzipiert. Er hat deshalb Privaten gegenüber keinen Verfügungscharakter und kann daher nicht direkt angefochten werden. Er ist jedoch verbindlich für die Behörden.

Der Plan muss auf einem elektronischen Datenträger gespeichert werden und die allgemeinen Informationen enthalten, anhand deren die allgemeine Funktionsweise des Zuleitungsnetzes und der Wasserverteilung definiert werden kann.

Die finanziellen Folgen dieser Planung werden im Abschnitt «Finanzielle Auswirkungen» behandelt.

**11.2 2. KAPITEL – Vollzugsorgane und Zuständigkeiten**

**11.2.1 1. Abschnitt: Staat**

**Art. 9 und 10 Staatsrat und für die Lebensmittelkontrolle zuständige Direktion**

Diese beiden Artikel behandeln die Zuständigkeiten des Staatsrats und einer seiner Direktionen, zurzeit der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion.

Sie erfordern keinen besonderen Kommentar.

**Art. 11 Amt**

Artikel 11 legt die Zuständigkeiten des für die Lebensmittelkontrolle verantwortlichen Amts im Zusammenhang mit dem Trinkwasser fest. Diese Aufgaben werden konkret unter der Aufsicht des Kantonschemikers erfüllt, der aufgrund des Bundesrechts für diesen Bereich zuständig ist. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass der Kantonschemiker und das ehemalige Kantonale Laboratorium in das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen integriert wurden.

Die Ziele in Bezug auf die Koordination der Bewirtschaftung der Trinkwasserinfrastrukturen werden vor allem durch das Amt umgesetzt. Dadurch erhält das Amt folgende neue Aufgaben:

- Es ist Aufgabe des Amts, den STWI auszuarbeiten und für seine Aktualisierung zu sorgen (Art. 11 Bst. a).  
Diese Aufgabe beinhaltet namentlich die Erstellung und die Aktualisierung des Inventars der Trinkwasserinfrastrukturen des Kantons. Dieses Inventar muss mit dem Inventar der Wasserressourcen (durch das Amt für Umwelt, AfU) und den Daten der Brandbekämpfung (durch die Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt, KGV) koordiniert sein. Dies ist eine neue und aufwendige Aufgabe; sie ist nicht nur wesentlich für die Realisierung einer kohärenten Planung, sondern auch von der VTN vorgeschrieben, um Notlagen zu mildern. Zur Erstellung dieses Plans kann das Amt nicht nur auf die Unterstützung mehrerer Einheiten des Staates, insbesondere der KGV und des AfU, zählen, sondern auch auf die Daten des Geographischen Informationssystems (GIS) des Staates Freiburg zurückgreifen.
- Eine weitere Aufgabe des Amts besteht darin, Gutachten für den Bau von Trinkwasserinfrastrukturen, aber auch im Rahmen der Ausarbeitung der PTWI zu erstellen (Art. 11 Bst. b).
- Das Amt muss weiterhin dafür sorgen, dass die Wasserversorgungen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle und damit ihren Verpflichtungen im Bereich der Wasserqualität nachkommen (Art. 11 Bst. c).
- Es muss ausserdem, in Zusammenarbeit mit dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt (vgl. Art. 12), das sie wenn nötig anordnen muss, die Massnahmen planen, die in Notlagen ergriffen werden müssen (Art. 11 Bst. d).
- Und schliesslich beteiligt sich das Amt an den Arbeiten der kürzlich durch das GewG eingesetzten beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission.

Diese neuen Aufgaben haben zur Folge, dass das Amt mehr Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) einstel-

len muss. Auf diesen Punkt des Gesetzesentwurfs wird im Kapitel «Finanzielle Auswirkungen» näher eingegangen.

#### **Art. 12 Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt**

Mit dieser Bestimmung sollen die Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung in Notlagen geklärt und definiert werden. Es wird vorgeschlagen, dass das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt, das derzeit der Sicherheits- und Justizdirektion angegliedert ist, diese Aufgabe übernimmt.

### **11.2.2 2. Abschnitt: Gemeinden**

#### **A. Trinkwasserverteilung und -versorgung**

##### **Art. 13 Verteilungspflicht – Adressaten**

Zuerst muss klargestellt werden, dass die Artikel 13 und 14 über die Verteilungspflicht aus Sicht der Raumplanung keine Bedeutung haben. Sie stehen in keinem Zusammenhang mit der Erschliessungspflicht. Die Problematik der Grob- und Detailerschliessung der Zonen ist durch das RPBG geregelt (Art. 93 ff. RPBG).

Die Frage des Eigentums an den «Trinkwasserinfrastrukturen», die zur Trinkwasser-Groberschliessung im Sinne des RPBG gehören, ist ausserdem in Artikel 5 und 6 des vorliegenden Gesetzes geregelt.

Die Artikel 13 und 14 regeln lediglich die Pflicht zur *Verteilung* und ihre allfälligen Ausnahmen. Sie schreiben nicht vor, wo und wann Trinkwasserinfrastrukturen gebaut werden müssen.

Artikel 13 des Entwurfs sieht vor, dass die Gemeinden verpflichtet sind, «den im Zonennutzungsplan festgelegten Bauzonen genügend Trinkwasser zu verteilen». Nur in Zusammenhang mit Artikel 93 Abs. 1 RPBG über die Erschliessungspflicht der Bauzonen kann aus diesem Artikel geschlossen werden, dass diese Grundstücke anschliessbar sein müssen, oder in anderen Worten, dass die obligatorische Trinkwasserversorgung anhand von Trinkwasserinfrastrukturen vorgenommen werden muss. Der in diesem Gesetz verwendete Begriff Bauzone entspricht übrigens dem in der Raumplanung, im RPBG verwendeten Begriff.

Die im Entwurf vorgeschlagene Formulierung scheint auf den ersten Blick den Gemeinden mehr Aufgaben aufzutragen, als es heute der Fall ist. Gemäss dem gegenwärtigen Gesetzestext (vgl. Art. 8) sind die Gemeinden «lediglich» verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Wohn- und öffentliche Räume über genügend Trinkwasser verfügen. Da die Gemeinden gegenwärtig keine Trinkwasserverteilungspflicht haben, sondern nur das Nötige tun müssen (dafür sorgen), dass das Wasser in genügender Menge verfügbar ist, könnte man also den Eindruck haben, dass Artikel 13 den Gemeinden mehr Aufgaben aufbürdet.

Dies ist jedoch nicht der Fall, und zwar aus folgenden Gründen:

a) Der gegenwärtig verwendete Begriff «dafür sorgen» ist zwar tatsächlich unklar, aber es ist offensichtlich, dass er nicht nur eine Aufsichtsaufgabe, sondern auch eine Handlungspflicht beinhaltet. Wenn die Bevölkerung der betreffenden Gemeinde keinen Zugang zu Trinkwasser hat, bringt es auch nichts, wenn die Gemeinde weiterhin «dafür sorgt». Sie muss handeln, und dieses Handeln besteht in der Verteilung von

Wasser an ihre Einwohnerinnen und Einwohner. Der Ausdruck «dafür sorgen» führt also faktisch zu einer «Verteilungspflicht». Daher ist es sinnvoll, von jetzt an den Ausdruck «Verteilungspflicht» zu verwenden.

b) Die gegenwärtige «Verteilungspflicht» für das Trinkwasser ist nicht oder nur indirekt durch die einschlägigen Bestimmungen der Raumplanungs- und Baugesetzgebung begrenzt. Allein aufgrund von Artikel 8 des geltenden Gesetzes könnte man meinen, dass die Gemeinden verpflichtet sind, alle Einwohnerinnen und Einwohner mit Trinkwasser zu versorgen, also bis in den hintersten Winkel ihres Gebiets, zum Beispiel ausserhalb der Bauzone. Dies ist jedoch nicht der Fall und darf auch nicht der Fall sein.

Artikel 13 des Entwurfs legt den Adressatenkreis der Verteilungspflicht fest. Die Adressaten müssen innerhalb der Bauzonen liegen, die in den Zonennutzungsplänen definiert sind. Dies erscheint angesichts der im RPBG vorgesehenen Erschliessungspflicht logisch.

Der Begriff der «genügenden Menge» ist unbestimmt. Er kann nur von Fall zu Fall bestimmt werden, je nach Ortschaft (Stadt, Land) und je nach Aktivitäten, die in diesen Ortschaften ausgeführt werden. Um die Umsetzung des vorliegenden Gesetzes durch die Gemeinden zu vereinfachen, ist es jedoch angebracht, den Begriff so genau wie möglich zu umschreiben.

In der Schweiz kann generell von einem spezifischen Trinkwasserverbrauch von durchschnittlich 200/250 Liter pro Tag und Person ausgegangen werden. Je nach Zeitpunkt (z. B. Spitzenverbrauchszeiten) und den betroffenen Zonen (ländlicher oder städtischer Raum, landwirtschaftliche, industrielle oder gewerbliche Tätigkeiten usw.) kann der maximale spezifische Verbrauch 50% bis 100% höher liegen.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass es nicht sinnvoll ist, im Trinkwassergesetz Perimeter ausserhalb der Bauzone vorzusehen, in denen die Gemeinden zur Verteilung von Trinkwasser verpflichtet wären. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Gemeinwesen gemäss Artikel 58 Abs. 2 RPBG nicht verpflichtet ist, die Kosten für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt von zusätzlichen Erschliessungsanlagen für besondere Perimeter in der Landwirtschaftszone zu tragen. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Gemeinden souverän entscheiden können, auch ausserhalb der Bauzone Trinkwasser zu verteilen.

##### **Art. 14 Verteilungspflicht – Ausnahmen**

Artikel 14 Abs. 1 berücksichtigt die Situation der Adressaten im Sinne von Artikel 13, die zwar anschliessbar sind, jedoch Eigentümer von privaten Trinkwasserressourcen mit genügend natürlich belassenem oder aufbereitetem Trinkwasser sind und diese nutzen. Da die Trinkwasser-Groberschliessung diesen Adressaten im Prinzip keinen Nutzen bringt, ist es nur gerecht, einerseits die Gemeinde von ihrer Verteilungspflicht ihnen gegenüber zu entbinden und andererseits auch die Adressaten von der Entrichtung der Vorzugslast auszunehmen (vgl. Art. 31 Abs. 3).

Es sei jedoch bemerkt, dass in jedem Fall die Spezialgesetzgebungen, die zur Einrichtung einer Brandbekämpfung verpflichten, vorbehalten bleiben (vgl. beispielsweise das Gesetz vom 12. November 1964 betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden, das Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember

2008). Befindet sich der fragliche Adressat also im Perimeter der Brandbekämpfung, und sind die Brandbekämpfungsinfrastrukturen, die ihm dienen können, realisiert, muss er in jedem Fall die Löschwassergebühr bezahlen. Wie alle seine Mitbürgerinnen und Mitbürger, die sich im Perimeter der Brandbekämpfung befinden, profitiert er jederzeit vom Schutz des Brandbekämpfungsnetzes. Es ist daher normal, dass er wie alle zur Finanzierung dieses Netzes beiträgt. Ist keine Brandbekämpfung vorhanden oder sind die vorhandenen Trinkwasserinfrastrukturen nicht verfügbar oder nicht an die Brandbekämpfung angepasst, ist es möglich, dass die Brandbekämpfung auf der Grundlage der Gesetzgebung über die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden, aber auch und in jedem Fall auf der Grundlage des RPBG realisiert werden muss (Art. 94 Abs. 1 Bst. b RPBG; Groberschliessung).

Es kann jedoch auch zu einem Versorgungsengpass einer privaten Trinkwasserressource kommen (z. B. im Falle einer Verschmutzung, die ihren Gebrauch unmöglich macht, seltener wenn sie austrocknet oder aber wenn die vertraglichen Beziehungen zum privaten Eigentümer der Trinkwasserinfrastruktur, der als Versorgung handelt, erlöschen). Artikel 14 Abs. 2 berücksichtigt diese Möglichkeit, indem er vorsieht, dass in einem solchen Fall die Pflicht der Gemeinde erneut entsteht. Das heisst einerseits, dass die Gemeinde alles unternehmen muss, damit dieser Adressat Trinkwasser erhält, und andererseits, dass in einer solchen Situation der erwähnte Adressat, nachdem er angeschlossen wurde, in Anwendung von Artikel 31 Abs. 4 die volle Anschlussgebühr entrichten muss.

Das in Artikel 14 Abs. 3 erwähnte «zusätzliche Trinkwasser» versteht sich im Zusammenhang mit dem Begriff der «Verteilung von Trinkwasser in genügender Menge». «Zusätzlich» sind also die Trinkwassermengen, die über diese genügende Menge hinausgehen. Damit sind grundsätzlich die Fälle gemeint, in denen beispielsweise besondere Industrien einen grossen Bedarf an Trinkwasser für die Ausübung ihrer Tätigkeit haben. Im Übrigen erfordert dieser dritte Absatz keinen besonderen Kommentar.

**Art. 15 Verwaltung der Trinkwasserverteilung – Grundsatz**

Das Trinkwasser sollte vorzugsweise von den Gemeinden oder anderen Gemeinden, mit denen sie zusammenarbeiten, verwaltet werden (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2). Denn die dazu notwendigen Trinkwasserinfrastrukturen müssen, falls sie mit öffentlichen Gewässern gespeist werden, in ihrem Eigentum sein (Art. 5).

Da Artikel 15 nur die «Verwaltung» der Verteilung betrifft, oder anders gesagt, weil er nur bestimmt, wer die Trinkwasserverteilung «verwaltet», muss es möglich sein, diese Aufgabe an Dritte zu delegieren. Die Frage der Delegation wird in Artikel 16 geregelt.

**Art. 16 Verwaltung der Trinkwasserverteilung – Ausnahmen**

Dass die mit öffentlichen Gewässern gespeisten Trinkwasserinfrastrukturen nunmehr im Eigentum der Gemeinwesen sind, bedeutet nicht, dass die Gemeinden in Zukunft alle Aufgaben selbst an die Hand nehmen und alles selbst verwalten müssen.

Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg besagt: «*Staat und Gemeinden können [N.B. öffentliche] Aufgaben Dritten übertragen, wenn ein Gesetz oder Gemeindereglement dies vorsieht, ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und der Rechtsschutz gewährleistet ist.*» Es ist daher weder ausgeschlossen noch verboten, dass die Gemeinden bestimmte ihrer öffentlichen Aufgaben privaten Stellen oder Privatpersonen übertragen, wenn die so festgelegte Organisation imstande ist, eine rechtskonforme Wasserverteilung für alle sicherzustellen, indem sie gewährleistet, dass es verfügbar, qualitativ gut und zugänglich ist. Eine solche Aufgabendelegation kann auch zugunsten von Unternehmen erfolgen, die vom Staat oder den Gemeinden geschaffen wurden und an denen sich der Staat oder die Gemeinden beteiligen (Art. 54 Abs. 3 der freiburgischen Kantonsverfassung). Dieses Modell ist ziemlich verbreitet. Die Firma Gruyère Energie SA, die zu 100% in öffentlicher Hand ist, erbringt beispielsweise seit vielen Jahren Dienstleistungen insbesondere im Bereich der Trinkwasserversorgung. Der Gesetzesentwurf stellt das Bestehen solcher Dienstleistungserbringer nicht in Frage.

Neu ist hingegen, dass die Verfassung des Kantons Freiburg (Art. 54 Abs. 2) vorschreibt, dass die Erfüllung dieser delegierten öffentlichen Aufgaben der Aufsicht der bevollmächtigenden Körperschaften untersteht. Da die Gemeinden neben dem Trinkwasser auch andere öffentliche Aufgaben Dritten übertragen können, müssen die Modalitäten der Aufgabendelegation in der allgemeinen Gemeindegesetzgebung geregelt werden. Aus diesem Grund enthält Artikel 16 Abs. 1 einen Verweis auf das Gesetz über die Gemeinden<sup>1</sup>.

Zum Inhalt von Artikel 16 Abs. 3 sei weiter bemerkt, dass die Organisationen, denen die Gemeinde die Trinkwasserverteilung übertragen hat, den Status eines Verteilers im Sinne des LMG annehmen. Die Pflichten der Gemeinde im Rahmen der Selbstkontrolle nehmen also ab, gleichzeitig steigen jedoch die Aufsichtspflichten. Wenn beispielsweise Private die öffentliche Wasserverteilung verwalten, gehen die potenziellen Verletzungen des Rechts auf den Erhalt oder die Verteilung gemäss den Anforderungen eher von besagten Privaten als von den Gemeinden aus. Da die Gemeinde der wichtigste Akteur im Bereich der Wasserverteilung bleibt, muss sie jedoch die Massnahmen ergreifen, die nötig sind, um zu überwachen, dass die mit der Wasserversorgung beauftragten Privaten tatsächlich den verlangten Pflichten und Leistungen nachkommen und nicht etwa ihre Macht missbrauchen, um zum Beispiel jemanden zu diskriminieren. Sie muss ebenfalls dafür sorgen, dass die Rechtsträger die ihnen anvertrauten Infrastrukturen fachgerecht unterhalten (Einhaltung der diesbezüglichen beruflichen Normen).

Schliesslich gilt es zu beachten, dass die Entscheide, die diese Rechtsträger öffentlicher Aufgaben treffen, beschwerdefähige Verwaltungsverfügungen darstellen. Der

<sup>1</sup> Das Gesetz über das Trinkwasser schlägt in seinen Schlussbestimmungen vor, im Gesetz über die Gemeinden einen neuen Artikel 5<sup>bis</sup> hinzuzufügen, der spezifisch das Delegieren von öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinden an Dritte behandelt. Diese Änderung erlaubt zudem, ein Projekt zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung zu realisieren (Projekt Nr. 48b). Das Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden, insbesondere Artikel 1 (Reglemente und verwaltungsrechtliche Verträge über die Übertragung von Aufgaben), wird später angepasst, da es lediglich die *allfällige* Aufsicht über den Rechtsträger durch die Gemeinde vorsieht.

von Artikel 54 Abs. 1 der freiburgischen Kantonsverfassung geforderte Rechtsschutz besteht in der vorgängigen Einsprache an den Gemeinderat, die von der Beschwerde an den Oberamtmann gefolgt ist (vgl. Art. 153 Abs. 1 und 2 GG).

### Art. 17 Wasserversorgung

Artikel 17 handelt von der Wasserversorgung. Er muss in Zusammenhang mit Artikel 4 ff. dieses Entwurfs verstanden werden.

Ohne Wasserversorgung gibt es auch keine Verteilung. Das Ziel dieses Artikels ist es, in den Gemeinwesen, und insbesondere in den Gemeinden, die mit der Trinkwasserverteilung beauftragt sind, eine Versorgungsautonomie zu erreichen.

Dieser Artikel will ausserdem zu Massnahmen in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung ermuntern, indem er vorsieht, dass die Gemeinden zur Wasserversorgung wenn möglich nicht-öffentliche Wasserressourcen auf ihrem Gebiet erwerben und nutzen sollten. Dies bedingt insbesondere, dass die erforderliche Investition für die Gemeinde wirtschaftlich tragbar ist.

Die Nutzung dieser Ressourcen erlaubt es erstens, die Trinkwasserversorgung zu diversifizieren. Zweitens verhindert sie manchmal auch, dass Trinkwasserleitungen über mehrere Kilometer gebaut werden müssen. So wird grundsätzlich die Häufung unterschiedlicher Einflüsse, wie technischer oder umwelttechnischer Einflüsse, verhindert. Gleichzeitig geht die Verwendung von lokalen Wasserressourcen mit ökonomischeren Infrastrukturen für den Trinkwassertransport einher. In diesem Sinn würde dieser Anreiz es auch ermöglichen, den folgenden Grundsatz des kantonalen Richtplans zum Standort direkt umzusetzen: «Prioritäre Nutzung der Wasservorräte, für welche die Zuleitungsinfrastrukturen wirtschaftlich am vorteilhaftesten sind».

Allgemein zielt Artikel 17 also darauf ab, die Gemeinwesen zu ermutigen, die auf dem Gemeindegebiet vorhandenen Wasserressourcen zu erwerben und zu nutzen. Dieses Ziel muss auch mit Artikel 17 Abs. 3 in Zusammenhang gesetzt werden, da die Bevölkerung und die Gemeinwesen zur Gewährleistung ihrer Wasserversorgung nicht vollständig von privaten Eigentümern abhängig sein sollten.

### Art. 18 Vorübergehende Verpflichtung Dritter zur Trinkwasserversorgung und -verteilung

Die Absätze 1 bis 3 regeln die Zurverfügungstellung von Wasser bzw. die Wasserversorgung. Absatz 4 betrifft die Bereitstellung von Infrastrukturen für die Trinkwasserverteilung, wenn sie für eine Gemeinde notwendig sind.

- Artikel 18 Abs. 1 geht davon aus, dass öffentliche Gewässer, auch wenn sie Gegenstand einer Konzession sind, der gesamten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden können müssen, wenn sich dies als nötig erweist.

Artikel 18 Abs. 1 schafft also die gesetzliche Grundlage, die es erlaubt, wenn nötig von einem Gemeinwesen, das über genügend Trinkwasser verfügt, zu verlangen, dass es anderen vorübergehend Wasser zur Verfügung stellt. Das ist nur möglich, wenn die betroffene Gemeinde keine andere Möglichkeit hat, sich mit Wasser zu versorgen, und wenn dieses Zurverfügungstellen das verpflichtete Gemeinwesen nicht selbst

bedürftig macht (Ausdruck des Prinzips der Verhältnismässigkeit). Des Weiteren sei bemerkt, dass der vorliegende Artikel direkt an Artikel 4 des Entwurfs anlehnt, dessen Terminologie hier übernommen wird.

- Artikel 18 Abs. 2 sieht vor, dass die für die Anordnung zuständige Behörde auch den Tarif des gelieferten Wassers festlegt. Der Tarif sollte jedoch nur festgesetzt werden, wenn sich die Parteien nicht einigen können. In einem solchen Fall müsste die Behörde den Wassertarif gemäss den einschlägigen allgemeinen Regeln festlegen (siehe dazu «Die Finanzierung der Trinkwasserversorgung»).
- Artikel 18 Abs. 3 ist subsidiär zu Absatz 1. Er erlaubt es, zu den gleichen Bedingungen von einem Eigentümer nicht-öffentlicher Gewässer zu verlangen, dass er die betroffenen Gemeinden mit Trinkwasser versorgt. Dieser Artikel knüpft direkt an Artikel 6 des Entwurfs an, dessen Terminologie er übernimmt.
- Artikel 18 Abs. 4 behandelt die Zurverfügungstellung der Trinkwasserinfrastrukturen der «Verpflichteten» im Sinne der Absätze 1 bis 3.

Der Umstand, dass Artikel 18 nur eine *vorübergehende* Massnahme erlaubt, bedeutet nicht unbedingt, dass diese von kurzer Dauer sein muss. Zwar *kann* die Dauer der Verpflichtung im Begehrensvertrag eindeutig festgelegt werden, es ist jedoch keine Voraussetzung für den verlangten vorübergehenden Charakter. Auch wenn die exakte Dauer des Begehrens nicht eindeutig in der Begehrensverfügung festgelegt werden könnte, könnte die Wasserversorgungspflicht weiterlaufen, bis die in Betracht gezogene Alternative den Betrieb aufnimmt.

Ein solches vorübergehendes Begehren könnte beispielsweise angeordnet werden, bis die Gemeinde über ihre eigenen Wasserressourcen und Trinkwasserinfrastrukturen verfügt, d. h. während der öffentliche Auflage, des Vergabeverfahrens und des Baus oder gegebenenfalls während eines Enteignungsverfahrens im Sinne von Artikel 19.

### Art. 19 Enteignung

Artikel 19 betrifft nur die Infrastrukturen zur Trinkwasserverteilung, die mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeist werden (vgl. Art. 6). Dieser Artikel dürfte nur ausnahmsweise zur Anwendung kommen.

Er geht davon aus, dass die Gemeinde eine Verteilungspflicht hat, die sie langfristig nicht erfüllen kann. Damit es nicht dazu kommt, muss ausdrücklich vorgesehen werden, dass die im öffentlichen Interesse verwendbaren Infrastrukturen sowie ihr Versorgungsmittel enteignet werden können. Falls der Gemeinde die Verteilung *vorübergehend* unmöglich ist, wird Artikel 18 angewendet.

Die Fälle, in denen Artikel 19 angewendet wird, sind grundsätzlich folgende:

- Bst. a: Die Gemeinde hat eine Verteilungspflicht gegenüber den nicht angeschlossenen Benutzerinnen und Benutzern (s. Art. 13 und 14).
- Bst. b: Natürliche und juristische Personen, die gegebenenfalls enteignet würden, beabsichtigen, diese Benutzer nicht mit Trinkwasser zu versorgen oder verlangen dafür einen überhöhten Preis.
- Bst. c: Die Enteignung ist die *ultima ratio*. Dazu muss erwähnt werden, dass ein überwiegendes Interesse, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Umwelt- oder Naturschutz, die Errichtung von Verteiler-

infrastrukturen einer Gemeinde, die gegebenenfalls Eigentümerin einer Quelle ist, die sie nutzen möchte, verhindern kann.

**B. Infrastrukturen, Hausinstallationen und Qualität des verteilten Wassers**

**Art. 20 Infrastrukturen**

Dieser Artikel ist selbsterklärend.

Es sei daran erinnert, dass der Begriff der Trinkwasserinfrastrukturen, der in Artikel 2 Abs. 1 Bst. b dieses Entwurfs festgelegt wurde, dem Begriff in Artikel 6 der Bundesverordnung über das Trinkwasser entspricht, d. h., es handelt sich hier um «Anlagen zur Fassung oder Aufbereitung, zum Transport, zur Speicherung und zur Verteilung des Trinkwassers [...]».

Des Weiteren gilt auch zu beachten, dass die Trinkwasserqualität eng mit dem Zustand und der Konzeption dieser Infrastrukturen zusammenhängt. Die Frage der Trinkwasserqualität als solches ist Gegenstand der Artikel 20 ff. sowie der Bundesgesetzgebung.

**Art. 21 Hausinstallationen**

Die Hausinstallationen werden in Artikel 2 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes definiert.

Wie auch bei den Infrastrukturen hängt die Qualität des Trinkwassers eng mit dem Zustand und der Konzeption der Hausinstallationen zusammen. Die Frage der Trinkwasserqualität als solches ist Gegenstand der Artikel 22 ff. sowie der Bundesgesetzgebung.

Es gilt zu beachten, dass die «Hausinstallationen» nicht den Anforderungen des Erschliessungsprogramms entsprechen müssen, da sie im Gegensatz zu den «Trinkwasserinfrastrukturen» nicht Teil dieses Programms sind. Dies ist übrigens der Grund dafür, weshalb die «Hausinstallationen» und die «Trinkwasserinfrastrukturen» in zwei getrennten Artikeln behandelt werden.

**Art. 22 Qualität – Wasseranalysen**

Die Mindest-Qualitätsstandards des Trinkwassers sind im Bundesrecht festgelegt. Artikel 22 Abs. 1 verweist auf diese Standards.

Die Trinkwasserversorgungen müssen dem Konsumenten Wasser liefern, das mikrobiologisch, chemisch, physikalisch und organoleptisch einwandfrei ist. Als Lebensmittel muss das Trinkwasser im Rahmen der Pflicht der Versorger zur Selbstkontrolle regelmässigen Kontrollen unterzogen werden. Der Kontrollplan (Analysekriterien, Ort der Probeentnahmen und Häufigkeit der Kontrollen) muss so definiert werden, dass die identifizierten Risiken genügend überwacht und die unterschiedlichen Umstände und die meteorologischen Bedingungen berücksichtigt werden. Die in den Richtlinien des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches (SVGW) publizierten Mindesthäufigkeiten und die Empfehlungen des Amtes können als Grundlage für die Erstellung des Kontrollplans dienen. Wenn die Normwerte nicht mehr respektiert werden oder in besonderen Situationen muss die Aufsicht umgehend angepasst werden.

Der Entwurf sieht in Artikel 22 ff. vor, dass die Gemeinden insbesondere dafür sorgen, dass die Qualität des auf ihrem Gebiet verteilten Trinkwassers den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung des Bundes entspricht.

Diese Aufgabe ist nicht neu; sie entspricht namentlich den Artikeln 8 und 10 des geltenden Gesetzes.

1. In ihrer Funktion als Verteiler haben die Gemeinden, wie es bereits jetzt generell der Fall ist, die Primärhaftung in dieser Sache, d. h.:
  - a) Wenn sie die Verteilung selbst verwalten (Art. 15), müssen sie die Qualität des verteilten Wassers selbst überprüfen.
  - b) Wenn sie diese Aufgabe delegieren, müssen sie dafür sorgen, dass die verpflichteten Dritten diese Aufgabe korrekt ausführen (vgl. dazu auch den Kommentar zu Art. 16).
2. In ihrer Funktion als Gemeindebehörde, die mit dem Trinkwasser beauftragt ist, müssen sie ebenfalls sicherstellen, dass die allfälligen privaten Trinkwasserversorgungen auf ihrem Gebiet ihre Verteilungspflichten wahrnehmen. Hierbei handelt es sich um eine Aufsichtsaufgabe.

Absatz 2 sieht vor, dass dem Amt regelmässig Proben zur Analyse geliefert werden müssen. Diese Zentralisierung erlaubt es dem Amt namentlich, eine Übersicht über die kantonalen Trinkwasserinfrastrukturen und die Qualität des verteilten Wassers zu erhalten. In der Folge kann es den Bedarf an Infrastrukturen und Wasser planen, auch im Hinblick auf Notlagen. Diesbezüglich ist zu präzisieren, dass das Amt dank seiner Kenntnis der Netze – ein Vorteil des geltenden Systems, das die Verteiler bereits verpflichtet, ihm Proben abzugeben – unverzüglich mit den Verantwortlichen Kontakt aufnimmt und Massnahmen anordnet, wenn es von ungenügenden mikrobiologischen Werten Kenntnis erhält (in der Regel am Tag nach der Abgabe der Probe beim Amt). Dabei kann es sich je nach Fall um die Anordnung, das Wasser vor jedem Ernährungsgebrauch abzukochen, um eine Schockchlorierung oder um die Ausserbetriebnahme einer kontaminierten Quelle handeln.

Wenn der Kantonschemiker unangekündigte Analysen des Wassers bestimmter Infrastrukturen vornimmt, entbindet diese amtliche Kontrolle den Verteiler übrigens nicht von der Pflicht, die Qualität des von ihm verteilten Wassers selbst zu kontrollieren. Die in Artikel 23 LMG enthaltene Pflicht zur Selbstkontrolle bleibt in jedem Fall bestehen.

**Art. 23 Qualität – Ergebnisse der Analysen und Kosten**

Zu treffende Massnahmen können namentlich Notfallmassnahmen zum Schutz der Bevölkerung (obligatorisches Abkochen des Wassers; vgl. dazu auch Art. 24) oder zur Verbesserung oder Modernisierung der Infrastrukturen sein. Einige der vorgeschriebenen Massnahmen können Verfügungscharakter haben, falls die Entscheide im Fachkompetenzbereich des Kantonschemikers liegen, oder aber nur Empfehlungscharakter.

Das Amt stellt seine Leistungen den Empfängern gemäss dem Tarif in Rechnung, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

**Art. 24 Qualität – Trinkwasserverschmutzung**

Die Problematik der Trinkwasserverschmutzung wird speziell in Artikel 24 behandelt, da sie unter dem Blickwinkel des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung besonders wichtig ist.

Artikel 24 bedarf keines besonderen Kommentars. Zu erwähnen ist höchstens, dass dieser Artikel bezweckt, die Information unter allen Verteilern von potenziell verschmutztem Wasser obligatorisch zu machen. Es ist wesentlich, dass die Information fliesst, und zwar umso mehr, wenn die Infrastrukturen, in denen eine Wasserverschmutzung auftritt, vernetzt sind.

Im Fall einer Verschmutzung muss die Wasserversorgung beweisen können, dass sie alle Massnahmen zu Gewährleistung von einwandfreiem Trinkwasser ergriffen hat. Beim Nachweis, dass qualitativ gute Arbeit geleistet wurde, können die Dokumente der Selbstkontrolle äusserst hilfreich sein (s. Art. 26).

Die Dokumente der Selbstkontrolle bringen jedoch nicht viel, wenn sie nicht angewendet werden. Es ist daher sinnvoll, hier insbesondere den Artikel 54 der LGV zu zitieren, der die «Abgabe gesundheitsgefährdender Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände» behandelt. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

<sup>1</sup> *Stellt die verantwortliche Person fest oder hat sie Grund zur Annahme, dass vom Betrieb eingeführte, hergestellte, verarbeitete, behandelte oder abgegebene Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände die Gesundheit gefährdet haben oder gefährden können, und stehen die betreffenden Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände nicht mehr unter der unmittelbaren Kontrolle des Betriebs, so muss sie unverzüglich:*

- a) *die zuständige kantonale Vollzugsbehörde informieren;*
- b) *die erforderlichen Massnahmen treffen, um die betreffenden Produkte vom Markt zu nehmen (Rücknahme); und*
- c) *falls die Produkte die Konsumentinnen und Konsumenten schon erreicht haben könnten: die Produkte zurückrufen (Rückruf) und die Konsumentinnen und Konsumenten effektiv und genau über den Grund des Rückrufs informieren.*

<sup>2</sup> *Hat sie Kenntnis davon oder Grund zur Annahme, dass lebensmittelbedingte Krankheitsausbrüche in Zusammenhang mit ihrem Lebensmittelbetrieb stehen, so hat sie dafür zu sorgen, dass Proben verdächtiger Lebensmittel oder Stämme isolierter Krankheitserreger erhalten bleiben und bei Bedarf den Vollzugsbehörden zugänglich gemacht werden.*

<sup>3</sup> *Sie muss mit den Vollzugsbehörden zusammenarbeiten.*

#### **Art. 25 Notfälle**

Artikel 25 betrifft den äusserst seltenen Fall, dass Wasser verteilt werden könnte, das den Anforderungen nicht entspricht.

Bevor die Verwendung von verschmutztem Wasser bewilligt wird, müssen zuerst alle anderen Möglichkeiten geprüft werden, gesetzeskonformes Wasser zu verteilen, namentlich die der vorübergehenden Versorgungs- und Verteilungspflicht Dritter (Art. 18).

Die Gemeinde muss aufgrund ihrer Kompetenzen im Bereich der Trinkwasserversorgung vorgängig ein Gesuch einreichen.

#### **Art. 26 Trinkwasserdossier**

Artikel 26 ist selbsterklärend. Es handelt sich hierbei um eine fast wörtliche Übernahme des Artikels 12 des

geltenden Gesetzes über das Trinkwasser. Im Entwurf wird jedoch der Begriff «Trinkwasserkartei» durch das anschaulichere «Trinkwasserdossier» ersetzt.

Eine Präzisierung des Gesetzesentwurfs besteht darin, dass das erwähnte «Dossier» die «Dokumente der Selbstkontrolle» enthalten muss. Der Leitungskataster ist integrierender Bestandteil dieser Dokumentation.

- Die Selbstkontrolle ist im Lebensmittelbereich seit 1995 eine gesetzliche Pflicht. Die «Dokumente der Selbstkontrolle» enthalten alle Elemente, die zur Sicherung der Trinkwasserqualität erforderlich sind. Dazu gehören namentlich: die Organisation, die Aufgaben und Verantwortungen des Verteilers, das detaillierte Inventar der Ressourcen und Bauwerke (Pläne), die Analyse der potenziellen (physikalischen, chemischen und biologischen) Gefahren und die Sicherungsmassnahmen, die Verfahren der Ressourcenüberwachung, die Infrastrukturen, die allfälligen Bearbeitungsinstallationen, die Probenpläne (Häufigkeit, Ort der Entnahme, Kriterien der Kontrolle), das Vorgehen im Falle einer Verschmutzung, die erwogenen Lösungen der Versorgung im Fall einer Notlage.
- Wie in Artikel 55 LGV dargestellt, müssen alle Massnahmen im Rahmen der Selbstkontrolle schriftlich dokumentiert werden. Auf diese Weise kann der Verteiler zeigen, welche Massnahmen er getroffen hat, um seine Verpflichtungen zu erfüllen.

#### **C. Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen**

##### **Art. 27 Finanzierung – Grundsätze**

Ein grosser Teil der Trinkwasserinfrastrukturen des Kantons ist veraltet. Viele von ihnen wurden Anfang des 20. Jahrhunderts gebaut, und ihr Zustand lässt teilweise zu wünschen übrig. Sie müssen daher in den nächsten Jahrzehnten ersetzt werden. Dadurch könnte die Wassermenge verringert werden, die aufgrund des schlechten Zustands einiger Netze verloren geht.

Für die Erneuerung der Trinkwasserinfrastrukturen sind sehr grosse Investitionen nötig. Die Finanzierung dieser Infrastrukturen muss unbedingt langfristig sichergestellt werden, auch für die zukünftigen Generationen. Es ist daher wichtig, dass das Gesetz klare, einheitliche Grundsätze zur Erhebung von Beiträgen vorsieht. Der Entwurf stellt in diesem Zusammenhang gewisse Parallelen mit der Gesetzgebung über das Abwasser her.

Artikel 27 Abs. 2 sieht vor, dass die Beiträge die *gesamten* Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen decken müssen. Dies bedeutet nicht nur, dass die Kosten alle Faktoren im Zusammenhang mit den Trinkwasserinfrastrukturen berücksichtigen müssen, sondern auch, dass die Beiträge deren Kosten zu 100% decken müssen.

Die Berechnung der in Artikel 27 Abs. 3 erwähnten Beiträge wird durch den PTWI bestimmt. Es werden nicht nur die bestehenden Infrastrukturen berücksichtigt, sondern auch Infrastrukturen, die mittelfristig gebaut werden müssen.

Zur Erläuterung der Artikel 27 ff. soll hier auf die Art und die Zweckbestimmung der darin aufgeführten Beiträge eingegangen werden:

*Einmalige Gebühren:*

- **Anschlussgebühr:** Die Anschlussgebühr wird für Grundstücke erhoben, die an die Trinkwasserinfra-

strukturen angeschlossen werden. Sie dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

- **Vorzugslast:** Die Vorzugslast wird bei Grundstücken in einer Bauzone erhoben, die nicht angeschlossen aber anschliessbar sind. Sie dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken, an die besagte Grundstücke angeschlossen werden könnten.

Gemäss der Definition des Bundesgerichts (BGE 95 I 506 und 99 Ia 594) stellen die *Vorzugslasten* einen Beitrag zur Deckung der Kosten bestimmter vom Gemeinwesen im allgemeinen Interesse errichteten Einrichtungen dar und werden bei den Personen oder Personengruppen erhoben, die besondere Vorteile daraus ziehen. Damit eine Person zur Entrichtung eines solchen Beitrags verpflichtet werden kann, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: zum einen muss sie einen Sondervorteil aus den öffentlichen Einrichtungen ziehen, also mehr als der Durchschnitt der Bürgerinnen und Bürger davon profitieren, und zum andern muss der Vorteil wirtschaftlicher Natur sein, also eine Wertsteigerung eines Gutes darstellen.

*Wiederkehrende Gebühren:*

- **Jährliche Grundgebühr:** Die jährliche Grundgebühr wird als Gegenleistung für die Zurverfügungstellung des Trinkwassernetzes erhoben. Sie dient zur Finanzierung der Fixkosten (Schuldentilgung, Zinsen) und der später anfallenden Kosten für den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen.
- **Betriebsgebühr:** Die Betriebsgebühr wird pro m<sup>3</sup> bezogenes Wasser erhoben. Sie dient dazu, die Kosten im Zusammenhang mit dem Verbrauchsvolumen zu decken.
- **Jährliche Löschwassergebühr:** Gemäss diesem Gesetz ist die jährliche Löschwassergebühr als wiederkehrende Gebühr zu verstehen. Sie wird vor allem für Hydranten zur Brandbekämpfung erhoben. Mit dieser Gebühr muss der Anteil der für die Feuerbekämpfung anfallenden Kosten der Trinkwasserinfrastrukturen gedeckt werden.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass sich die in den Artikeln 27 ff. verwendeten Begriffe auf die im Anhang der interkantonalen Vereinbarung vom 22. September 2005 über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) festgelegten Raumplanungsbegriffe beziehen<sup>1</sup>.

Die Verwendung dieser, im Übrigen auch im neuen RPBG gebrauchten Terminologie hat die folgenden Vorteile:

1. Sie gibt den Gemeinden den nötigen Handlungsspielraum, was die Kriterien für die Berechnung der Gebühren entsprechend den Gegebenheiten des Terrains betrifft.
2. Sie ermöglicht eine klare und einheitliche Definition der verwendeten Begriffe.
3. Sie ermöglicht es, die erforderliche Verbindung zwischen den Gebühren, ihrer Berechnung und den Plänen herzustellen.

<sup>1</sup> IVHB; SGF 710.7

**Art. 28 Finanzierung – Anschlussgebühr – Zweckbestimmung**

Die Anschlussgebühr entspricht dem «Einkauf» des tatsächlichen Anschlusses in das bestehende Trinkwassernetz der Gemeinde. Sie muss die Deckung der Kosten für den Bau der öffentlichen Infrastrukturen zur Wasserversorgung ermöglichen.

Die Anschlussgebühr wird beim Anschluss des Grundstücks an das Trinkwassernetz der Gemeinde erhoben.

**Art. 29 Finanzierung – Anschlussgebühr in der Bauzone**

Artikel 29 Abs. 1 braucht nicht weiter kommentiert zu werden. Er entspricht der gegenwärtigen Situation, wobei erneut darauf hingewiesen sei, dass der Gesetzesentwurf die neuen Baubegriffe verwendet (aGSF, GFZ, BMZ und ÜZ).

In Artikel 29 Abs. 2 wird der besonderen Situation von landwirtschaftlichen Gewerben Rechnung getragen, die sich in der Bauzone befinden und an das Trinkwassernetz angeschlossen sind, indem vorgesehen wird, dass die Anschlussgebühr für Gebäude, die zu einem landwirtschaftlichen Heimwesen gehören, aufgrund einer theoretischen Fläche berechnet werden. Für die landwirtschaftliche Tätigkeit sind naturgemäss grosse Flächen erforderlich, und es wäre manchmal übertrieben, diese zu berücksichtigen. Die Gemeinden berücksichtigen in ihren Reglementen häufig eine sogenannte an die landwirtschaftlichen Gebäude «angrenzende» Fläche. Damit werden im Übrigen die in der für erheblich erklärten Motion Hubert Carrel über Gebühren für die Abwasserableitung und -reinigung (Nr. 073.04) festgelegten Grundsätze im Hinblick auf das Trinkwasser umgesetzt. Dieser Motion wurde auch im neuen GewG (Art. 41 Abs. 3 GewG) Rechnung getragen, und es scheint sinnvoll, die gleichen Grundsätze auch für das Trinkwasser zu übernehmen.

Die Gebäude des landwirtschaftlichen Heimwesens, um das es hier geht, befinden sich jedoch in der Bauzone, einer Zone, die von Natur aus nicht für die landwirtschaftliche Tätigkeit bestimmt ist. Wenn sie von einem allzu vorteilhaften Berechnungsmodus profitieren, so besteht die Gefahr, dass diese Grundstücke gehortet werden, was nicht im öffentlichen Interesse ist. Die Anschlussgebühr kann daher nur dann aufgrund einer theoretischen Fläche berechnet werden, wenn die Berücksichtigung des gesamten Grundstücks (oder der gesamten Parzelle) eine wirklich untragbare finanzielle Belastung darstellen würde. Die finanzielle Belastung sollte nur dann als untragbar betrachtet werden, wenn der Betrag in keinem Verhältnis zum Vorteil (dem Anschluss) steht.

Es sei hier noch einmal betont, dass es in Artikel 29 Abs. 2 nur um landwirtschaftliche Gebäude geht. Diejenigen Gebäude auf den besagten Grundstücken, die nicht mehr zum landwirtschaftlichen Heimwesen gehören, würden auf keinen Fall in den Genuss der Ausnahme kommen.

**Art. 30 Finanzierung – Anschlussgebühr ausserhalb der Bauzone**

Artikel 30 sieht eine ähnliche Lösung wie jene in Artikel 29 Abs. 2 vor. Es lässt sich jedoch nicht genau die gleiche Lösung wie im vorhergehenden Artikel übernehmen, da man sich ausserhalb der Bauzone befindet. Daraus folgt, dass Artikel 30 nicht nur die Verwendung

einer theoretischen Fläche, sondern auch einer theoretischen Ziffer vorsieht. Artikel 30 gilt im Übrigen für alle Grundstücke ausserhalb der Bauzone, nicht nur für landwirtschaftlich bewirtschaftete.

Der in Artikel 29 Abs. 2 eingeräumte Vorbehalt der untragbaren Belastung braucht in Artikel 30 nicht übernommen zu werden. Eine Hortung von Grundstücken in der Landwirtschaftszone ist nicht zu befürchten.

### **Art. 31 Finanzierung – Vorzugslast**

Sind Grundstücke anschliessbar, so heisst das, dass sie Sondervorteile aus den von den Gemeinwesen gebauten Trinkwasserinfrastrukturen ziehen oder ziehen können. Die Tatsache, dass Grundstücke anschliessbar sind, verschafft ihnen auch einen wirtschaftlichen Vorteil, da dies ihren Marktwert steigert. Für anschliessbare Grundstücke können daher Vorzugslasten erhoben werden. In Anbetracht dessen, dass es sich um einen theoretischen Vorteil handelt, solange der Anschluss nicht tatsächlich erfolgt ist, kann dieser Beitrag nur ein Teil der Gebühr betragen, die im Falle eines tatsächlichen Anschlusses verlangt würde. In Artikel 31 Abs. 1 des Entwurfs wird dieser Anteil auf 70% der Anschlussgebühr festgelegt.

Mit Absatz 2 dieser Bestimmung wird erneut der Motion von Grossrat Hubert Carrel (Nr. 073.04) Folge gegeben, was das Trinkwasser betrifft (s. Art. 29 Abs. 2). Der spezifisch erwähnte Fall kommt selten vor: Es handelt sich um Landwirtinnen und Landwirte, die ihr Land, das sich in der Bauzone befindet, weiter bewirtschaften wollen und Gefahr laufen würden, in eine finanziell schwierige Lage zu geraten, wenn sie ihre Vorzugslast unverzüglich zu bezahlen hätten. Die Situation dieser Personen ist sehr speziell, da ihr Land und ihre Gebäude im Allgemeinen der Landwirtschaftszone zuzuteilen sind. Es rechtfertigt sich, ihnen diese Möglichkeit zu eröffnen. Die in diesem Abschnitt gefundene Lösung entspricht in allen Punkten der in der Gesetzgebung über den Gewässerschutz festgelegten Lösung unter Artikel 103 Abs. 2 RPBG.

Mit Absatz 3 wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine mögliche Anschliessung nicht immer so offensichtliche wirtschaftliche Vorteile bringt, wie sie in Absatz 1 erwähnt sind. Tatsächlich gibt es Grundstücke, die über ihre eigenen Trinkwasserressourcen verfügen, die es ihnen erlauben (oder erlauben würden) auf öffentliche Trinkwasserinfrastrukturen zu verzichten (vgl. in diesem Sinne namentlich Art. 14). Sie dürften daher, zumindest theoretisch, nie von den Vorteilen der Trinkwasserinfrastrukturen, an die sie angeschlossen werden könnten, Gebrauch machen müssen. Für diese Grundstücke sollte also keine Vorzugslast erhoben werden können. Der Entwurf sieht daher vor, dass diese Grundstücke von der Entrichtung einer Vorzugslast ausgenommen sind.

Artikel 31 Abs. 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Anschluss der Grundstücke nach Abs. 1 bis 3, aus welchem Grund auch immer, nicht auszuschliessen ist. Unter diesen Umständen soll die Anschlussgebühr erhoben werden, und dieser Umstand soll im Gesetz explizit erwähnt werden, um jeden Widerstand zu verhindern. Vom Gesamtbetrag wird die gegebenenfalls erhobene Vorzugslast abgezogen.

### **Art. 32 Finanzierung – Jährliche Grundgebühr**

Dieser auf das Gebiet des Trinkwassers angepasste Artikel ist sehr ähnlich wie die Lösung, die im kantonalen Gewässergesetz angenommen wurde (vgl. Art. 42).

Die jährliche Grundgebühr entspricht der «Miete» des Gemeinedenetzes.

- Mit ihr müssen die Fixkosten finanziert werden können, d. h. die Zinsen und die Schuldentilgung für die Finanzierung der bestehenden kommunalen Infrastrukturen (Art. 32 Abs. 1 Bst. a). Mit anderen Worten wird diese Gebühr erhoben, damit die Gemeinden die Instandhaltung und den Werterhalt dieser Infrastrukturen sicherstellen können.
- Mit ihr müssen auch die Infrastrukturen finanziert werden können, die noch gebaut werden müssen, resp. die im PTWI vorgesehen sind. Dabei handelt es sich ausschliesslich um die Finanzierung der *Groberschliessung* (gemäss RPBG) im Bereich des Trinkwassers (Art. 32 Abs. 1 Bst. b).

Diese Grundgebühr wird jährlich bei *allen* Eigentümern von in der Bauzone liegendem Boden erhoben. Es wäre willkürlich, die Fixkosten und die Erneuerungskosten nur unter den Eigentümern von bebauten Grundstücken aufzuteilen, denn die Bemessung der Erschliessung legt nahe, das Baupotenzial aller Böden in der Bauzone zu berücksichtigen und die entsprechenden Kosten zu investieren. Aus diesem Grund hat einerseits die Bebauung der Böden keinen Einfluss auf den Kostenbetrag, den die Gemeinden bezahlen müssen, um die Erschliessungserneuerung sicherzustellen. Ebenfalls aus diesem Grund muss andererseits die Grundgebühr nicht nur in Abhängigkeit der gebauten Trinkwasserinfrastrukturen erhoben werden (Groberschliessung), sondern auch in Abhängigkeit der Infrastrukturen, die gemäss PTWI noch gebaut werden müssen.

Die Berechnung des Werterhalts der Trinkwasserinfrastrukturen basiert auf den technischen Daten, die im PTWI festgelegt werden müssen, d. h. dem gegenwärtigen Ersatzwert der Infrastrukturen und ihrer Lebensdauer.

Schliesslich muss der Ertrag der Grundgebühr ausschliesslich für den Bereich des Trinkwassers vorgesehen werden. Im Falle eines gewinnbringenden Finanzergebnisses des betreffenden Kapitels muss der Ertrag zu einer Spezialfinanzierung (Reserve) ausschliesslich in diesem Bereich dienen.

### **Art. 33 Finanzierung – Betriebsgebühr**

Die Betriebsgebühr berücksichtigt die Kosten in Zusammenhang mit dem Betrieb und dem Unterhalt des Gemeinedenetzes; sie bemisst sich nach dem Wasserverbrauch.

### **Art. 34 Finanzierung – Jährliche Löschwassergebühr**

Heute wird die Brandbekämpfung zumeist über Trinkwasserinfrastrukturen sichergestellt. Konkret sind die Leitungen und Reservoirs der Trinkwasserinfrastrukturen so dimensioniert, dass eine effiziente Brandbekämpfung über das Trinkwassernetz gewährleistet werden kann.

Diese Vorgehensweise ist gegenwärtig das effizienteste Mittel, um im ganzen Perimeter der Feuerbekämpfung über genügend Löschwasser zu tiefen Kosten zu verfügen. Dies schliesst manchmal auch die Überdimensionierung von Leitungen ein und generell auch, insbesondere, die Installierung von Hydranten. Ein Teil der Gesamtkosten der Trinkwasserinfrastrukturen entfällt daher auf die Feuerbekämpfung.

Sie dient dazu, den für die Brandbekämpfung von *angeschlossenen und nicht angeschlossenen* Grundstücken innerhalb des Brandbekämpfungsperimeters anfallenden Anteil der Kosten für die Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

Der Perimeter der Brandbekämpfung muss als optimaler Perimeter in Bezug auf die Wasserbezugsstellen verstanden werden. Dieser Perimeter kann definiert werden als *«Gesamtheit der Zonen, die in einer Entfernung von weniger als 60 Metern von einem Hydranten oder einer leistungsstarken Entnahmestelle liegen»*. Die in dieser Definition vorgeschlagenen 60 Meter stammen aus der *«Verordnung vom 29. Dezember 1967 betreffend die Richtlinien für die Gewährung von Beiträgen an die Kosten der Feuerschutz- und Feuerbekämpfungsmassnahmen»*. Diese Verordnung sieht vor, dass zwischen den Hydranten eine Distanz von maximal 120 Metern einzuhalten ist (Art. 15 Abs. 2); das bedeutet, dass die Hydranten einen Aktionsradius von je 60 Metern haben.

Konkret setzen sich die Kosten für die Brandbekämpfung aus den direkten Kosten (Hydranten) und den indirekten Kosten zusammen, die auf der Basis folgender zwei Einflussfaktoren bestimmt werden:

- dem Anschlussgrad an die öffentlichen Trinkwasserinfrastrukturen: Bei tiefem Anschlussgrad ist der Kostenanteil für die *«Infrastrukturen für die Feuerbekämpfung»* höher;
- dem Verhältnis zwischen der Stundenspitzenlast des gesamten Versorgungsgebiets und der Stundenspitzenlast im Brandfall.

Mit anderen Worten nimmt der Anteil der Kosten für die Brandbekämpfung bei höherer Einwohnerzahl stark ab. Aus Untersuchungen des Kantons Bern geht hervor, dass die Kosten für die Brandbekämpfung in Abhängigkeit zur Anzahl der versorgten Einwohner mit folgenden Richtwerten angegeben werden können:

Anzahl versorgte Einwohner	Kosten für Trink- und Brauchwasser in %	Kosten für Löschwasser in %
200	50	50
500	60	40
1000	65	35
2000	70	30
5000	80	20
10000	85	15

*(Quelle: W1006 d – Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung des SVWG vom Januar 2009)*

Entsprechend den oben erwähnten Referenzwerten ist es dem Ermessen der Gemeinde überlassen, in ihrem Reglement den Anteil der jährlichen Löschwassergebühr als Prozentsatz der jährlichen Grundgebühr festzulegen.

Bei der Berechnung der Gebühr sind die Beiträge zu berücksichtigen, die namentlich von der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) bezahlt werden.

Es sei ausserdem darauf hingewiesen, dass:

- a) die in diesem Entwurf erwähnte Löschwassergebühr nur für die *Infrastrukturen* zur Feuerbekämpfung bestimmt ist. Sie wird in keiner Weise für die Finanzierung des Feuerwehrdienstes eingesetzt.
- b) die Kosten für die Hydranten und das Löschwasser werden schon heute in den Trinkwasserreglementen

der Gemeinden berücksichtigt; der Anteil der Kosten für die Feuerbekämpfung ist jedoch in den übrigen Trinkwassergebühren enthalten. Die Löschwassergebühr ist daher nicht neu, auch wenn sie in der Trinkwasserabrechnung praktisch nie aufgeführt ist. Die Kosten, die auf das *«Löschwasser»* entfallen, müssen jedoch transparent als solche deklariert werden, nicht nur für die Konsumentinnen und Konsumenten, sondern auch für die Behörden, um ihnen die administrativen Aspekte der Brandbekämpfung zu erleichtern.

Mit der *«formellen»* Einführung einer Löschwassergebühr bezweckt der Entwurf somit einzig, den Anteil der Kosten der Infrastrukturen für das Löschwasser klar von den übrigen Kosten der Trinkwasserinfrastruktur abzuheben.

**D. Gemeindeplanung und -reglement**

**Art. 35 Gemeindeplanung**

Es handelt sich hier lediglich um einen Verweis auf Artikel 8 zur Erinnerung. Mit diesem Verweis sind im 2. Abschnitt alle kommunalen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser enthalten.

**Art. 36 Gemeindereglement**

Die Gemeinden müssen, wie auch heute schon, ein allgemeinverbindliches Gemeindereglement erlassen, in dem die Tarife der vorgesehenen Gebühren festgelegt sind.

Die Fragen im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung und dem Löschwasser sind bereits heute im gleichen Gemeindereglement geregelt. Der Einfachheit halber wird das Reglement nur der für das Trinkwasser zuständigen Direktion unterbreitet werden müssen und nicht noch zusätzlich der für die Feuerbekämpfung zuständigen Direktion für den Aspekt des *«Löschwassers»*.

**11.3 3. KAPITEL – Rechtsmittel und strafrechtliche Verfolgung**

**Art. 37 Einsprache**

Artikel 52 des Lebensmittelgesetzes des Bundes (LMG) sieht vor, dass Verfügungen über Massnahmen im Sinne des LMG bei der verfügenden Behörde mit Einsprache angefochten werden können. Artikel 53 LMG sieht vor, dass die Kantone das Einsprache- und Beschwerdeverfahren nach kantonalem Recht im Rahmen dieses Gesetzes regeln müssen.

Nach Artikel 55 Abs. 1 LMG muss eine Einsprachefrist von 5 Tagen eingehalten werden.

Die sehr kurze Einsprachefrist von Artikel 55 Abs. 1 LMG für Verfügungen von Organen der Lebensmittelkontrolle (Massnahmen) wurde eingeführt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es im Bereich der Lebensmittelkontrolle oft um verderbliche Waren geht und die Verfahren rasch abgewickelt werden sollten (vgl. Botschaft vom 30. Januar 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [die Botschaft], S. 966, zu Art. 56 LMG-Entwurf – heute Art. 55 LMG). Sie ist somit nur in Fällen anwendbar, in denen Lebensmittel Gegenstand eines Anfechtungsverfahrens sind, auf das eine Verfügung folgt, in der Massnahmen nach Artikel 28 bis 30 LMG angeordnet werden, wie dies Artikel 37 Abs. 1 des Entwurfs festhält.

**Art. 38 Beschwerde**

Artikel 55 Abs. 2 LMG sieht vor, dass für Beschwerden gegen Verfügungen über Massnahmen im Rahmen der Lebensmittelkontrolle eine Beschwerdefrist von zehn Tagen eingehalten werden muss. Es handelt sich hier nicht nur um Massnahmen nach Artikel 28 bis 30 LMG, sondern auch um Massnahmen im Rahmen der Kontrollen, also der Inspektion und Probenerhebung nach Artikel 24 LMG.

Der Klarheit halber übernimmt Artikel 38 genau den Wortlaut von Artikel 55 Abs. 2 LMG.

Im Übrigen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

**Art. 39 Strafrechtliche Verfolgung**

Artikel 39 enthält den üblichen Verweis auf das Justizgesetz.

**11.4 4. KAPITEL – Schlussbestimmungen****Art. 40 Übergangsbestimmungen – Konzessionen für die Trinkwasserversorgung**

Der Entzug einer Konzession eröffnet grundsätzlich dem Enteignungsverfahren Tür und Tor. Es wäre aus zwei Gründen nicht sinnvoll, ein solches Verfahren einzig und allein durch das Inkrafttreten dieses Gesetzes einzuführen:

- a) Das System zur Kontrolle der vergebenen Konzessionen wird überprüft werden, und die für die öffentlichen Sachen zuständige Direktion wird die Verwendung der bestehenden Konzessionen systematisch überwachen, wenn sie die dafür notwendigen finanziellen und personellen Mittel erhält. Allfällige Verletzungen einer laufenden Konzession könnten zu deren Entzug führen.
- b) Konzessionen wurden privatrechtlichen Körperschaften erteilt, die sich vollumfänglich in öffentlicher Hand befinden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Gemeinwesen freiwillig beschliessen, die betreffende(n) Konzession(en) vor deren Ablauf selbst zu übernehmen, wenn sie den öffentlichen Zwecken dieses Gesetzes zustimmen.

Absatz 2 regelt die Fälle, in denen Gemeinwesen bereits öffentliche Gewässer zur Trinkwasserversorgung nutzen, aber nicht über eine entsprechende Konzession verfügen. Die für die öffentlichen Sachen zuständige Direktion möchte diese unrechtmässige Situation beenden. Deshalb erhalten die betroffenen Gemeinwesen eine Frist von vier Jahren, um ordnungsgemäss eine Konzession zu beantragen.

**Art. 41 Übergangsbestimmungen – Private Trinkwasserinfrastrukturen, die von öffentlichen Gewässern gespeist werden**

Dieser Artikel befindet sich nur bei den Übergangsbestimmungen, weil er ein zeitliches Element enthält.

Er erfordert keinen weiteren Kommentar.

**Art. 42 Übergangsbestimmungen – Reglemente oder verwaltungsrechtliche Verträge zur Übertragung der Verteilungsaufgabe gemäss Artikel 16**

Reglemente und verwaltungsrechtliche Verträge zur Übertragung der Verteilungsaufgabe müssen die Dele-

gation und deren Aufsicht künftig sehr klar regeln, dies nicht nur wegen des vorliegenden Gesetzes, sondern auch aufgrund von Artikel 54 der Kantonsverfassung.

Es obliegt daher den bevollmächtigen Körperschaften, die gemäss Kantonsverfassung für die Aufsicht über die Bevollmächtigten zuständig sind (Art. 54 Abs. 2 KV), den Delegationsakt so rasch wie möglich, bei Reglementen innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, anzupassen.

Es gilt jedoch zu beachten, dass es möglicherweise in vielen Fällen gar nicht nötig ist, diese Rechtsakte anzupassen.

**Art. 43 Übergangsbestimmungen – Ausarbeitung der STWI und der PTWI**

Dieser Artikel trägt der Tatsache Rechnung, dass man die bestehende Situation kennen muss, bevor man eine kantonale Planung (STWI) erstellen kann. Aus diesem Grund sieht Artikel 43 Abs. 1 vor, dass die Gemeinden zuerst einen PTWI-Entwurf ausarbeiten müssen. Dies sollte auf der Grundlage der bestehenden Trinkwasserkarteien ohne grössere Schwierigkeiten möglich sein. Diese Entwürfe müssen dem Amt innerhalb von vier Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes unterbreitet werden.

Der Kanton verfügt gemäss Absatz 2 über eine Frist von sechs Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um seinen STWI zu erstellen. Dies bedeutet, dass er für die wesentliche Arbeit, d. h. die Prüfung und Berücksichtigung der PTWI-Entwürfe, grundsätzlich zwei Jahre Zeit hat, um seinen STWI zu erstellen und zu verabschieden.

Nach der Verabschiedung des STWI haben die Gemeinden zwei Jahre Zeit, um ihren PTWI fertigzustellen.

Sofern alles fristgerecht verläuft, sollte die geforderte kommunale und kantonale Planung sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vorliegen.

**Art. 44 Übergangsbestimmungen – Gemeindereglemente**

Die Gemeindereglemente müssen vor allem in terminologischer Hinsicht an dieses Gesetz angepasst werden, insbesondere was die Gebühren betrifft, die erhoben werden müssen. Allfällige weitere Änderungen können nur unter Berücksichtigung des PTWI beschlossen und verabschiedet werden. Unter diesen Umständen sollte die für die Anpassungen vorgeschlagene Frist von acht Jahren, die de facto der für die Erstellung des PTWI vorgesehenen Frist entspricht, ausreichend sein.

**Art. 45 Aufhebung bisherigen Rechts**

Mit der Annahme dieses Gesetzes gibt es für das alte Trinkwassergesetz keine Existenzberechtigung mehr.

**Art. 46 Änderungen – Gesetz über die Gemeinden**

Diese Änderung betrifft das Projekt Nr. 48b zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung. Es wurde als sinnvoll erachtet, dieses Gesetz, in dem es um wichtige öffentliche Aufgaben und das Delegieren dieser Aufgaben geht, dafür zu nutzen, diese Frage zu regeln.

Die vorgeschlagene Änderung besteht in der Aufteilung des geltenden Artikels 5 GG in zwei Teile. Es schien angebracht, die Aufsicht über die mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragten Rechtsträger (Art. 5a) separat zu regeln. Zudem wird in einem neuen Artikel 5b

der Rechtsschutz hervorgehoben, auf den die Bürgerinnen und Bürger bei Entscheiden der mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragten Rechtsträger Anspruch haben (Art. 54 Abs. 1 KV). Dabei kann es sich insbesondere um Trinkwasserrechnungen handeln, die die Wasserversorger ausstellen.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich die neuen Bestimmungen des GG über die Aufsicht über die mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragten Rechtsträger selbstverständlich nicht nur auf die Trinkwasserverteilung beschränken. Einzelheiten zu den Modalitäten dieser aufgrund der neuen Kantonsverfassung obligatorischen Aufsicht über alle Personen und Organisationen, die mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben beauftragt sind, werden rasch in das Ausführungsreglement zum GG aufgenommen, voraussichtlich in Artikel 1<sup>1</sup>, der sich im Übrigen bereits teilweise mit dieser Frage befasst.

**Art. 47 Änderungen – Feuerpolizei**

Das geltende Gesetz betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden erwähnt in keiner Weise die Trinkwassernetze für die Gewährleistung der Brandbekämpfung. Dieses Gesetz sollte daher um diesen Begriff ergänzt werden.

Die Einführung dieses Begriffs zieht eine neue Systematik des Gesetzes nach sich. Deshalb wird eine Unterteilung in einen ersten und einen zweiten Abschnitt vorgeschlagen. So lässt sich unter anderem der Unterschied zwischen dem Feuerbekämpfungsdienst (Gegenstand des 1. Abschnitts) und den Infrastrukturen zur Feuerbekämpfung (Gegenstand des 2. Abschnitts) hervorheben.

Materiell werden mit den Artikeln 49a und 49b nur Begriffe formalisiert, die bereits bekannt sind, oder auf jeden Fall verwendet werden, nämlich der Begriff der für die Brandbekämpfung verwendeten Infrastrukturen und der Begriff der jährlichen Löschwassergebühren.

In Artikel 49c wird der geltende Artikel 49a exakt übernommen. Es ist daher kein weiterer Kommentar erforderlich.

**Art. 48 Änderungen – Öffentliche Sachen**

Artikel 12 Abs. 3 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Er sieht vor, dass Auengebiete nationaler Bedeutung ebenfalls zu den öffentlichen Sachen gehören, selbst wenn sie den mittleren Stand der Hochwasser übersteigen. Wie sich vor Kurzem gezeigt hat, könnte dieser Absatz namentlich Auswirkungen auf den Status der Ferienhäuser haben, die auf einem Privatgrundstück des Staates in einem Auengebiet gelegen sind. Um die Situation nicht noch komplizierter zu machen, indem für die Ferienhäuser am Südufer des Neuenburgersees ein unterschiedlicher Status eingeführt wird, je nachdem ob sie sich in einem Auengebiet befinden

<sup>1</sup> **Art. 1 ARGG** Reglemente und verwaltungsrechtliche Verträge über die Übertragung von Aufgaben (Art. 5 Abs. 3 GG)  
 Die Reglemente oder verwaltungsrechtlichen Verträge über die Übertragung von Aufgaben regeln insbesondere folgende Punkte:  
 – die Anforderungen in Bezug auf die Ausführung der Aufgabe (Qualität, Kontinuität, Gleichbehandlung der Bürger usw.);  
 – die allfällige Mitwirkung der Gemeinde an den Beschlüssen des Rechtsträgers der Aufgabenerfüllung;  
 – die finanziellen Beziehungen zwischen der Gemeinde und dem Rechtsträger einerseits und zwischen dem Rechtsträger und den Bürgern andererseits;  
 – die allfällige Aufsicht über den Rechtsträger durch die Gemeinde;  
 – die Dauer und die Auflösung des Vertrags.

den oder nicht, sollte man Artikel 12 Abs. 3 ÖSG aufheben und wieder zur früheren Rechtslage zurückkehren.

Artikel 24 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen lautet gegenwärtig wie folgt:

<sup>1</sup> Die Behörde entscheidet unter Berücksichtigung einer rationellen Benützung der öffentlichen Sachen.

<sup>2</sup> Sie [NB: die Behörde] kann die Einsprache ablehnen, den Entscheid aufschieben, Bedingungen auferlegen, Sicherheiten fordern, namentlich dann, wenn die Konzession oder die Bewilligung schädliche Auswirkungen haben könnte für:

- a) die unveränderte Erhaltung, die Schaffung, die Benützung oder die Ausweitung von Bauten im öffentlichen Interesse;
- b) die Volksgesundheit;
- c) die Natur oder die Landschaft;
- d) die Festigkeit des Geländes, die Fruchtbarkeit des Bodens, die Waldwirtschaft und die Fischerei.

<sup>3</sup> Rechte Dritter bleiben vorbehalten.

Wie Artikel 24 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen bereits besagt, muss die Behörde einer rationellen Benützung der öffentlichen Sachen Rechnung tragen, wenn sie Konzessionen und Bewilligungen gewährt. Die Kriterien, die für eine rationelle Benützung zu berücksichtigen sind, sind gegenwärtig in Absatz 2 von Artikel 24 aufgelistet, wobei die Liste nicht abschliessend ist.

Seit 1972 hat der Druck der Privatwirtschaft auf die öffentlichen Sachen jedoch stark zugenommen. In Anlehnung an die Artikel 4 und 5 des geltenden Gesetzes über das Trinkwasser ist es daher angebracht, im Gesetz darauf hinzuweisen, dass sich eine rationelle Benützung der öffentlichen Sachen nicht nur darauf beschränkt sicherzustellen, dass die in Artikel 24 Abs. 2 erwähnten Aspekte berücksichtigt werden, sondern auch den Gemeinwesen den Vorzug gibt, wenn es um Bewilligungen oder Konzessionen aller Art im Bereich der öffentlichen Sachen geht. Die öffentlichen Sachen und ihre Ressourcen, die per definitionem öffentlich sind, sollten in erster Linie auch in der Hand von Gemeinwesen oder anderen Begünstigten bleiben, die vollständig im Eigentum von Gemeinwesen sind.

Die Lösung von Artikel 4 Abs. 2 TWG für die Konzessionen zur Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung würde der Behörde hingegen keinen Handlungsspielraum lassen, da solche Konzessionen künftig nur noch Gemeinwesen erteilt werden können. Aus diesem Grund enthält die vorgeschlagene Änderung einen Verweis auf Artikel 4 Abs. 2 des TWG.

Die Änderung von Artikel 41 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen besteht lediglich in einem Verweis auf das TWG. Diese Änderung erfordert daher keinen weiteren Kommentar.

**Art. 49 Inkrafttreten**

Dieser Artikel muss nicht weiter kommentiert werden.

**Loi**

*du*

**sur l'eau potable (LEP)**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 58, 75 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) et ses ordonnances d'exécution;

Vu la loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP);

Vu l'ordonnance fédérale du 20 novembre 1991 sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC);

Vu la loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (LCEaux);

Vu la loi du 13 juin 2007 sur la sécurité alimentaire;

Vu le message du Conseil d'Etat du 5 juillet 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décète:*

**Gesetz**

*vom*

**über das Trinkwasser (TWG)**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 58, 75 und 77 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und seine Ausführungsverordnungen;

gestützt auf das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (LVG);

gestützt auf die Bundesverordnung vom 20. November 1991 über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN);

gestützt auf das Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG);

gestützt auf das Gesetz vom 13. Juni 2007 über die Lebensmittelsicherheit;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 5. Juli 2011;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## CHAPITRE PREMIER

### Dispositions générales

#### SECTION 1

##### Principes

###### Art. 1 Buts

<sup>1</sup> La présente loi tend à garantir que l'eau potable, bien vital de première nécessité, demeure économiquement accessible à chacun et chacune et soit distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins en alimentation de la collectivité, en quantité suffisante et dans le respect du développement durable.

<sup>2</sup> Lorsqu'elle est distribuée à des tiers, l'eau potable doit répondre aux exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels.

<sup>3</sup> Dans ce cadre, la présente loi vise notamment à:

- a) assurer le contrôle de la qualité de l'eau potable distribuée à des tiers;
- b) déterminer des règles d'organisation permettant une gestion efficace et coordonnée des différentes tâches en lien avec l'eau potable, en particulier les attributions des instances responsables;
- c) garantir la construction, l'exploitation et l'entretien d'infrastructures d'eau potable appropriées, efficaces et rationnelles, également utilisables à des fins d'intérêt public autres que la consommation;
- d) coordonner la réalisation de ces infrastructures à l'échelle locale et régionale;
- e) assurer le financement de ces infrastructures pour pourvoir aux besoins des générations futures;
- f) favoriser, dans la mesure du possible, la mise en valeur des ressources locales en eau;
- g) promouvoir une utilisation rationnelle des ressources en eau.

###### Art. 2 Champ d'application

<sup>1</sup> La présente loi s'applique:

- a) à l'eau potable distribuée à des tiers;

## 1. KAPITEL

### Allgemeine Bestimmungen

#### 1. ABSCHNITT

##### Grundsätze

###### Art. 1 Zweck

<sup>1</sup> Mit diesem Gesetz soll sichergestellt werden, dass das lebenswichtige Gut Trinkwasser wirtschaftlich für alle zugänglich bleibt und in genügender Menge und nachhaltig verteilt wird, um in erster Linie den Nahrungsbedarf der Allgemeinheit zu decken.

<sup>2</sup> Wenn das Trinkwasser an Dritte verteilt wird, muss es den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände entsprechen.

<sup>3</sup> In diesem Rahmen bezweckt dieses Gesetz namentlich:

- a) die Qualitätskontrolle von Trinkwasser, das an Dritte verteilt wird, zu gewährleisten;
- b) die Organisation zu regeln, mit der die verschiedenen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser effizient und koordiniert umgesetzt werden können, insbesondere was die Befugnisse der verantwortlichen Behörden betrifft;
- c) den Bau, die Bewirtschaftung und den Unterhalt von geeigneten, effizienten und rationellen Trinkwasserinfrastrukturen zu gewährleisten, die neben dem Konsum auch für andere Zwecke von öffentlichem Interesse genutzt werden können;
- d) die Realisierung dieser Infrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene zu koordinieren;
- e) die Finanzierung dieser Infrastrukturen sicherzustellen, um für den Bedarf von zukünftigen Generationen aufzukommen;
- f) die Nutzung lokaler Wasserressourcen soweit wie möglich zu begünstigen;
- g) die rationelle Nutzung der Wasserressourcen zu fördern.

###### Art. 2 Geltungsbereich

<sup>1</sup> Dieses Gesetz gilt für:

- a) Trinkwasser, das an Dritte verteilt wird;

- b) aux ouvrages de captage ou de traitement, de transport, de stockage et de distribution d'eau potable (ci-après: infrastructures d'eau potable);
- c) aux appareils, installations et procédés de traitement ou de conditionnement de l'eau potable à l'intérieur de bâtiments (ci-après: installations intérieures).

<sup>2</sup> La législation spéciale, en particulier en matière de protection des eaux et d'aménagement des cours d'eau, sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi que sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels, est réservée.

### **Art. 3** Répartition des tâches

<sup>1</sup> Les tâches en lien avec l'eau potable relèvent du champ de compétence des communes.

<sup>2</sup> L'Etat remplit des tâches de surveillance, de contrôle, de coordination et de sensibilisation.

## **SECTION 2**

### **Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable**

#### **Art. 4** Utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable

<sup>1</sup> Les eaux publiques, au sens de la législation sur le domaine public, doivent être prélevées en priorité pour les besoins de l'alimentation humaine.

<sup>2</sup> Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques.

#### **Art. 5** Infrastructures d'eau potable a) Infrastructures approvisionnées par des eaux publiques

Les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques au sens de la législation sur le domaine public doivent être propriété des collectivités publiques.

#### **Art. 6** b) Infrastructures exclusivement approvisionnées par des eaux non publiques

<sup>1</sup> Les infrastructures d'eau potable exclusivement approvisionnées par des eaux qui ne font pas partie du domaine public peuvent être soit propriété des collectivités publiques, soit propriété privée.

<sup>2</sup> L'article 19 est réservé.

- b) Anlagen zur Fassung oder Aufbereitung, zum Transport, zur Speicherung und zur Verteilung des Trinkwassers (Trinkwasserinfrastrukturen);
- c) Apparate, Einrichtungen und Verfahren zur Behandlung oder Aufbereitung von Trinkwasser im Innern von Häusern (Hausinstallationen).

<sup>2</sup> Die Spezialgesetzgebung, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes und des Wasserbaus, der Raumplanung und des Baus sowie der Feuerpolizei und des Schutzes gegen Elementarschäden, bleibt vorbehalten.

### **Art. 3** Aufgabenteilung

<sup>1</sup> Für die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser sind die Gemeinden zuständig.

<sup>2</sup> Der Staat nimmt Aufsichts-, Kontroll-, Koordinations- und Sensibilisierungsaufgaben wahr.

## **2. ABSCHNITT**

### **Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen**

#### **Art. 4** Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung

<sup>1</sup> Wasserentnahmen aus öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen müssen in erster Linie für den menschlichen Nahrungsmittelbedarf erfolgen.

<sup>2</sup> Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung können nur Gemeinwesen erteilt werden.

#### **Art. 5** Trinkwasserinfrastrukturen a) Mit öffentlichen Gewässern gespeiste Infrastrukturen

Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen gespeist werden, müssen Eigentum von Gemeinwesen sein.

#### **Art. 6** b) Ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeiste Infrastrukturen

<sup>1</sup> Trinkwasserinfrastrukturen, die ausschliesslich mit nicht-öffentlichen Gewässern gespeist werden, können entweder Eigentum eines Gemeinwesens oder Privateigentum sein.

<sup>2</sup> Artikel 19 bleibt vorbehalten.

## SECTION 3

### Planification

#### Art. 7 Planification cantonale

<sup>1</sup> Pour assurer une gestion coordonnée des tâches en lien avec l'eau potable, l'Etat établit, conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après: LATeC), un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (ci-après: PSIEau) qui comprend:

- a) l'inventaire des ressources en eau et de leur statut, ainsi que des zones et des périmètres de protection des eaux souterraines;
- b) la coordination des infrastructures d'eau potable existantes;
- c) les mesures à mettre en œuvre afin que soit assurée l'alimentation en eau en temps de crise.

<sup>2</sup> Le PSIEau est une étude de base au sens de la LATeC. Son contenu contraignant est intégré au plan directeur cantonal et suit la procédure y relative.

<sup>3</sup> Il est réexaminé lorsque les circonstances se sont notablement modifiées, mais au moins tous les dix ans.

#### Art. 8 Planification communale

<sup>1</sup> Chaque commune établit pour son territoire un plan des infrastructures d'eau potable (ci-après: PIEP) en conformité avec le PSIEau. Elle veille notamment:

- a) à ce qu'il soit coordonné avec le plan d'aménagement local;
- b) à assurer une coordination des infrastructures d'eau potable au niveau local et régional;
- c) à ce que le PIEP prenne en compte les dispositions spéciales en matière de défense contre l'incendie.

<sup>2</sup> Le PIEP définit notamment les ouvrages à réaliser et les priorités de mise en œuvre. La commune en tient compte dans son programme d'équipement au sens de la LATeC.

<sup>3</sup> Le PIEP contient au minimum:

- a) un plan général des infrastructures existantes;
- b) la valeur de remplacement de ces infrastructures et leur durée de vie estimée;
- c) une planification des besoins futurs en eau et en infrastructures d'eau potable;

## 3. ABSCHNITT

### Planung

#### Art. 7 Kantonalplanung

<sup>1</sup> Um eine koordinierte Steuerung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Trinkwasser zu gewährleisten, erstellt der Staat gemäss dem Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG) einen Sachplan Trinkwasserinfrastrukturen (STWI); dieser umfasst:

- a) das Inventar der Wasserressourcen und ihres Status sowie der Grundwasserschutz-zonen und -perimeter;
- b) die Koordination der vorhandenen Trinkwasserinfrastrukturen;
- c) die Massnahmen zur Gewährleistung der Wasserversorgung in Notlagen.

<sup>2</sup> Der STWI ist eine Grundlage im Sinne des RPBG. Sein verbindlicher Inhalt wird in den kantonalen Richtplan integriert und richtet sich nach dem diesbezüglichen Verfahren.

<sup>3</sup> Er wird überprüft, wenn sich die Umstände wesentlich verändert haben, jedoch mindestens alle 10 Jahre.

#### Art. 8 Gemeindeplanung

<sup>1</sup> Jede Gemeinde erstellt für ihr Gebiet einen Plan der Trinkwasserinfrastrukturen (PTWI) gemäss dem STWI. Dabei beachtet sie namentlich, dass:

- a) er auf die Ortsplanung abgestimmt ist;
- b) die Koordination der Trinkwasserinfrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene gewährleistet wird;
- c) der PTWI die besonderen Bestimmungen im Bereich Brandbekämpfung berücksichtigt.

<sup>2</sup> Der PTWI legt namentlich fest, welche Anlagen gebaut werden müssen, und welche von ihnen Priorität haben. Die Gemeinde berücksichtigt sie in ihrem Erschliessungsprogramm gemäss RPBG.

<sup>3</sup> Der PTWI enthält mindestens:

- a) einen generellen Plan der bestehenden Infrastrukturen;
- b) den Ersatzwert dieser Infrastrukturen und ihre geschätzte Lebensdauer;
- c) eine Planung des künftigen Bedarfs an Wasser und Trinkwasserinfrastrukturen;

- d) les ressources locales en eau potable susceptibles d'être mises en valeur;
- e) les mesures nécessaires en temps de crise.

<sup>4</sup> La procédure d'approbation des plans directeurs communaux est applicable par analogie au PIEP. Celui-ci est approuvé par la Direction en charge du contrôle des denrées alimentaires.

<sup>5</sup> Lors de son exécution, le PIEP peut faire l'objet de modifications secondaires, sans nouvelle procédure d'approbation.

## CHAPITRE 2

### Organes d'exécution et attributions

#### SECTION 1

##### Etat

###### Art. 9 Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:

- a) il exerce la haute surveillance dans le domaine de l'eau potable;
- b) il édicte le règlement d'exécution;
- c) il répartit les tâches entre les organes d'exécution de l'Etat;
- d) il prend toute mesure utile pour assurer la collaboration intercantonale;
- e) il fixe le tarif des émoluments.

###### Art. 10 Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires

La Direction chargée du contrôle des denrées alimentaires (ci-après: la Direction) accomplit toutes les tâches découlant de la présente loi et de la législation fédérale qui ne sont pas expressément confiées à un autre organe d'exécution.

###### Art. 11 Service chargé du contrôle des denrées alimentaires

Le service chargé du contrôle des denrées alimentaires (ci-après: le Service) assure en particulier la coordination des tâches en lien avec la distribution de l'eau potable. Il accomplit en particulier les tâches suivantes:

- a) il élabore le PSIEau et veille à sa mise à jour;

- d) die lokalen Trinkwasserressourcen, die sich zur Nutzung eignen;
- e) die notwendigen Massnahmen in Notlagen.

<sup>4</sup> Das Genehmigungsverfahren für die Gemeinderichtpläne ist sinngemäss auf den PTWI anwendbar. Dieser wird von der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Direktion genehmigt.

<sup>5</sup> Während der Umsetzung können am PTWI sekundäre Änderungen vorgenommen werden, ohne dass ein neues Genehmigungsverfahren nötig ist.

## 2. KAPITEL

### Vollzugsorgane und Zuständigkeiten

#### 1. ABSCHNITT

##### Staat

###### Art. 9 Staatsrat

Der Staatsrat hat folgende Zuständigkeiten:

- a) Er hat die Oberaufsicht im Bereich Trinkwasser.
- b) Er erlässt das Ausführungsreglement.
- c) Er verteilt die Aufgaben auf die staatlichen Vollzugsorgane.
- d) Er ergreift alle zur Gewährleistung der interkantonalen Zusammenarbeit notwendigen Massnahmen.
- e) Er legt den Gebührentarif fest.

###### Art. 10 Für die Lebensmittelkontrolle zuständige Direktion

Die für die Lebensmittelkontrolle zuständige Direktion (die Direktion) erfüllt alle Aufgaben, die sich aus diesem Gesetz oder aus der Bundesgesetzgebung ergeben und die nicht ausdrücklich einem anderen Vollzugsorgan übertragen wurden.

###### Art. 11 Für die Lebensmittelkontrolle zuständiges Amt

Das für die Lebensmittelkontrolle zuständige Amt (das Amt) gewährleistet insbesondere die Koordination der Aufgaben im Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung. Es erfüllt namentlich die folgenden Aufgaben:

- a) Es arbeitet den STWI aus und sorgt für dessen Nachführung.

- b) il donne les préavis requis par la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions pour les infrastructures d'eau potable et dans le cadre de l'élaboration des PIEP;
- c) il veille au respect des exigences fixées par la législation fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels;
- d) il planifie les mesures à mettre en œuvre en temps de crise, en collaboration avec le Service chargé de la protection de la population;
- e) il participe aux travaux de la Commission consultative pour la gestion des eaux.

**Art. 12** Service chargé de la protection de la population

Le service chargé de la protection de la population accomplit les tâches suivantes:

- a) il participe à l'élaboration du PSIEau;
- b) il planifie les mesures à mettre en œuvre en temps de crise, en collaboration avec le Service;
- c) il ordonne les mesures nécessaires en temps de crise, par le biais de l'Organe cantonal de conduite.

**SECTION 2**

**Communes**

*A. Distribution de l'eau potable et approvisionnement*

**Art. 13** Obligation de distribution

- a) Destinataires

Les communes sont tenues de distribuer de l'eau potable en quantité suffisante dans les zones à bâtir définies par les plans d'affectation des zones.

**Art. 14** b) Exceptions

<sup>1</sup> L'obligation prévue à l'article 13 s'éteint lorsque les destinataires disposent de suffisamment d'eau potable provenant de leurs ressources privées. Les législations spéciales en lien avec l'obligation de disposer d'une défense contre l'incendie sont réservées.

<sup>2</sup> Si les ressources privées viennent à manquer, et si les destinataires font valoir le droit déduit de l'article 13, l'obligation de la commune renaît.

- b) Es erstellt einerseits die Gutachten für die Trinkwasserinfrastrukturen, die von der Raumplanungs- und Baugesetzgebung vorgeschrieben sind, und andererseits die Gutachten im Rahmen der Ausarbeitung des PTWI.
- c) Es sorgt für die Einhaltung der in der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände festgelegten Anforderungen.
- d) Es plant die Massnahmen in Notlagen in Zusammenarbeit mit dem für den Bevölkerungsschutz zuständigen Amt.
- e) Es beteiligt sich an den Arbeiten der beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission.

**Art. 12** Für den Bevölkerungsschutz zuständiges Amt

Das für den Bevölkerungsschutz zuständige Amt erfüllt die folgenden Aufgaben:

- a) Es wirkt bei der Ausarbeitung des STWI mit.
- b) Es plant die Massnahmen für Notlagen in Zusammenarbeit mit dem Amt.
- c) Es ordnet die in Notlagen erforderlichen Massnahmen über das kantonale Führungsorgan an.

**2. ABSCHNITT**

**Gemeinden**

*A. Trinkwasserverteilung und -versorgung*

**Art. 13** Verteilungspflicht

- a) Adressaten

Die Gemeinden sind verpflichtet, den im Zonennutzungsplan festgelegten Bauzonen genügend Trinkwasser zu verteilen.

**Art. 14** b) Ausnahmen

<sup>1</sup> Die Pflicht nach Artikel 13 erlischt, wenn die Adressaten über genügend Trinkwasser aus privaten Ressourcen verfügen. Die besonderen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Brandbekämpfung bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Kommt es zu einem Versorgungsengpass bei den privaten Ressourcen und machen die Adressaten ihr Recht geltend, das sich aus Artikel 13 ergibt, so entsteht die Pflicht der Gemeinde erneut.

<sup>3</sup> Les communes ne sont tenues de distribuer des quantités supplémentaires d'eau potable pour des installations nécessitant des besoins exceptionnels que si elles peuvent le faire sans que l'exécution de leurs obligations en soit affectée.

**Art. 15** Gestion de la distribution  
a) Principe

<sup>1</sup> Les communes distribuent en principe elles-mêmes l'eau potable sur leur territoire.

<sup>2</sup> Au besoin, elles collaborent entre elles selon les formes prévues par la loi sur les communes.

**Art. 16** b) Exception

<sup>1</sup> La distribution de l'eau potable peut être confiée par les communes à des distributeurs tiers, aux conditions fixées par la législation sur les communes.

<sup>2</sup> Les communes fixent les modalités de la distribution par des tiers dans un règlement ou un contrat de droit administratif.

<sup>3</sup> Les communes surveillent avec diligence la manière dont le distributeur s'acquitte des obligations qui lui sont confiées. Elles prennent immédiatement les mesures nécessaires, d'office ou sur requête, notamment lorsque, en termes de quantité, de qualité ou de prix, l'eau distribuée ne répond pas ou plus aux exigences légales ou conventionnelles, ou que l'état d'entretien des infrastructures ne correspond plus aux exigences posées par les normes professionnelles en la matière.

**Art. 17** Approvisionnement en eau

<sup>1</sup> En principe, les communes se procurent l'eau qu'elles sont tenues de distribuer en utilisant:

- a) soit des eaux publiques dont l'utilisation leur a été concédée;
- b) soit les ressources en eau dont elles sont propriétaires.

<sup>2</sup> Dans la mesure du possible, et à la condition que cela soit économiquement supportable, elles acquièrent et valorisent les ressources en eau non publiques disponibles sur leur territoire.

<sup>3</sup> Les autres modes d'approvisionnement doivent demeurer subsidiaires.

<sup>3</sup> Die Gemeinden sind nur verpflichtet, zusätzliches Trinkwasser für Installationen mit ausserordentlichem Wasserbedarf zu verteilen, wenn die Ausübung ihrer Pflichten dadurch nicht beeinträchtigt wird.

**Art. 15** Verwaltung der Trinkwasserverteilung  
a) Grundsatz

<sup>1</sup> Die Gemeinden verteilen das Trinkwasser auf ihrem Gebiet grundsätzlich selbst.

<sup>2</sup> Bei Bedarf arbeiten sie nach den Formen, die im Gesetz über die Gemeinden vorgesehen sind, zusammen.

**Art. 16** b) Ausnahmen

<sup>1</sup> Die Gemeinden können die Trinkwasserverteilung zu den Bedingungen, die in der Gesetzgebung über die Gemeinden festgelegt werden, an Dritte übertragen.

<sup>2</sup> Die Gemeinden legen die Modalitäten für die Verteilung durch Dritte in einem Reglement oder einem verwaltungsrechtlichen Vertrag fest.

<sup>3</sup> Die Gemeinden überwachen sorgfältig, wie der Verteiler den ihm anvertrauten Verpflichtungen nachkommt. Entspricht das verteilte Wasser insbesondere bezüglich Quantität, Qualität oder Preis den gesetzlichen oder vertraglich vereinbarten Anforderungen nicht oder nicht mehr, oder entspricht der Unterhaltszustand der Infrastrukturen nicht mehr den Anforderungen der diesbezüglichen beruflichen Normen, so ergreifen sie, von Amtes wegen oder auf Antrag, unverzüglich die nötigen Massnahmen.

**Art. 17** Wasserversorgung

<sup>1</sup> Die Gemeinden beschaffen sich das Wasser, das sie verteilen müssen, grundsätzlich in Form von:

- a) Wasser aus öffentlichen Gewässern, deren Nutzung ihnen gewährt wurde, oder;
- b) Wasserressourcen in ihrem Eigentum.

<sup>2</sup> Soweit möglich und wirtschaftlich tragbar, erwerben und nutzen sie nicht-öffentliche Trinkwasserressourcen auf ihrem Gebiet.

<sup>3</sup> Die übrigen Versorgungsarten müssen subsidiär bleiben.

**Art. 18** Obligation temporaire des tiers d’approvisionner et de distribuer

<sup>1</sup> Si des communes sont insuffisamment approvisionnées en eau potable et s’il n’existe pas d’autres moyens, la Direction peut, sur la proposition du Service, exiger d’une collectivité publique qui dispose pour elle-même de suffisamment d’eau potable qu’elle approvisionne temporairement les communes concernées.

<sup>2</sup> A défaut d’entente entre les parties, la Direction fixe simultanément le tarif de cette eau.

<sup>3</sup> A titre subsidiaire, et dans les mêmes conditions, la Direction peut également exiger du ou de la propriétaire d’une eau qui ne fait pas partie du domaine public qu’il ou elle approvisionne les communes concernées en eau potable.

<sup>4</sup> Si les communes concernées ne disposent pas d’infrastructures d’eau potable et si de telles infrastructures sont indispensables pour une distribution efficace et rationnelle de l’eau réquisitionnée, le ou la propriétaire de ces infrastructures peut faire l’objet, aux mêmes conditions, d’une obligation temporaire de distribuer.

**Art. 19** Expropriation

<sup>1</sup> Les eaux non publiques utilisées pour l’approvisionnement en eau potable, ainsi que les infrastructures d’eau potable privées auxquelles elles sont éventuellement rattachées (art. 6), peuvent être expropriées par les communes, lorsque:

- a) les utilisateurs et utilisatrices qui dépendent de cette eau potable font partie des destinataires de l’obligation de distribution d’eau fixée dans la présente loi,
- b) les propriétaires des eaux et infrastructures concernées entendent priver ces utilisateurs et utilisatrices d’eau potable ou demandent pour elle une rétribution dépassant excessivement le prix coûtant et
- c) il n’existe pas d’autre moyen permettant à la commune de remplir de manière permanente son obligation légale de distribuer de l’eau potable.

<sup>2</sup> Pour le surplus, la législation sur l’expropriation est applicable.

**Art. 18** Vorübergehende Verpflichtung Dritter zur Trinkwasserversorgung und -verteilung

<sup>1</sup> Sind Gemeinden ungenügend mit Trinkwasser versorgt und bestehen keine anderen Möglichkeiten, so kann die Direktion auf Antrag des Amtes von einem Gemeinwesen, das über genügend Trinkwasser für den Eigengebrauch verfügt, verlangen, dass es die betroffenen Gemeinden vorübergehend mit Trinkwasser versorgt.

<sup>2</sup> Können sich die Parteien nicht einigen, so legt die Direktion den Tarif für dieses Wasser fest.

<sup>3</sup> Subsidiär und zu den gleichen Bedingungen kann die Direktion auch von Eigentümerinnen und Eigentümern nicht-öffentlicher Gewässer verlangen, dass sie die betroffenen Gemeinden mit Trinkwasser versorgen.

<sup>4</sup> Wenn die betroffenen Gemeinden über keine Trinkwasserinfrastrukturen verfügen und wenn solche Infrastrukturen zur effizienten und rationellen Verteilung des angeforderten Wassers notwendig sind, so kann die Eigentümerin oder der Eigentümer dieser Infrastrukturen zu den gleichen Bedingungen vorübergehend verpflichtet werden, Wasser zu verteilen.

**Art. 19** Enteignung

<sup>1</sup> Die nicht-öffentlichen Gewässer, die zur Trinkwasserversorgung verwendet werden, und die privaten Trinkwasserinfrastrukturen, von denen sie gegebenenfalls gespeist werden (Art. 6), können von den Gemeinden enteignet werden, wenn:

- a) die von diesem Trinkwasser abhängenden Benutzerinnen und Benutzer zu den Personen gehören, die Nutzniesser der Wasserverteilungspflicht nach diesem Gesetz sind,
- b) die Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Gewässer und Infrastrukturen beabsichtigen, die Versorgung dieser Benutzerinnen und Benutzer mit Trinkwasser einzustellen, oder dafür eine Bezahlung fordern, die die Kosten weit überschreitet, und
- c) für die Gemeinde keine andere Möglichkeit besteht, ihre gesetzliche Pflicht der Trinkwasserverteilung ständig wahrzunehmen.

<sup>2</sup> Im Übrigen gilt die Gesetzgebung über die Enteignung.

*B. Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée*

**Art. 20** Infrastructures

Les infrastructures doivent répondre aux exigences du programme d'équipement et être conformes aux règles reconnues de la technique.

**Art. 21** Installations intérieures

Les installations intérieures doivent être conformes aux règles reconnues de la technique.

**Art. 22** Qualité  
a) Analyses de l'eau

<sup>1</sup> Les communes veillent à ce que la qualité de l'eau potable distribuée sur leur territoire réponde aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires.

<sup>2</sup> Elles procèdent d'office à des contrôles périodiques dans le cadre de l'exécution de leurs obligations d'autocontrôle. A cet effet, elles fournissent régulièrement des échantillons au Service aux fins d'analyse.

**Art. 23** b) Résultat des analyses et frais

<sup>1</sup> Le résultat des analyses est communiqué par le Service aux distributeurs concernés.

<sup>2</sup> S'il le juge nécessaire, le Service prescrit les mesures à prendre.

<sup>3</sup> Le Service facture ses prestations selon un tarif arrêté par le Conseil d'Etat.

**Art. 24** c) Eau souillée

<sup>1</sup> Lorsqu'il est constaté que l'eau destinée à la consommation est souillée ou présente des anomalies, le distributeur informe immédiatement les autorités communales concernées ainsi que le Service et prend toutes les mesures utiles.

<sup>2</sup> Le distributeur informe en outre immédiatement tous les autres distributeurs éventuellement concernés.

**Art. 25** Cas de nécessité

<sup>1</sup> Le Service peut exceptionnellement autoriser la distribution temporaire d'une eau de secours ne répondant pas aux exigences de la législation fédérale sur les denrées alimentaires.

*B. Infrastrukturen, Hausinstallationen und Qualität des verteilten Wassers*

**Art. 20** Infrastrukturen

Die Infrastrukturen müssen den Anforderungen des Erschliessungsprogramms und den anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

**Art. 21** Hausinstallationen

Die Hausinstallationen müssen den anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

**Art. 22** Qualität  
a) Wasseranalysen

<sup>1</sup> Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Qualität des auf ihrem Gebiet verteilten Trinkwassers den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel entspricht.

<sup>2</sup> Sie führen im Rahmen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle von Amtes wegen regelmässige Kontrollen durch. Zu diesem Zweck liefern sie dem Amt regelmässig Proben zur Analyse.

**Art. 23** b) Ergebnisse der Analysen und Kosten

<sup>1</sup> Die Ergebnisse der Analysen werden den betreffenden Verteilern vom Amt mitgeteilt.

<sup>2</sup> Falls notwendig ordnet das Amt Massnahmen an.

<sup>3</sup> Das Amt stellt seine Leistungen nach einem vom Staatsrat beschlossenen Tarif in Rechnung.

**Art. 24** c) Trinkwasserverschmutzung

<sup>1</sup> Wird eine Verschmutzung oder eine anormale Beschaffenheit des Trinkwassers festgestellt, so hat der Verteiler sofort die Gemeindebehörden und das Amt in Kenntnis zu setzen und die notwendigen Massnahmen einzuleiten.

<sup>2</sup> Der Verteiler informiert ausserdem sofort alle übrigen möglicherweise betroffenen Verteiler.

**Art. 25** Notfälle

<sup>1</sup> Das Amt kann ausnahmsweise die vorübergehende Verteilung von Notwasser bewilligen, das den Anforderungen der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel nicht entspricht.

<sup>2</sup> Il peut le faire aux conditions suivantes:

- a) en cas de pénurie d'eau potable rendant impossible le recours à l'article 18;
- b) à la demande des communes concernées.

<sup>3</sup> Le Service fixe les conditions d'utilisation de cette eau.

**Art. 26** Dossier des eaux potables

<sup>1</sup> Les communes établissent et tiennent à jour, à leurs frais, le dossier des eaux potables. Chaque mise à jour doit être communiquée au Service.

<sup>2</sup> Le dossier contient, en particulier, les documents d'autocontrôle et le cadastre du réseau de distribution. Le règlement d'exécution détermine les modalités de l'établissement de ce dossier.

*C. Financement des coûts d'infrastructures d'eau potable*

**Art. 27** Financement

a) Principes

<sup>1</sup> Les communes prélèvent des contributions auprès des propriétaires, des superficiaires ou des usufruitiers et usufruitières des fonds bâtis ou non bâtis, en tenant compte équitablement de l'affectation des immeubles et des bâtiments ainsi que de la quantité d'eau potable consommée.

<sup>2</sup> Les contributions communales couvrent l'ensemble des coûts afférents aux infrastructures d'eau potable; les coûts à caractère intercommunal en font partie intégrante.

<sup>3</sup> Les contributions sont les suivantes:

- a) la taxe de raccordement;
- b) la charge de préférence;
- c) la taxe de base annuelle;
- d) la taxe d'exploitation;
- e) la taxe annuelle pour les eaux d'extinction.

**Art. 28** b) Taxe de raccordement

1. Affectation

La taxe de raccordement est perçue pour les fonds raccordés aux infrastructures d'eau potable. Elle sert à couvrir les coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

<sup>2</sup> Dazu müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- a) Es herrscht ein solcher Trinkwassermangel, dass Artikel 18 nicht angewendet werden kann.

- b) Die betroffenen Gemeinden haben ein Gesuch gestellt.

<sup>3</sup> Das Amt legt die Bedingungen für die Verwendung dieses Wassers fest.

**Art. 26** Trinkwasserdossier

<sup>1</sup> Die Gemeinden erstellen auf ihre eigenen Kosten ein Trinkwasserdossier und führen es nach. Jede Nachführung muss dem Amt mitgeteilt werden.

<sup>2</sup> Das Dossier enthält insbesondere die Dokumente der Selbstkontrolle und den Kataster des Leitungsnetzes. Das Ausführungsreglement regelt die Modalitäten für die Erstellung des Dossiers.

*C. Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen*

**Art. 27** Finanzierung

a) Grundsätze

<sup>1</sup> Die Gemeinden erheben Beiträge von den Eigentümerinnen und Eigentümern, den Inhaberinnen und Inhabern von Baurechten und den Nutzniesserinnen und Nutzniessern von bebauten und unbebauten Grundstücken, wobei sie die Verwendung der Grundstücke und Gebäude sowie den Trinkwasserverbrauch angemessen berücksichtigen.

<sup>2</sup> Die Gemeindebeiträge decken die gesamten Kosten der Trinkwasserinfrastrukturen; die interkommunalen Kosten sind darin inbegriffen.

<sup>3</sup> Es werden folgende Beiträge erhoben:

- a) Anschlussgebühr;
- b) Vorzugslast;
- c) jährliche Grundgebühr;
- d) Betriebsgebühr;
- e) jährliche Löschwassergebühr.

**Art. 28** b) Anschlussgebühr

1. Zweckbestimmung

Die Anschlussgebühr wird für Grundstücke erhoben, die an die Trinkwasserinfrastrukturen angeschlossen werden. Sie dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

**Art. 29** 2. En zone à bâtir

<sup>1</sup> Pour les fonds situés en zone à bâtir, la taxe de raccordement est en principe calculée en fonction de la surface de terrain déterminante (STd) et de l'indice brut d'utilisation du sol (IBUS) ou de l'indice de masse (IM) ou de l'indice d'occupation du sol (IOS) fixé dans le plan d'aménagement local (PAL).

<sup>2</sup> Pour les fonds partiellement bâtis, et exploités à des fins agricoles, la taxe de raccordement des bâtiments faisant partie du domaine agricole peut être calculée en fonction d'une surface théorique, lorsque la prise en compte de l'ensemble du fonds constituerait une charge financière excessive.

**Art. 30** 3. Hors zone à bâtir

Pour les fonds situés hors zone à bâtir, la taxe de raccordement est calculée en fonction d'une surface et d'un indice théoriques.

**Art. 31** c) Charge de préférence

<sup>1</sup> Pour les fonds non raccordés mais raccordables situés en zone à bâtir, une charge de préférence correspondant au maximum à 70% de la taxe de raccordement est perçue. Son produit est affecté à la couverture des coûts de construction des infrastructures d'eau potable.

<sup>2</sup> Pour les fonds non raccordés mais raccordables qui font partie d'un domaine agricole, la perception de la charge de préférence peut être différée pour cinq ans au maximum ou échelonnée durant cette même période.

<sup>3</sup> Il n'est pas perçu de charge de préférence pour les fonds non raccordés mais raccordables qui disposent de suffisamment d'eau potable provenant de leurs ressources privées.

<sup>4</sup> En cas de raccordement, la taxe de raccordement perçue est calculée conformément aux articles 29 et 30. Le montant des charges de préférence acquittées doit être déduit.

**Art. 32** d) Taxe de base annuelle

<sup>1</sup> La taxe de base annuelle sert au financement:

- a) des frais fixes (amortissement des dettes, intérêts) et ensuite du maintien de la valeur des infrastructures d'eau potable;
- b) des infrastructures d'eau potable (équipement de base) à réaliser selon le PIEP.

**Art. 29** 2. In der Bauzone

<sup>1</sup> Bei Grundstücken in der Bauzone wird die Anschlussgebühr grundsätzlich nach der anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) und der Geschossflächenziffer (GFZ) oder der Baumassenziffer (BMZ) oder der in der Ortsplanung (OP) festgelegten Überbauungsziffer (ÜZ) berechnet.

<sup>2</sup> Bei teilweise bebauten und landwirtschaftlich genutzten Grundstücken kann die Anschlussgebühr für landwirtschaftliche Gebäude aufgrund einer theoretischen Fläche berechnet werden, sofern die Berücksichtigung des gesamten Grundstücks zu einer untragbaren Belastung führen würde.

**Art. 30** 3. Ausserhalb der Bauzone

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird die Anschlussgebühr aufgrund einer theoretischen Fläche und Ziffer berechnet.

**Art. 31** c) Vorzugslast

<sup>1</sup> Bei nicht angeschlossenen, aber anschliessbaren Grundstücken in einer Bauzone wird eine Vorzugslast von höchstens 70% der Anschlussgebühr erhoben. Ihr Ertrag dient dazu, die Baukosten für Trinkwasserinfrastrukturen zu decken.

<sup>2</sup> Bei nicht angeschlossenen, aber anschliessbaren Grundstücken, die zu einem landwirtschaftlichen Betrieb gehören, kann die Erhebung der Vorzugslast um bis zu fünf Jahre aufgeschoben oder während des gleichen Zeitraums gestaffelt werden.

<sup>3</sup> Bei nicht angeschlossenen, aber anschliessbaren Grundstücken, die über genügend Trinkwasser aus privaten Ressourcen verfügen, wird keine Vorzugslast erhoben.

<sup>4</sup> Wird das Grundstück angeschlossen, so wird die zu erhebende Anschlussgebühr gemäss Artikel 29 und 30 berechnet. Der Betrag der entrichteten Vorzugslasten muss abgezogen werden.

**Art. 32** d) Jährliche Grundgebühr

<sup>1</sup> Die jährliche Grundgebühr dient der Finanzierung:

- a) der Fixkosten (Schuldentilgung, Zinsen) und der später anfallenden Kosten für den Werterhalt der Trinkwasserinfrastrukturen;
- b) der Kosten für die im PTWI vorgesehenen Trinkwasserinfrastrukturen (Groberschliessung).

<sup>2</sup> Pour les infrastructures d'eau potable existantes, la taxe est d'abord calculée en fonction de leur durée de vie et ensuite de leur valeur actuelle de remplacement fondées sur le PIEP.

<sup>3</sup> Pour les infrastructures d'eau potable à réaliser, la taxe est calculée sur la base de la planification prévue par le PIEP, de manière à permettre une couverture des coûts de construction.

<sup>4</sup> La taxe est affectée à un financement spécial destiné exclusivement à couvrir les charges prévues à l'alinéa 1 et correspond au minimum à 50%, mais au maximum à 100%, de la somme des valeurs définies aux alinéas 2 et 3.

**Art. 33** e) Taxe d'exploitation

<sup>1</sup> La taxe d'exploitation vise à couvrir les charges liées au volume de consommation.

<sup>2</sup> Elle est calculée par mètre cube d'eau consommée.

**Art. 34** f) Taxe annuelle pour les eaux d'extinction

<sup>1</sup> La taxe annuelle pour les eaux d'extinction vise à couvrir la part du coût des infrastructures d'eau potable due à la défense contre l'incendie.

<sup>2</sup> Elle est perçue auprès des propriétaires, superficiaires ou usufruitiers et usufruitières:

- a) des fonds bâtis raccordés aux infrastructures d'eau potable;
- b) des fonds bâtis non raccordés situés dans le périmètre de défense contre l'incendie.

<sup>3</sup> Le règlement communal fixe la part de cette taxe en pour-cent de la taxe de base annuelle.

*D. Planification et réglementation communales*

**Art. 35** Planification communale

La planification communale est régie par l'article 8.

<sup>2</sup> Bei bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen wird die Gebühr aufgrund ihrer Lebensdauer und des gegenwärtigen Ersatzwertes gemäss PTWI berechnet.

<sup>3</sup> Für die Trinkwasserinfrastrukturen, die noch gebaut werden müssen, wird die Gebühr aufgrund der Planung nach PTWI bestimmt; sie muss so festgelegt werden, dass die Baukosten gedeckt werden können.

<sup>4</sup> Die Gebühr wird für eine Spezialfinanzierung verwendet, die ausschliesslich der Finanzierung der Aufwendungen nach Absatz 1 dient; die Beträge nach den Absätzen 2 und 3 müssen zu mindestens 50%, dürfen aber höchstens zu 100% gedeckt sein.

**Art. 33** e) Betriebsgebühr

<sup>1</sup> Die Betriebsgebühr dient dazu, die Kosten, die vom Umfang des Konsums abhängen, zu decken.

<sup>2</sup> Sie wird pro m<sup>3</sup> verbrauchtes Wasser berechnet.

**Art. 34** f) Jährliche Löschwassergebühr

<sup>1</sup> Die jährliche Löschwassergebühr dient dazu, den Teil der Kosten der Trinkwasserinfrastrukturen, der von der Brandbekämpfung verursacht wird, zu decken.

<sup>2</sup> Sie wird erhoben von Eigentümerinnen und Eigentümern, Inhaberinnen und Inhabern von Baurechten und Nutzniesserinnen und Nutzniessern von:

- a) an Trinkwasserinfrastrukturen angeschlossenen Grundstücken;
- b) nicht angeschlossenen Grundstücken innerhalb des Brandbekämpfungsperrimeters.

<sup>3</sup> Das Gemeindereglement legt den Anteil dieser Gebühr als Prozentsatz der jährlichen Grundgebühr fest.

*D. Gemeindeplanung und -reglement*

**Art. 35** Gemeindeplanung

Die Gemeindeplanung wird in Artikel 8 geregelt.

**Art. 36** Règlement communal

<sup>1</sup> Les modalités de la distribution de l'eau potable, en particulier le calcul et la perception de la taxe de raccordement, de la taxe de base annuelle, de la taxe d'exploitation et de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction, sont fixées par un règlement communal de portée générale.

<sup>2</sup> Ce règlement est soumis pour approbation à la Direction.

**CHAPITRE 3****Voies de droit et poursuite pénale****Art. 37** Opposition

<sup>1</sup> Conformément au droit fédéral, les décisions concernant les mesures prises en vertu des articles 28 à 30 LDAI sont sujettes à opposition auprès de l'autorité de décision, dans les cinq jours dès leur communication (art. 55 al. 1 LDAI).

<sup>2</sup> L'opposition est écrite; elle est brièvement motivée et contient les conclusions de l'opposant.

**Art. 38** Recours

<sup>1</sup> Conformément au droit fédéral, le délai de recours contre les décisions ayant trait à des mesures relevant du contrôle des denrées alimentaires est de dix jours (art. 55 al. 2 LDAI).

<sup>2</sup> Pour le surplus, le code de procédure et de juridiction administrative est applicable.

**Art. 39** Poursuite pénale

La poursuite et le jugement des infractions prévues par le droit fédéral ont lieu conformément à la loi sur la justice.

**Art. 36** Gemeindereglement

<sup>1</sup> Die Modalitäten der Trinkwasserverteilung, insbesondere die Berechnung und die Erhebung der Anschlussgebühr, der jährlichen Grundgebühr, der Betriebsgebühr und der jährlichen Löschwassergebühr, werden in einem all-gemeinverbindlichen Gemeindereglement geregelt.

<sup>2</sup> Dieses Reglement wird der Direktion zur Genehmigung vorgelegt.

**3. KAPITEL****Strafbestimmungen und Rechtsmittel****Art. 37** Einsprache

<sup>1</sup> Verfügungen über Massnahmen, die aufgrund der Artikel 28–30 LMG ergriffen werden, können gemäss Bundesrecht innert fünf Tagen nach ihrer Eröffnung bei der verfügenden Behörde mit Einsprache angefochten werden (Art. 55 Abs. 1 LMG).

<sup>2</sup> Die Einsprache ist schriftlich; sie wird kurz begründet und enthält die Begehren des Einsprechers.

**Art. 38** Beschwerde

<sup>1</sup> Für Beschwerden gegen Verfügungen über Massnahmen im Rahmen der Lebensmittelkontrolle beträgt die Beschwerdefrist gemäss Bundesrecht zehn Tage (Art. 55 Abs. 2 LMG).

<sup>2</sup> Im Übrigen gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

**Art. 39** Strafrechtliche Verfolgung

Widerhandlungen nach Bundesrecht werden gemäss dem Justizgesetz verfolgt und beurteilt.

## CHAPITRE 4

### Dispositions finales

#### Art. 40 Dispositions transitoires

##### a) Concessions pour l'approvisionnement en eau potable

<sup>1</sup> Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable octroyées à des bénéficiaires qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, ne répondent pas aux exigences fixées à l'article 4 al. 2 ne peuvent pas être renouvelées à leur échéance.

<sup>2</sup> Les collectivités publiques qui utilisent des eaux publiques sans être au bénéfice d'une concession disposent d'un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour déposer une demande de concession.

#### Art. 41 b) Infrastructures d'eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques

<sup>1</sup> Les infrastructures d'eau potable privées approvisionnées par des eaux publiques, et qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, ne sont pas soumises à l'article 5.

<sup>2</sup> L'application de la législation sur l'expropriation pour les motifs d'intérêt public poursuivis par la présente loi demeure réservée.

#### Art. 42 c) Règlements ou contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution au sens de l'article 16

<sup>1</sup> Les règlements portant délégation de la tâche de distribution, arrêtés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, doivent être adaptés dans un délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> Les contrats de droit administratif portant délégation de la tâche de distribution conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi doivent être adaptés aux nouvelles exigences à leur première échéance.

#### Art. 43 d) Elaboration du PSIEau et des PIEP

<sup>1</sup> Les communes disposent d'un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour élaborer un projet de PIEP et le communiquer au Service.

<sup>2</sup> Sur la base des projets de PIEP, l'Etat établit le PSIEau dans le délai de six ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>3</sup> Les communes disposent d'un délai de deux ans dès l'approbation du PSIEau pour adopter un PIEP conforme à la planification cantonale.

## 4. KAPITEL

### Schlussbestimmungen

#### Art. 40 Übergangsbestimmungen

##### a) Konzessionen für die Trinkwasserversorgung

<sup>1</sup> Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer zur Trinkwasserversorgung, deren Berechtigte bei Inkrafttreten dieses Gesetzes den Anforderungen nach Artikel 4 Abs. 2 nicht entsprechen, können bei ihrem Ablauf nicht erneuert werden.

<sup>2</sup> Gemeinwesen, die ohne Konzession öffentliche Gewässer nutzen, verfügen über eine Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um eine Konzession zu beantragen.

#### Art. 41 b) Private Trinkwasserinfrastrukturen, die von öffentlichen Gewässern gespeist werden

<sup>1</sup> Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits bestehenden privaten Trinkwasserinfrastrukturen, die von öffentlichen Gewässern gespeist werden, fallen nicht unter Artikel 5.

<sup>2</sup> Die Anwendung der Gesetzgebung über die Enteignung aus Gründen des öffentlichen Interesses gemäss diesem Gesetz bleibt vorbehalten.

#### Art. 42 c) Reglemente oder verwaltungsrechtliche Verträge zur Übertragung der Verteilungsaufgabe gemäss Artikel 16

<sup>1</sup> Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassenen Reglemente über die Übertragung der Verteilungsaufgabe müssen innert einem Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes angepasst und von der Direktion genehmigt werden.

<sup>2</sup> Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Verträge über die Übertragung der Verteilungsaufgabe müssen bei ihrem ersten Ablauf den neuen Anforderungen angepasst werden.

#### Art. 43 d) Ausarbeitung der STWI und der PTWI

<sup>1</sup> Die Gemeinden verfügen über eine Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um einen Entwurf des PTWI auszuarbeiten und ihn dem Amt zu übermitteln.

<sup>2</sup> Der Staat erstellt die STWI innerhalb von sechs Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gestützt auf die PTWI-Entwürfe.

<sup>3</sup> Die Gemeinden verfügen über eine Frist von zwei Jahren nach der Genehmigung der STWI, um einen PTWI zu verabschieden, der mit der Kantonsplanung vereinbar ist.

**Art. 44** e) Règlements communaux

Dans un délai de huit ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes adoptent un règlement conforme à la présente loi.

**Art. 45** Abrogation

La loi du 30 novembre 1979 sur l'eau potable (RSF 821.32.1) est abrogée.

**Art. 46** Modifications

## a) Loi sur les communes

La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 5 titre médian et al. 3**

## d) Tâches

## aa) Principes

<sup>3</sup> *Abrogé*

**Art. 5a (nouveau)** bb) Accomplissement de tâches publiques communales par des tiers

<sup>1</sup> La commune peut déléguer ses tâches publiques à des tiers, aux conditions fixées par l'article 54 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004.

<sup>2</sup> Le règlement d'exécution fixe les modalités de la surveillance des délégataires par la commune.

<sup>3</sup> La commune peut participer à des entreprises, ou en créer, pour leur déléguer ses tâches publiques.

**Art. 5b (nouveau)** cc) Protection juridique

Les décisions rendues par les délégataires de tâches publiques communales sont sujettes à réclamation préalable au conseil communal, conformément à l'article 153 al. 2.

**Art. 153 al. 2**

*Remplacer les mots* « tâches communales » *par* « tâches publiques communales ».

**Art. 44** e) Gemeindereglemente

Die Gemeinden verabschieden innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Reglement zu diesem Gesetz.

**Art. 45** Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 30. November 1979 über das Trinkwasser (SGF 821.32.1) wird aufgehoben.

**Art. 46** Änderung bisherigen Rechts

## a) Gesetz über die Gemeinden

Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 5 Artikelüberschrift und Abs. 3**

## d) Aufgaben

## aa) Grundsätze

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

**Art. 5a (neu)** bb) Erfüllung öffentlicher Gemeindeaufgaben durch Dritte

<sup>1</sup> Die Gemeinde kann ihre öffentlichen Aufgaben Dritten übertragen, wenn die Bedingungen nach Artikel 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 erfüllt sind.

<sup>2</sup> Das Ausführungsreglement legt die Einzelheiten der Aufsicht der Gemeinde über die Rechtsträger der Aufgabendelegation fest.

<sup>3</sup> Die Gemeinde kann sich an Unternehmen beteiligen oder Unternehmen gründen, um ihnen ihre öffentlichen Aufgaben zu übertragen.

**Art. 5b (neu)** cc) Rechtsschutz

Die von einem Rechtsträger einer Delegation öffentlicher Gemeindeaufgaben erlassenen Verfügungen unterliegen gemäss Artikel 153 Abs. 2 der vorgängigen Einsprache an den Gemeinderat.

**Art. 153 Abs. 2**

*Den Ausdruck* «kommunaler Aufgabendelegation» *durch* «einer Delegation öffentlicher Gemeindeaufgaben» *ersetzen*.

**Art. 47** b) Loi sur la police du feu

La loi du 12 novembre 1964 sur la police du feu et la protection contre les éléments naturels (RSF 731.0.1) est modifiée comme il suit:

***Intitulé du Chapitre V***

Défense contre l'incendie

***Insertion, dans le Chapitre V, d'un intitulé de section avant l'article 33***

**SECTION 1**

Service de défense contre l'incendie

***Art. 37 titre médian et al. 2***

Equipement et matériel

<sup>2</sup> *Abrogé*

***Insertion, dans le Chapitre V, d'une nouvelle section après l'article 49***

**SECTION 2 (nouvelle)**

Infrastructures de défense contre l'incendie

***Art. 49a (nouveau)*** Infrastructures d'eau potable et réserves d'eau

<sup>1</sup> Les communes ont l'obligation de prendre les mesures infrastructurelles nécessaires pour assurer leur défense contre l'incendie sur l'ensemble de leur territoire, à savoir:

- a) par les infrastructures d'eau potable;
- b) par la création et l'entretien de réserves et de prises d'eau en rapport avec les objets à défendre.

<sup>2</sup> Elles adaptent autant que possible leurs infrastructures d'eau potable existantes aux exigences en matière de défense contre l'incendie lorsque des interventions s'imposent sur ces infrastructures.

***Art. 49b (nouveau)*** Taxe annuelle pour les eaux d'extinction

Les modalités de calcul et de perception de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction sont réglées conformément à la loi sur l'eau potable.

***Changement de numérotation***

*L'actuel article 49a devient l'article 49c.*

**Art. 47** b) Gesetz betreffend die Feuerpolizei

Das Gesetz vom 12. November 1964 betreffend die Feuerpolizei und den Schutz gegen Elementarschäden (SGF 731.0.1) wird wie folgt geändert:

***Überschrift des 5. Kapitels***

Feuerbekämpfung

***Einfügen einer Abschnittsüberschrift vor Artikel 33 im 5. Kapitel***

**1. ABSCHNITT**

Feuerbekämpfungsdienst

***Art. 37 Artikelüberschrift und Abs. 2***

Ausrüstung und Material

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

***Einfügen eines neuen Abschnitts nach Artikel 49 im 5. Kapitel***

**2. ABSCHNITT (neu)**

Feuerbekämpfungsinfrastrukturen

***Art. 49a (neu)*** Trinkwasserinfrastrukturen und Wasserreserven

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind verpflichtet, die erforderlichen infrastrukturellen Massnahmen zu ergreifen, um die Feuerbekämpfung auf dem ganzen Gemeindegebiet sicherzustellen, insbesondere:

- a) durch die Trinkwasserinfrastrukturen;
- b) durch die Bildung und den Unterhalt von Wasserreserven und -bezugsstellen entsprechend den zu schützenden Objekten.

<sup>2</sup> Sie passen ihre bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen soweit möglich den Anforderungen der Feuerbekämpfung an, wenn Einsätze mit diesen Infrastrukturen getätigt werden sollen.

***Art. 49b (neu)*** Jährliche Löschwassergebühr

Die Einzelheiten der Berechnung und Erhebung der jährlichen Löschwassergebühr werden gemäss dem Gesetz über das Trinkwasser festgelegt.

***Nummerierungsänderung***

*Der aktuelle Artikel 49a wird Artikel 49c.*

**Art. 48** c) Loi sur le domaine public

La loi du 4 février 1972 sur le domaine public (RSF 750.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 12 al. 3**

*Abrogé*

**Art. 24 al. 1**

<sup>1</sup> L'autorité statue en tenant compte d'une utilisation rationnelle du domaine public. Les collectivités publiques ont en principe la priorité sur les autres requérants. L'article 4 al. 2 de la loi sur l'eau potable est réservé.

**Art. 41 al. 2**

<sup>2</sup> Le prélèvement durable au moyen d'installations fixes pour l'approvisionnement en eau potable est soumis à concession. Pour le surplus, la loi sur l'eau potable est réservée.

**Art. 49** Referendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

---

**Art. 48** c) Gesetz über die öffentlichen Sachen

Das Gesetz vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen (SGF 750.1) wird wie folgt geändert:

**Art. 12 Abs. 3**

*Aufgehoben*

**Art. 24 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Behörde entscheidet unter Berücksichtigung einer rationellen Benützung der öffentlichen Sachen. Den Gemeinwesen wird gegenüber anderen Gesuchstellern grundsätzlich der Vorzug gegeben. Artikel 4 Abs. 2 des Gesetzes über das Trinkwasser bleibt vorbehalten.

**Art. 41 Abs. 2**

<sup>2</sup> Die dauerhafte Wasserfassung mit ortsfesten Anlagen zur Trinkwasserversorgung erfordert eine Konzession. Im Übrigen bleibt das Gesetz über das Trinkwasser vorbehalten.

**Art. 49** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

<sup>2</sup> Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

---

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Articles</u>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>Dispositions générales</b>	
SECTION 1	
Principes	1–3
SECTION 2	
Approvisionnement en eau et propriété des infrastructures d'eau potable	4–6
SECTION 3	
Planification	7–8
<b>CHAPITRE 2</b>	
<b>Organes d'exécution et attributions</b>	
SECTION 1	
Etat	9–12
SECTION 2	
Communes	
A. <i>Distribution de l'eau potable et approvisionnement</i>	13–19
B. <i>Infrastructures, installations intérieures et qualité de l'eau distribuée</i>	20–26
C. <i>Financement des coûts d'infrastructures d'eau potable</i>	27–34
D. <i>Planification et réglementation communales</i>	35–36
<b>CHAPITRE 3</b>	
<b>Voies de droit et poursuite pénale</b>	
	37–39
<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>Dispositions finales</b>	
	40–49

**INHALTSVERZEICHNIS**

	<u>Artikel</u>
<b>1. KAPITEL</b>	
<b>Allgemeine Bestimmungen</b>	
1. ABSCHNITT	
Grundsätze	1–3
2. ABSCHNITT	
Wasserversorgung und Eigentum an den Trinkwasserinfrastrukturen	4–6
3. ABSCHNITT	
Planung	7–8
<b>2. KAPITEL</b>	
<b>Vollzugsorgane und Zuständigkeiten</b>	
1. ABSCHNITT	
Staat	9–12
2. ABSCHNITT	
Gemeinden	
A. <i>Trinkwasserverteilung und -versorgung</i>	13–19
B. <i>Infrastrukturen, Hausinstallationen und Qualität des verteilten Wassers</i>	20–26
C. <i>Finanzierung der Trinkwasserinfrastrukturen</i>	27–34
D. <i>Gemeindeplanung und – reglement</i>	35–36
<b>3. KAPITEL</b>	
<b>Strafbestimmungen und Rechtsmittel</b>	
	37–39
<b>4. KAPITEL</b>	
<b>Schlussbestimmungen</b>	
	40–49

Annexe

GRAND CONSEIL N° 262

*Propositions de la Commission parlementaire*

Projet de loi sur l'eau potable (LEP)

---

*La Commission parlementaire ordinaire,*

composée d'Albert Bachmann, David Bonny, Bruno Boschung, Charles Brönnimann, Dominique Butty, Raoul Girard, René Kolly, Nicolas Lauper, Michel Losey et Christa Mutter, sous la présidence de Christian Bussard,

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

**Art. 4 al. 2**

<sup>2</sup> Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques ou des personnes morales entièrement détenues par elles.

**Art. 5**

Les infrastructures d'eau potable approvisionnées par des eaux publiques au sens de la législation sur le domaine public doivent être propriété des collectivités publiques ou de personnes morales entièrement détenues par elles.

Anhang

GROSSER RAT Nr. 262

*Antrag der parlamentarischen Kommission*

Gesetzesentwurf über das Trinkwasser (TWG)

---

*Die ordentliche parlamentarische Kommission*

unter dem Präsidium von Christian Bussard und mit den Mitgliedern Albert Bachmann, David Bonny, Bruno Boschung, Charles Brönnimann, Dominique Butty, Raoul Girard, René Kolly, Nicolas Lauper, Michel Losey und Christa Mutter

*stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:*

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 4 Abs. 2**

**A1** <sup>2</sup> Konzessionen für die Nutzung öffentlicher Gewässer für die Trinkwasserversorgung können nur Gemeinwesen oder juristischen Personen, die vollständig im Besitz von Gemeinwesen sind, erteilt werden.

**Art. 5**

**A1** Trinkwasserinfrastrukturen, die mit öffentlichen Gewässern im Sinne der Gesetzgebung über die öffentlichen Sachen gespeist werden, müssen Eigentum von Gemeinwesen oder von juristischen Personen, die vollständig im Besitz von Gemeinwesen sind sein.

<b>Art. 8 al. 3, phr. intr.</b>		<b>Art. 8 Abs. 3, einl. Satz</b>
<sup>3</sup> Le PIEP contient <del>au minimum</del> :	A2	<sup>3</sup> Der PTWI enthält <del>mindestens</del> :
<b>Art. 15</b>		<b>Art. 15</b>
<sup>1</sup> Les communes distribuent <del>en principe elles-mêmes seules</del> l'eau potable sur leur territoire. <u>Au besoin, elles collaborent entre elles selon les formes prévues par la loi sur les communes.</u>	A3	<sup>1</sup> <del>Die Gemeinden verteilen das Trinkwasser auf ihrem Gebiet grundsätzlich selbst. Auf ihrem Gebiet verteilen ausschliesslich die Gemeinden Trinkwasser. Bei Bedarf arbeiten sie nach den Formen, die im Gesetz über die Gemeinden vorgesehen sind, zusammen.</del>
<sup>2</sup> <del>Au besoin, elles collaborent entre elles selon les formes prévues par la loi sur les communes</del> Les exceptions à cette règle sont définies à l'article 16.		<sup>2</sup> <del>Bei Bedarf arbeiten sie nach den Formen, die im Gesetz über die Gemeinden vorgesehen sind, zusammen</del> <u>Ausnahmen von dieser Regel bestimmt Artikel 16.</u>
<b>Art. 19 al. 1, phr. intr.</b>		<b>Art. 19 Abs. 1, einl. Satz</b>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	A4	<sup>1</sup> Die nicht-öffentlichen Gewässer, die zur Trinkwasserversorgung verwendet werden, und die privaten Trinkwasserinfrastrukturen, <del>von denen sie gegebenenfalls die gegebenenfalls</del> von diesen Gewässern gespeist werden (Art. 6), können von den Gemeinden enteignet werden, wenn: ...
<b>Art. 27 al. 3 let. b et e</b>		<b>Art. 27 Abs. 3 Bst. b und e</b>
[ <sup>3</sup> Les contributions sont les suivantes :]	A5	[ <sup>3</sup> Es werden folgende Beiträge erhoben:]
b) <del>la charge de préférence</del> <u>contribution d'équipement</u> ;		b) <i>Betrifft nur den französischen Text.</i>
e) <i>Biffer.</i>	A6	e) <i>Streichen.</i>
<b>Art. 31 titre médian et alinéas 1 à 4</b>		<b>Art. 31 Artikelüberschrift und Absätze 1 bis 4</b>
<i>Remplacer les mots « charge de préférence » et « charges de préférence » par « contribution d'équipement » et « contributions d'équipement ».</i>	A5	<i>Betrifft nur den französischen Text.</i>
<b>Art. 33<sup>dis</sup></b> <u>Echéances, débiteurs ou débitrices</u>		<b>Art. 33<sup>dis</sup></b> <u>Fälligkeiten, Schuldnerinnen oder Schuldner</u>
<u>Les échéances des contributions, ainsi que les personnes des débiteurs ou débitrices sont déterminées par application analogique de l'article 103 al. 1 à 4 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions.</u>	A7	<u>Die Fälligkeiten der Beiträge sowie die Personen der Schuldnerinnen oder Schuldner werden in sinngemässer Anwendung von Artikel 103 Abs. 1 – 4 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 bestimmt.</u>
<b>Art. 33<sup>ter</sup></b> <u>Hypothèque légale</u>		<b>Art. 33<sup>ter</sup></b> <u>Pfandrecht</u>
<u>Les contributions prévues par la présente loi et par un règlement communal sont garanties par une hypothèque légale.</u>	A8	<u>Die in diesem Gesetz oder in einem Gemeindereglement vorgesehenen Beiträge werden durch ein gesetzliches Pfandrecht sichergestellt.</u>

<b>Art. 34</b>		<b>Art. 34</b>
<i>Biffer.</i>	A6	<i>Streichen.</i>
<b>Art. 36 al. 1</b>		<b>Art. 36 Abs. 1</b>
<sup>1</sup> Les modalités de la distribution de l'eau potable, en particulier le calcul et la perception de la taxe de raccordement, de la taxe de base annuelle, et de la taxe d'exploitation <del>et de la taxe annuelle pour les eaux d'extinction,</del> sont fixées par un règlement communal de portée générale.	A6	<sup>1</sup> Die Modalitäten der Trinkwasserverteilung, insbesondere die Berechnung und die Erhebung der Anschlussgebühr, der jährlichen Grundgebühr, und der Betriebsgebühr <del>und der jährlichen Löschwassergebühr,</del> werden in einem allgemeinverbindlichen Gemeindereglement geregelt.
<b>Art. 40 al. 2</b>		<b>Art. 40 Abs. 2</b>
<sup>2</sup> <del>Les collectivités publiques qui utilisent</del> <u>Quiconque utilise</u> des eaux publiques sans être au bénéfice d'une concession disposent d'un délai de quatre ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour déposer une demande de concession.	A1	<sup>2</sup> <del>Gemeinwesen, die</del> Wer ohne Konzession öffentliche Gewässer <del>nutzen</del> <u>nutzt, verfügen verfügt</u> über eine Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um eine Konzession zu beantragen.
<b>Art. 46</b>		<b>Art. 46</b>
<i>Art. 5a (nouveau) al. 4</i>		<i>Art. 5a (neu) Abs. 4</i>
<sup>4</sup> <u>Le délégataire peut également être un établissement doté de la personnalité morale et créé par la commune.</u>	A9	<sup>4</sup> <u>Rechtsträger kann auch eine von der Gemeinde geschaffene Anstalt mit Rechtspersönlichkeit sein.</u>
<b>Art. 47</b>		<b>Art. 47</b>
<i>Art. 49a (nouveau) al. 2</i>		<i>Art. 49a (neu) Abs. 2</i>
<i>Ne concerne que le texte allemand.</i>	A11	<sup>2</sup> <u>Wenn Arbeiten an diesen Infrastrukturen nötig sind, Sie</u> <del>passen sie</del> ihre bestehenden Trinkwasserinfrastrukturen soweit möglich den Anforderungen der Feuerbekämpfung an, <del>wenn Einsätze mit diesen Infrastrukturen getätigt werden sollen.</del>
<i>Art. 49b (nouveau)</i>		<i>Art. 49b (neu)</i>
<i>Biffer.</i>	A6	<i>Streichen.</i>
<b>Changement de numérotation</b>		<b>Nummerierungsänderung</b>
<i>L'actuel article 49a devient l'article <del>49e</del> 49b.</i>	A6	<i>Der aktuelle Artikel 49a wird Artikel <del>49e</del> 49b.</i>
<b>Art. 48<sup>bis</sup> d) Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions</b>		<b>Art. 48<sup>bis</sup> d) Raumplanungs- und Baugesetz</b>
<u>La loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1) est modifiée comme il suit :</u>	A5	<i>Betrifft nur den französischen Text.</i>
<u><i>Art. 103 al. 2</i></u>		
<u><i>Remplacer les mots « charge de préférence » par « contribution d'équipement ».</i></u>		

**Art. 48<sup>ter</sup> e) Loi sur les eaux**

La loi du 18 décembre 2009 sur les eaux (RSF 812.1) est modifiée comme il suit:

**Art. 40 al. 3 let. a**

*Remplacer les mots « charge de préférence » par « contribution d'équipement ».*

**Art. 41 titre médian et al. 4**

*Remplacer les mots « charge de préférence » par « contribution d'équipement ».*

**Vote final**

Par 9 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Catégorisation du débat**

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

**Art. 48<sup>ter</sup> e) Gewässergesetz**

**A5** *Betrifft nur den französischen Text.*

**Schlussabstimmung**

Mit 9 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été refusées par la commission :

#### **Art. 1 al. 3 let. g**

[<sup>3</sup> Dans ce cadre, la loi vise notamment à :]

g) promouvoir une utilisation rationnelle et économique des ressources en eau.

#### **Art. 4 al. 2**

<sup>2</sup> Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques. Sont assimilées aux collectivités publiques les sociétés de droit privé entièrement détenues par des collectivités publiques.

#### **Art. 4 al. 2**

<sup>2</sup> Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques. Sont assimilées aux collectivités publiques les sociétés de droit privé majoritairement détenues par des collectivités publiques.

#### **Art. 4 al. 2**

<sup>2</sup> Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques ou des personnes morales entièrement détenues ou contrôlées par elles.

#### **Art. 4 al. 2**

<sup>2</sup> Les concessions d'utilisation des eaux publiques pour l'approvisionnement en eau potable ne peuvent être octroyées qu'à des collectivités publiques ou des sociétés de droit public.

### Abgelehnte Anträge

Les propositions suivantes ont été refusées par la commission :

#### **Art. 1 Abs. 3 Bst. g**

**A12** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

#### **Art. 4 Abs. 2**

**A13** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

#### **Art. 4 Abs. 2**

**A14** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

#### **Art. 4 Abs. 2**

**A15** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

#### **Art. 4 Abs. 2**

**A16** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Première lecture

La version initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A12, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition A13, opposée à la proposition A14, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

La proposition A13, opposée à version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

La proposition A2, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A6, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 0 et 1 abstention.

### Deuxième lecture

La proposition A1, opposée à la proposition A15, est acceptée par 5 voix contre 2 et 2 abstentions.

La proposition A1, opposée à la proposition A16, est acceptée par 7 voix contre 1 et 1 abstention.

La proposition A7, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.

*Le 15 septembre 2011*

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Erste Lesung

**CE  
A12** Die ursprüngliche Fassung des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A12 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A13  
A14** Antrag A13 obsiegt gegen Antrag A14 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A13  
CE** Antrag A13 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A2  
CE** Antrag A2 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A6  
CE** Antrag A6 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 8 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung.

### Zweite Lesung

**A1  
A15** Antrag A1 obsiegt gegen Antrag A15 mit 5 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

**A1  
A16** Antrag A1 obsiegt gegen Antrag A16 mit 7 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A7  
CE** Antrag A7 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

*Den 15. September 2011*

**MESSAGE N° 265**  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi**  
**sur la coopération au développement**  
**et l'aide humanitaire internationales**

16 août 2011

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. Introduction
2. Coopération et aide humanitaire dans le canton de Fribourg
3. Genèse du présent projet
4. Travaux préparatoires et consultation
5. Grandes lignes du projet
6. Incidences du projet
7. Commentaire des articles

## 1. INTRODUCTION

Caractérisée naguère par des aides techniques relativement bien délimitées sectoriellement et géographiquement, la coopération internationale est devenue, avec la mondialisation, une composante importante de la politique internationale. Ainsi, on estime que près d'un quart de l'aide publique au développement des pays membres de l'OCDE sert à des activités destinées à maintenir directement les grands équilibres au niveau planétaire. On peut citer par exemple les actions liées à la protection de l'environnement, à la santé publique ou encore à la promotion de la paix et de la sécurité. L'engagement international des cantons et des communes est aussi influencé par cette évolution. Il permet en outre de soutenir de petites organisations de coopération au développement qui ont leur siège dans le canton et de promouvoir ainsi l'image positive de celui-ci dans les pays où ces organisations sont actives.

Bien que les affaires étrangères et, partant, la coopération internationale soient avant tout une mission de la Confédération, nombreux sont les cantons, en particulier en Suisse latine, à s'impliquer dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Plusieurs cantons disposent d'une norme constitutionnelle (notamment FR, VD, JU, BE), d'une loi (GE, NE) ou d'un crédit-cadre pluriannuel (BS) afin de promouvoir les activités dans ce secteur. Cet engagement est l'expression d'une solidarité avec les pays moins favorisés; il constitue également une contribution pour la résolution des problèmes globaux et est le signe que le défi du développement concerne chacun et chacune.

Les cantons collaborent étroitement avec la Confédération, en particulier avec la Direction du développement et de la coopération (DDC), pour coordonner les initiatives en la matière. La DDC et les cantons ont entrepris depuis plusieurs années d'approfondir et de systématiser leur partenariat. Par exemple, la Confédération a encouragé la création de fédérations cantonales des organisations de coopération, comme il en existe dans tous les cantons romands; dans le canton de Fribourg, les organisations sont fédérées au sein de Fribourg Solidaire. Cependant, malgré l'intensification de la collaboration avec la Confédé-

ration, les cantons définissent de manière autonome les priorités de leur engagement à l'étranger.

## 2. COOPÉRATION ET AIDE HUMANITAIRE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

Par le passé, dans le canton de Fribourg, la Direction des finances (DFIN) réservait traditionnellement des montants relativement modestes à son budget en faveur de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat a décidé de renforcer les efforts du canton dans ce domaine et de négocier un mandat de prestations avec Fribourg Solidaire, l'organisation faitière active dans le canton. Dès 2007, la Chancellerie d'Etat a été chargée de gérer le dossier de la coopération et de coordonner la politique cantonale.

A la fin de 2010, le Conseil d'Etat a décidé de transférer ce dossier à la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ). Pour 2011, le budget de l'Etat prévoit un montant de 170 000 francs au total pour la coopération au développement. Sur ce montant, 115 000 francs sont attribués à Fribourg Solidaire dans le cadre de son mandat de prestations. Restent 55 000 francs pour d'autres projets. Sur ce montant, Fribourg alloue traditionnellement 30 000 francs par an au Comité international de la Croix-Rouge. En outre, 20 000 francs sont réservés annuellement de 2011 à 2013 pour un projet de santé mentale en Bosnie (cf. ci-dessous).

A cela s'ajoutent les aides humanitaires d'urgence, qui sont financées par le budget de la Direction des finances (DFIN). Il s'agit donc de distinguer l'aide humanitaire d'urgence de la coopération au développement. Le présent projet confirme la compétence de la DFIN en ce qui concerne l'aide humanitaire. Parmi les aides d'urgence accordées récemment, on peut mentionner notamment les 100 000 francs réservés par le Conseil d'Etat pour des projets à Nova Friburgo à la suite des inondations dévastatrices de janvier 2011.

En plus de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, il faut noter que le fonds pour la lutte contre les toxicomanies peut aussi soutenir des projets à l'étranger en relation avec la toxicomanie. Ce fonds est alimenté par les valeurs patrimoniales confisquées et par le produit des créances compensatrices fixées par le ou la juge pénal-e en cas de trafic illicite de stupéfiants<sup>1</sup>. En 2009 et 2010, le fonds a soutenu des projets à l'étranger à hauteur de respectivement 10 000 et 55 000 francs. De plus, les bourses d'études accordées à des réfugiés en formation (avec attribution au canton de Fribourg) par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) sont parfois comptabilisées au titre de la coopération au développement (375 000 francs au total en 2009). La DICS participe également à certains projets internationaux et entretient des partenariats avec des lycées dans des pays émergents. L'Université et les HES fribourgeoises maintiennent de nombreuses relations de collaboration et des partenariats plus formels avec des institutions dans ces pays, cela dans le cadre aussi bien de l'enseignement que de la recherche.

<sup>1</sup> Cf. l'article 1 al. 2 de la loi du 13 février 1996 instituant un fonds pour la lutte contre les toxicomanies (RSF 821.44.4).

Cette coopération étant une tâche transversale, d'autres Directions de l'Etat encore peuvent participer à des initiatives. C'est le cas de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) qui est, comme déjà mentionné ci-dessus, associée à un projet commun de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de quatre cantons (GE, FR, BE, JU) pour développer le réseau des soins en santé mentale en Bosnie: 20 000 francs sont réservés annuellement à cet effet sur les budgets de la coopération au développement pour les années 2011 à 2013.

Quant à l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG), rattaché administrativement à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), il prépare avec l'Office des migrations (ODM) un projet de formation avec le Nigéria dans le cadre du partenariat migratoire entre la Suisse et ce pays. Autre initiative de l'IAG, depuis 2010, le traditionnel cadeau de fin d'année adressé aux partenaires de l'Institut est remplacé par un don d'une valeur équivalente qui sera octroyé chaque année à une organisation non gouvernementale (ONG) différente active dans la coopération. Plusieurs communes fribourgeoises investissent également dans des projets. Dans ce cadre, les communes peuvent recourir à l'expertise de Fribourg Solidaire ou devenir membres de la fédération, ce que six d'entre elles ont fait.

Pour comparaison, le canton de Genève a consacré plus de 14 millions de francs à la solidarité internationale en 2009<sup>1</sup>, soit 0,2% de ses ressources<sup>2</sup>. Le Gouvernement genevois souhaite se rapprocher progressivement de l'objectif de 0,7% recommandé par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Plusieurs communes genevoises se sont fixé le même objectif. Le crédit-cadre de Bâle-Ville se monte à 1,65 million de francs par an pour 2009 à 2013. Quant aux cantons de Vaud et du Jura, ils s'engagent à hauteur de respectivement 1,5 million et 340 000 francs par an. Sur le plan fédéral, le Parlement s'est prononcé lors de sa session de printemps pour une augmentation de l'aide publique suisse au développement à 0,5% du produit national brut d'ici à 2015.

### 3. GENÈSE DU PRÉSENT PROJET

En 2004, le canton de Fribourg a inscrit dans sa Constitution une disposition (art. 70 Cst.) qui charge expressément l'Etat d'encourager l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable ainsi que de favoriser les échanges entre les peuples. Dans son rapport au Grand Conseil du 15 novembre 2004 sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale, le Conseil d'Etat a relevé que cette disposition constitutionnelle n'était pas directement applicable et devrait faire l'objet d'une base légale.

Le présent projet de loi définit le contenu et les modalités d'application de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales. Il consacre celles-ci comme un élément durable de la politique extérieure du canton et vise à faire connaître et à donner une assise plus

large, dans les milieux politiques et dans l'opinion publique, à la politique cantonale à l'égard des pays en développement et des populations en situation de détresse, de misère et de pauvreté. Il constitue dès lors la mise en œuvre de la mission constitutionnelle évoquée ci-dessus.

### 4. TRAVAUX PRÉPARATOIRES ET CONSULTATION

Le projet de loi a été élaboré par le secteur des relations extérieures auprès de la Chancellerie d'Etat, responsable jusqu'à la fin de 2010 de la coordination des tâches afférentes au domaine de la coopération internationale. Il a été soumis à l'examen de la Direction de la sécurité et de la justice et de la Direction des finances. A la suite de la décision du Conseil d'Etat de transférer le dossier de la coopération au développement à la Direction de la sécurité et de la justice, cette dernière a repris et poursuivi les travaux en vue de la mise en consultation de l'avant-projet.

### 5. GRANDES LIGNES DU PROJET

Le projet de loi proposé définit l'objet ainsi que les notions et les principes de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Il décrit également les formes de celles-ci et règle les modalités de leur financement. Le chapitre consacré aux compétences délègue au Conseil d'Etat la responsabilité de définir au début de chaque législature les objectifs politiques qu'il compte poursuivre en matière de coopération au développement et le charge de désigner les Directions compétentes pour la coopération au développement et l'aide humanitaire. Il fixe également des objectifs financiers à atteindre à moyen terme. Le projet prévoit que le Conseil d'Etat peut conclure un mandat de prestations avec une fédération cantonale de coopération pour l'élaboration de projets. Il permet également de soutenir des initiatives privées et d'encourager le soutien des établissements de droit public à la politique cantonale de coopération au développement, notamment les quatre piliers de l'économie fribourgeoise. Enfin, il évoque la collaboration avec les autorités fédérales, les autres cantons, les communes et les institutions privées et publiques.

### 6. INCIDENCES DU PROJET

Le projet de loi n'entraîne, par lui-même, aucune conséquence financière, ni n'a d'effet sur l'effectif du personnel. Il n'a en outre pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et a des effets positifs sur le développement durable. Il est enfin conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral et ne soulève aucun problème s'agissant de sa compatibilité au droit de l'Union européenne.

### 7. COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### Art. 1 *Objet*

La loi a pour objet la coopération internationale au développement et l'aide humanitaire qui sont apportées à l'étranger avec le soutien du canton ou directement par lui.

<sup>1</sup> «Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de la solidarité internationale pour l'année 2009», p. 14, publié en juin 2010.

<sup>2</sup> Selon le rapport du Conseil d'Etat (p. 15), «le calcul du taux d'effort se réalise en calculant le montant attribué à la solidarité internationale divisé par le total des comptes de l'Etat, une fois enlevées les imputations internes, subventions redistribuées, OCE part fédérale et subventions non monétaires».

## Art. 2 Notions

La coopération au développement et l'aide humanitaire sont deux notions qui trouvent dans la solidarité leur dénominateur commun.

A l'*alinéa 1*, la notion de «développement» signifie, dans le contexte du projet, une amélioration qualitative et quantitative des conditions de vie dans les pays en développement. La coopération s'attache en premier lieu à réduire les obstacles au développement dans ces pays.

Ces derniers doivent en général faire face à de profondes inégalités de toutes sortes, par exemple en matière de développement économique, de promotion et d'accès à l'instruction, de distribution des revenus et de bien-être et d'épanouissement des personnes. De manière générale, la coopération au développement peut notamment encourager, en partenariat avec les organisations de la société civile, le développement rural, l'amélioration alimentaire, la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale, la création d'emplois ainsi que la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique. Elle contribue à rendre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces et tend, à long terme, à un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

Afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité de son investissement dans la coopération au développement, l'Etat devrait définir quelques orientations prioritaires pour le choix des projets à soutenir. Il s'agit de promouvoir le commerce équitable (*let. a*), de favoriser les échanges, commerciaux, culturels, financiers ou sociaux, entre les peuples (*let. b*), conformément à la Constitution cantonale. Il s'agit également d'encourager des projets destinés à renforcer l'organisation des sociétés civiles (*let. c*), afin de promouvoir la démocratie. Il est également nécessaire d'encourager l'«empowerment» des femmes et des jeunes (*let. d*). En outre, le canton de Fribourg ayant un atout majeur dans le domaine de la formation, il est important d'intégrer la promotion de celle-ci dans les pays du Sud comme un objectif spécifique (*let. e*). Enfin, la représentation adéquate du canton est un point essentiel de sa politique de coopération au développement (*let. f*).

L'*alinéa 2* précise les contours de l'aide humanitaire, qui vise à apporter un soulagement immédiat aux personnes que la guerre, la faim, les catastrophes naturelles ou d'autres calamités ont précipitées dans une détresse profonde; elle le fait en s'efforçant de protéger, par les moyens les plus rapides, la vie ou la santé des personnes menacées. Bien que l'aide humanitaire ait maintes fois préparé le terrain pour la coopération au développement, elle n'a pas pour but premier de promouvoir des changements à long terme dans les structures économiques et sociales des pays auxquels elle s'adresse. Elle ne veut d'ailleurs pas venir en aide exclusivement aux habitants et habitantes des pays en développement, mais bien à toutes les personnes qui souffrent – dans les pays industrialisés également – lorsque leur détresse atteint une dimension telle que les moyens et les forces des populations touchées ne suffisent plus à la surmonter.

L'attribution de fonds pour l'aide humanitaire est traditionnellement du ressort de la Direction des finances. Celle-ci n'alloue pas de budget défini à ce domaine mais octroie des aides en fonction des événements et des besoins.

L'*alinéa 3* met en exergue la nécessité d'intégrer l'information et la sensibilisation du public et des autorités dans la politique cantonale de la coopération. Il est en effet essentiel d'informer l'opinion publique et de nourrir le débat sur les défis auxquels sont confrontés les pays en développement, défis qui, dans un monde globalisé, nous concernent tous et toutes plus ou moins directement et immédiatement. En outre, en lien avec la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire, il serait indispensable d'inclure la sensibilisation à ces questions dans la politique de formation.

## Art. 3 Formes

Les formes que peuvent revêtir la coopération au développement et l'aide humanitaire sont nombreuses et changeantes. Il n'est par conséquent possible d'en donner qu'un nombre réduit d'exemples et non une énumération exhaustive. Par ailleurs, diverses formes de coopération peuvent être conjuguées.

La *lettre a* traite de la forme la plus importante en usage aujourd'hui. La notion de «contributions financières» englobe avant tout les aides financières destinées à des projets ou à des programmes de coopération au développement réalisés par des institutions privées ou publiques actives dans le domaine de la solidarité internationale. Elle concerne également de façon générale le soutien financier aux grandes institutions nationales ou internationales qui s'occupent de l'organisation de l'aide humanitaire.

La *lettre b* offre la possibilité de recourir à des mesures autres que financières. Par sa formulation ouverte, la notion de «prestations propres» peut embrasser au sens large la coopération technique (qui recouvre le transfert des connaissances et d'expériences et qui se concrétise par la mise à disposition de spécialistes, l'envoi de matériel d'enseignement, etc.) ou diverses formes de partenariat telles que la coopération directe de services de l'Etat avec, par exemple, des organisations non gouvernementales ou des entreprises privées. Les «prestations en nature» peuvent être accordées principalement sous forme de denrées alimentaires ou de matériel à usage médical. Les destinataires de ces envois peuvent être les personnes qui en ont directement besoin, les gouvernements des Etats où la détresse est profonde ou encore les grandes institutions qui se consacrent à l'aide humanitaire.

La *lettre c* donne la compétence au Conseil d'Etat de soutenir le commerce provenant de pays en développement par l'achat de produits certifiés équitables. L'Etat de Fribourg pourrait notamment encourager les exploitants des nombreux restaurants et mensas du canton à intégrer dans leur offre des produits certifiés équitables, par exemple des bananes ou du café. Une adaptation de l'ordonnance du 2 juin 2004 concernant l'exploitation et la gestion des restaurants et mensas de l'Etat (RSF 122.97.11) ou la passation de marchés publics respectueux du commerce équitable pourraient permettre de concrétiser ce but et démontrer ainsi une volonté d'exemplarité du canton en termes de développement durable. Il s'agit donc aussi, en fin de compte, de mettre en acte la stratégie de développement durable adoptée par le canton de Fribourg.

## Art. 4 Conseil d'Etat

L'*alinéa 1* indique que le Conseil d'Etat a la mission d'inscrire dans le programme de législature les grandes lignes de la politique gouvernementale en matière de

coopération au développement et d'en tenir compte dans la planification financière.

A l'*alinéa 2*, l'autorisation donnée au Conseil d'Etat d'inscrire les crédits de paiement dans son budget annuel correspond à la pratique suivie jusqu'à présent. Cette pratique s'oppose à celle de crédits-cadres pour plusieurs années et a l'avantage de tenir compte de la situation économique du canton et de l'état de ses finances.

De même, l'*alinéa 3* confirme la pratique observée jusqu'à ce jour. L'autorisation donnée au Conseil d'Etat de décider des moyens financiers qu'il octroie à l'aide humanitaire répond à une nécessité pratique. De par sa nature, l'aide humanitaire ne peut être planifiée que dans une mesure limitée et ne peut, par conséquent, pas être accordée dans le cadre de plans à long terme. L'aide humanitaire vise en effet à pallier dans l'immédiat les effets d'une détresse profonde et subite.

Dans le but d'informer régulièrement le Grand Conseil, il est précisé à l'*alinéa 4* que le Conseil d'Etat fait état, dans son rapport d'activité annuel, des projets soutenus et des activités menées dans le domaine couvert par la présente loi.

#### **Art. 5 Direction compétente dans le domaine de la coopération au développement**

La coopération au développement est une tâche transversale qui, vu les diverses formes qu'elle revêt, peut relever de plusieurs services de l'administration cantonale, d'où la nécessité d'instaurer une étroite collaboration entre ces derniers. L'accomplissement de cette tâche exige de la cohérence, une harmonisation des diverses activités et des efforts de coordination. Selon l'*alinéa 1*, il incombe au Conseil d'Etat de désigner la Direction responsable de la mise en œuvre de la politique globale, dans laquelle s'insèrent les divers projets et acteurs et actrices relatifs à la coopération au développement. Concrètement, la Direction désignée (la Chancellerie d'Etat jusqu'à la fin de 2010, la DSJ depuis 2011 – une attribution que le Conseil d'Etat est appelé à confirmer ensuite de l'adoption du présent projet) est, selon l'*alinéa 2*, chargée de la coordination des projets et actions de coopération et de leur suivi (*let. a*), de l'octroi des aides financières et de la gestion du budget annuel arrêté par le Conseil d'Etat (*let. d*) ainsi que de la coordination de l'action du canton avec la Confédération (*let. c*), les autres cantons, les communes, les institutions privées ou publiques et, le cas échéant, avec une fédération cantonale des organisations de coopération (*let. b*; cf. l'article 7 du présent projet).

#### **Art. 6 Direction compétente dans le domaine de l'aide humanitaire**

Les attributions de la Direction compétente (la Direction des finances jusqu'à ce jour) dans le domaine humanitaire sont principalement l'examen préliminaire des demandes en vue de proposer au Conseil d'Etat un engagement étatique important et l'octroi aux bénéficiaires des montants qui ne dépassent pas la somme de 10 000 francs.

#### **Art. 7 Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire**

Pour mettre en réseau les différents acteurs et actrices, coordonner leurs initiatives et accompagner la politique cantonale, nous proposons la création d'une Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (*al. 1*). La mise en place de cette

Commission consultative est nécessaire pour élaborer une politique cantonale de coopération cohérente, portée par les principaux acteurs et actrices du secteur. De plus, comme déjà relevé, cette politique de coopération étant transversale, sa mise en place nécessite des discussions et échanges multipartites.

La Commission groupera les services et organisations impliqués dans ces deux domaines à l'échelle du canton. Il s'agit notamment de la Direction compétente pour la coopération au développement, de celle qui est chargée de l'aide humanitaire, de la DICS en tant que Direction responsable des bourses d'études et des échanges culturels, de la Direction responsable de la gestion du fonds pour la lutte contre les toxicomanies (actuellement la DSJ), de la Loterie romande en tant que donatrice en faveur de projets fribourgeois et de Fribourg Solidaire, la fédération cantonale des organisations de coopération et actuel titulaire d'un mandat cantonal. La Commission devrait pouvoir approfondir certains thèmes de son propre chef ou à la demande du Conseil d'Etat, émettre des recommandations pour ce dernier et prendre position sur des dossiers cantonaux touchant à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Le Conseil d'Etat réglera par voie d'ordonnance la composition et les attributions de la Commission cantonale (*al. 2*).

#### **Art. 8 Mandat de prestations**

L'Etat de Fribourg n'est pas tenu de mener lui-même à bien les projets de coopération. Vouloir mettre sur pied un appareil administratif dans ce but ne serait pas très sensé, surtout lorsqu'il existe des organisations externes disposant des compétences et des expériences recherchées. L'octroi d'un mandat de prestations pour une période définie à une fédération cantonale des organisations de coopération répond à un besoin de flexibilité, la conduite des projets devant être adaptée aux circonstances et aux conditions locales (*al. 1*). La pratique suivie jusqu'à présent a consisté en l'octroi d'un mandat de prestations à Fribourg Solidaire. Ce mandat est, au sens de l'article 3 de la loi sur les subventions du 17 novembre de 1999, une subvention forfaitaire globale à titre d'aide financière. Cette subvention est fixée par l'Etat en fonction du nombre des projets et mandats. Ce mandat de prestations avec la Fédération fribourgeoise d'organisations non gouvernementales (ONG) actives en faveur de la solidarité internationale a fait ses preuves. Le premier mandat de prestations des années 2007 à 2009 a été renouvelé pour 2010 et 2011.

L'Etat peut renouveler le mandat de prestations pour une période définie, usuellement pour une période de législature (*al. 2*). Le mandataire reste en outre libre d'exécuter d'autres mandats, à la condition que ceux-ci n'engendrent pas de conflits d'intérêts avec les projets subventionnés. L'Etat veille à l'utilisation efficace des moyens financiers alloués au mandataire. Dans ce but, il fait procéder à une évaluation annuelle, sur la base du rapport d'activité et du rapport financier du mandataire, qui doit apporter des informations sur les résultats atteints par les mesures prises.

#### **Art. 9 Projets soutenus**

Les activités et les méthodes mises en œuvre par les porteurs de projets soutenus financièrement par l'Etat doivent faire l'objet d'un suivi constant fondé sur des normes de qualité éprouvées dans le domaine de la coopération internationale. Des instruments ont été créés

à cet effet par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et par les fédérations cantonales des organisations de coopération. Un cycle bien défini régit les étapes méthodologiques du déroulement d'un projet – planification, réalisation, suivi et évaluation, notamment application des résultats de l'évaluation – pour garantir en tout temps une gestion professionnelle des activités.

#### **Art. 10 Aides financières**

Les subventions de l'Etat sont des aides financières au sens de l'article 3 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub; RSF 616.1). Toutes les institutions publiques et privées de coopération au développement et d'aide humanitaire, notamment les organisations de coopération et les missions, peuvent en principe bénéficier d'un soutien de l'Etat. Les contributions financières du canton à ces institutions sont octroyées sous réserve que celles-ci offrent, grâce à la transparence de leurs finances et de leur organisation, toutes les garanties quant à un engagement conforme aux objectifs et se déclarent prêtes à en rendre compte de manière circonstanciée (*al. 1*).

L'*alinéa 2* rend compte de la volonté de l'Etat de soutenir des projets de coopération internationale par des contributions financières qui complètent, en règle générale, les efforts entrepris par d'autres donateurs et donatrices.

#### **Art. 11 Entrée en vigueur et referendum**

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la loi. La loi est soumise au referendum législatif, mais non au referendum financier.

### **BOTSCHAFT Nr. 265** 16. August 2011 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf über die internationale** **Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre** **Hilfe**

Wir unterbreiten Ihnen diese Botschaft zum Gesetzesentwurf über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung
2. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe im Kanton Freiburg
3. Ursprung des vorliegenden Vorentwurfs
4. Vorbereitende Arbeiten und Vernehmlassung
5. Grundzüge des Gesetzesentwurfs
6. Auswirkungen des Gesetzesentwurfs
7. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

#### **1. EINLEITUNG**

Die internationale Zusammenarbeit ist vor dem Hintergrund der Globalisierung zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Politik geworden, nachdem sie zuvor von der sektoriell und geographisch relativ klaren Begrenztheit der technischen Hilfsmittel geprägt war. Schätzungen zufolge fließt rund ein Viertel der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Mitgliedstaaten in Aktivi-

täten, die der Erhaltung des weltweiten Gleichgewichts dienen. Darunter fallen beispielsweise Aktionen zum Schutz der Umwelt, der öffentlichen Gesundheit sowie Vorhaben zur Förderung von Frieden und Sicherheit. Das internationale Engagement der Kantone und Gemeinden unterliegt ebenfalls diesem Paradigmenwechsel. Es ermöglicht die Unterstützung von kleinen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die ihren Sitz im Kanton haben, und fördert so das positive Bild des Kantons in den Ländern, in denen diese Organisationen tätig sind.

Obwohl die auswärtigen Angelegenheiten und die internationale Zusammenarbeit in erster Linie Sache des Bundes sind, setzen sich viele Kantone, insbesondere in der lateinischen Schweiz, für die internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe ein. Mehrere Kantone verfügen dazu über einen Verfassungsartikel (unter anderem FR, VD, JU, BE), ein Gesetz (GE, NE) oder einen mehrjährigen Rahmenkredit (BS), um die Aktivitäten in diesem Bereich zu fördern. Dieses Engagement ist Ausdruck einer Solidarität mit den weniger privilegierten Ländern. Es ist zudem ein Beitrag zur Lösung von globalen Problemen und ein Zeichen, dass die grossen Entwicklungsfragen uns alle etwas angehen.

Die Kantone arbeiten eng mit dem Bund, namentlich mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zusammen, um die verschiedenen Initiativen zu koordinieren. Seit mehreren Jahren sorgen die DEZA und die Kantone für eine Vertiefung und Systematisierung ihrer Zusammenarbeit. Beispielsweise hat der Bund die Gründung kantonaler Dachverbände der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit – solche Dachverbände gibt es in allen Westschweizer Kantonen – unterstützt; im Kanton Freiburg haben sich die Hilfswerke unter dem Dach von «Solidarisches Freiburg» zusammengetan. Trotz intensiver Zusammenarbeit mit der DEZA definieren die Kantone ihr Engagement in diesem Bereich jedoch selbstständig.

#### **2. ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄRE HILFE IM KANTON FREIBURG**

In der Vergangenheit hatte im Kanton Freiburg die Finanzdirektion (FIND) traditionell relativ bescheidene Beträge für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe in ihrem Budget vorgesehen. Im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung beschloss der Staatsrat, den kantonalen Einsatz in diesem Bereich zu verstärken und einen Leistungsauftrag mit «Solidarisches Freiburg», der im Kanton aktiven Dachorganisation, zu erarbeiten. Ab 2007 wurde die Staatskanzlei beauftragt, das Dossier internationale Entwicklungszusammenarbeit zu betreuen und die kantonale Politik zu koordinieren.

Ende 2010 entschied der Staatsrat, dieses Geschäft an die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) zu übertragen. Im Voranschlag 2011 des Staates sind insgesamt 170 000 Franken für Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen. Von diesem Betrag erhält «Solidarisches Freiburg» 115 000 Franken im Rahmen seines Leistungsauftrages. Damit bleiben 55 000 Franken für weitere Projekte. Seit Jahren überweist der Kanton Freiburg einen Betrag von 30 000 Franken pro Jahr an das Internationale Komitee des Rotes Kreuzes (IKRK). Im Übrigen wurde ein Betrag von 20 000 Franken pro Jahr für ein Psychiatrieprojekt in

Bosnien-Herzegowina für die Jahre 2011–2013 reserviert (s. weiter unten).

Dazu kommt die vom Budget der Finanzdirektion (FIND) finanzierte humanitäre Nothilfe. Es geht daher darum, die humanitäre Nothilfe von der Entwicklungszusammenarbeit zu unterscheiden. Der vorliegende Vorentwurf bekräftigt die Zuständigkeit der FIND im Bereich der humanitären Hilfe. Unter den kürzlich gewährten Nothilfen kann man den Betrag von 100 000 Franken erwähnen, der für Projekte in Zusammenhang mit den verheerenden Überschwemmungen vom Januar 2011 in Nova Friburgo zugesprochen wurde.

Zusätzlich zur Entwicklungszusammenarbeit und zur humanitären Nothilfe kann auch der Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit Projekte im Ausland mit einem Bezug zu Drogenabhängigkeit unterstützen. Dieser Fonds wird durch die Vermögenswerte und Ersatzforderungen, die das Strafgericht im Zusammenhang mit illegalem Drogenhandel einziehen, gespiesen<sup>1</sup>. In den Jahren 2009 und 2010 hat dieser Fonds Projekte im Ausland für 10 000 bzw. 55 000 Franken unterstützt. Zudem können zum Teil auch Stipendien der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) für Flüchtlinge in Ausbildung (die dem Kanton zugeteilt wurden; 2009 insgesamt 375 000 Franken) der Entwicklungszusammenarbeit zugerechnet werden. Die EKSD nimmt auch an internationalen Projekten teil und pflegt Partnerschaften mit Gymnasien in Schwellenländern. Die Universität und die Freiburger Fachhochschulen unterhalten zahlreiche Zusammenarbeitsbeziehungen und formellere Partnerschaften mit Institutionen in diesen Ländern, und dies sowohl im Rahmen der Lehre als auch der Forschung.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist eine Querschnittsaufgabe. Weitere Direktionen des Staatsrates können auch mitmachen. So nimmt die Direktion für Soziales und Gesundheit (GSD) wie bereits erwähnt an einem gemeinsamen Projekt der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und vier Kantonen (GE, FR, BE, JU) teil, das zum Ziel hat, das psychiatrische Netzwerk in Bosnien-Herzegowina zu verbessern. Für dieses Projekt sind für die Jahre 2011–2013 Beträge von 20 000 Franken jährlich im Budget der Entwicklungszusammenarbeit reserviert.

Zudem bereitet das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIG), welches der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) administrativ angegliedert ist, im Rahmen der Migrationspartnerschaft zwischen der Schweiz und Nigeria zusammen mit dem Bundesamt für Migration (BfM) ein Ausbildungsprojekt für Nigeria vor. Weiter hat das LIG beschlossen, seit 2010 das traditionelle Weihnachtsgeschenk für seine Partner durch eine Spende an eine jährlich wechselnde, in der Entwicklungszusammenarbeit tätige Nichtregierungsorganisation (NGO) zu ersetzen. Mehrere Freiburger Gemeinden engagieren sich auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Dazu können sie auf das Know-How von «Solidarisches Freiburg» zählen oder Mitglied des Dachverbands werden, was fünf Gemeinden bereits gemacht haben.

Zum Vergleich: Der Kanton Genf hat 2009 gut 14 Millionen Franken für die internationale Solidarität ausge-

geben<sup>2</sup>, das heisst 0,2% seiner Ressourcen<sup>3</sup>. Die Genfer Kantonsregierung will sich ihrem von der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) empfohlenen Ziel von 0,7% schrittweise nähern. Einige Genfer Gemeinden haben sich auch dieses Ziel gesetzt. In Basel-Stadt beträgt der kantonale Rahmenkredit für die Entwicklungszusammenarbeit 1,65 Millionen jährlich für die Jahre 2009–2013. Was die Waadt und den Jura betrifft, belaufen sich die jeweiligen Investitionen in diesem Bereich auf beziehungsweise 1,5 Millionen und 340 000 Franken jährlich. Auf Bundesebene hat das Parlament in der Frühjahressession eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf 0,5% des BNP bis 2015 beschlossen.

### 3. URSPRUNG DES VORLIEGENDEN VORENTWURFS

Im Jahr 2004 hat der Kanton Freiburg eine Bestimmung in seine Verfassung (Art. 70 KV) aufgenommen, der dem Staat ausdrücklich den Auftrag zuweist, die humanitäre Hilfe, die Entwicklungszusammenarbeit und den gerechten Handel sowie den Austausch zwischen den Völkern zu fördern. In seinem Bericht an den Grossen Rat vom 15. November 2004 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung hat der Staatsrat darauf hingewiesen, dass diese Verfassungsbestimmung nicht direkt anwendbar ist und in einer Gesetzesgrundlage geregelt sein sollte.

Der vorliegende Gesetzentwurf legt den Inhalt und die Umsetzung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe fest. Er weist diese als ein nachhaltiges Element der Aussenpolitik des Kantons aus. Die kantonale Politik in Bezug auf die Entwicklungsländer und die Menschen in Not, Elend und Armut soll besser bekannt und in der Politik und Öffentlichkeit breiter abgestützt sein. Damit setzt er den weiter oben erwähnten Verfassungsauftrag um.

### 4. VORBEREITENDE ARBEITEN UND VERNEHMLASSUNG

Der Entwurf des Gesetzes wurde vom Sektor Aussenbeziehungen der Staatskanzlei erarbeitet, der bis Ende 2010 für die Koordination der Aufgaben im Bereich der internationalen Zusammenarbeit zuständig war. Er wurde der Sicherheits- und Justizdirektion und der Finanzdirektion zur Prüfung unterbreitet. Nach dem Entscheid des Staatsrates, das Dossier Entwicklungszusammenarbeit an die SJD zu transferieren, hat letztere die Arbeiten für das Vernehmlassungsverfahren bezüglich des Vorentwurfs aufgenommen und weitergeführt.

### 5. GRUNDZÜGE DES GESETZESENTWURFS

Der Gesetzesentwurf legt den Gegenstand sowie die Ziele und Grundsätze der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe fest. Ausserdem beschreibt er ihre

<sup>1</sup> S. Artikel 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 13. Februar 1996 über den Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit (SGF 821.44.4).

<sup>2</sup> «Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de la solidarité internationale pour l'année 2009», S. 14, Juni 2010.

<sup>3</sup> Gemäss dem Regierungsratsbericht (S. 15) wird die Rate wie folgt berechnet: «Für die Berechnung des Aufwandsanteils wird der Betrag, der an die internationale Solidarität gegangen ist, durch den Gesamthaushalt des Staates geteilt, bereinigt um interne Verrechnungen, durchlaufende Subventionen, den Bundesanteil bezüglich des kantonalen Arbeitsamts und nicht-monetäre Subventionen».

Formen und regelt die Finanzierungsmodalitäten. Das Kapitel über die Zuständigkeiten überträgt dem Staatsrat die Verantwortung, zu Beginn jeder Legislatur die politischen Ziele, die er in Sachen Entwicklungszusammenarbeit zu verfolgen gedenkt, festzulegen und beauftragt ihn mit der Bezeichnung der Direktionen, die für die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständig sind. Er legt ausserdem finanzielle Ziele fest, die mittelfristig zu erreichen sind. Der Entwurf sieht vor, dass der Staatsrat einem kantonalen Dachverband für Zusammenarbeit für die Entwicklung von Projekten einen Leistungsauftrag erteilen kann. Zudem können auch private Initiativen unterstützt werden und die Unterstützung der kantonalen Politik der Entwicklungszusammenarbeit durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten und insbesondere die vier Pfeiler der Freiburger Wirtschaft zu fördern. Er erwähnt schliesslich die Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden, den anderen Kantonen, den Gemeinden und den privaten und öffentlichen Institutionen.

## 6. AUSWIRKUNGEN DES GESETZENTWURFS

Der Gesetzentwurf hat an sich weder finanzielle noch personelle Auswirkungen. Er hat zudem auch keinen Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden und wirkt sich positiv auf die nachhaltige Entwicklung aus. Er entspricht der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht; Probleme bei der Kompatibilität mit dem Recht der Europäischen Union gibt es keine.

## 7. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

### Art. 1 Gegenstand

Das Gesetz bezweckt die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, die dem Ausland mit der Unterstützung des Kantons oder direkt durch ihn zuteil wird.

### Art. 2 Begriffe

Das gemeinsame Merkmal der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe ist die Solidarität.

Im *Absatz 1* bedeutet der Begriff «Entwicklung» im Kontext des Entwurfs die qualitative und quantitative Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Die Zusammenarbeit legt in erster Linie Wert darauf, in diesen Ländern die Entwicklungshemmnisse abzubauen.

In diesen Ländern herrschen in der Regel tiefgreifende Missstände aller Art, so z.B. hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Förderung und des Zugangs zur Bildung, der Verteilung des Einkommens und des Wohlstands und der persönlichen Entfaltung. Im Allgemeinen kann die Entwicklungszusammenarbeit insbesondere die Entwicklung ländlicher Gebiete, die Verbesserung der Ernährungslage, das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Herstellung und Wahrung eines ökologischen und demographischen Gleichgewichts fördern, in Zusammenarbeit mit Organisationen aus der Zivilgesellschaft. Sie trägt dazu bei, dass diese Länder ihre Entwicklung aus eigener Kraft vorantreiben können. Langfristig strebt sie nach

einem besseren Gleichgewicht innerhalb der Völkergemeinschaft.

Um die Effizienz und die Sichtbarkeit seiner Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit zu optimieren, sollte der Staat einige prioritäre Orientierungshilfen für die Auswahl der zu unterstützenden Projekte festlegen. Es geht insbesondere darum, den gerechten Handel zu fördern (*Bst. a*) und den Austausch im Handel sowie in kulturellen, finanziellen, sozialen Belangen zwischen den Völkern anzuregen (*Bst. b*), wie es in der Kantonsverfassung vorgesehen ist. Ausserdem sollen Projekte zur Stärkung der Organisation der Zivilgesellschaften gefördert werden (*Bst. c*). Von grosser Bedeutung ist auch die Verbesserung der Situation der Frauen und der Jugendlichen (*Bst. d*). Des Weiteren sollte der Kanton Freiburg mit seinen Vorzügen im Bereich der Bildung die Bildungsförderung in den Entwicklungsländern als eigenständiges Ziel festlegen (*Bst. e*). Schliesslich ist auch eine angemessene Vertretung des Kantons ein wesentlicher Bestandteil der Politik der Entwicklungszusammenarbeit (*Bst. f*).

Im *Absatz 2* wird die humanitäre Hilfe näher definiert. Sie soll Menschen sofortige Linderung verschaffen, die durch Krieg, Hunger, Naturkatastrophen oder anderes Unheil in tiefe Not gestürzt wurden. Sie tut dies, indem sie sich bemüht, auf dem schnellsten Weg das Leben oder die Gesundheit der gefährdeten Personen zu schützen. Obwohl die humanitäre Hilfe oftmals das Terrain für die Entwicklungszusammenarbeit vorbereitet hat, will sie nicht in erster Linie langfristige Veränderungen in den wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Länder bewirken, in denen sie tätig ist. Sie will im Übrigen nicht ausschliesslich Menschen in Entwicklungsländern zu Hilfe kommen, sondern allen leidenden Menschen – auch in den Industrienationen –, sofern ihre Not so gross ist, dass die Mittel und Kräfte der betroffenen Bevölkerungen nicht ausreichen, diese zu überwinden.

Die Gewährung von finanziellen Mitteln für die humanitäre Hilfe liegt traditionsgemäss im Zuständigkeitsbereich der Finanzdirektion. Diese verfügt nicht über ein festgelegtes Budget für diesen Bereich, sondern gewährt Unterstützungsbeiträge den Ereignissen und den Bedürfnissen entsprechend.

*Absatz 3* hebt die Notwendigkeit hervor, die Information und die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Behörden in die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Es ist zentral, die Öffentlichkeit zu informieren und die Debatte über die Herausforderungen an die Entwicklungsländer zu fördern, denn in unserer globalisierten Welt betreffen diese Herausforderungen uns alle mehr oder weniger direkt und unmittelbar. Im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz über die obligatorische Schule wäre es zudem wichtig, die Sensibilisierung auf solche Fragen in der Bildungspolitik zu verankern.

### Art. 3 Formen

Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe können vielfältige und wandelbare Formen annehmen. Es kann daher nur eine beschränkte Zahl an Beispielen und keine vollständige Aufzählung gegeben werden. Ausserdem können verschiedene Formen der Zusammenarbeit miteinander verknüpft werden.

*Buchstabe a* handelt von der Form, die heute am häufigsten verwendet wird. Der Begriff «Finanzbeiträge» umfasst in erster Linie die Finanzhilfen für Projekte oder Programme im Bereich Entwicklungszusammenarbeit,

die von privaten oder öffentlichen, auf dem Gebiet der internationalen Solidarität tätigen Institutionen durchgeführt werden. Allgemein bezieht er sich auch auf die finanzielle Unterstützung grosser nationaler oder internationaler Institutionen, die sich mit der Organisation der humanitären Hilfe befassen.

*Buchstabe b* eröffnet die Möglichkeit, neben den finanziellen auch andere Massnahmen zu ergreifen. Mit seiner offenen Formulierung kann der Begriff «Eigenleistungen» im weiten Sinne auch die technische Zusammenarbeit (die den Wissens- und Erfahrungstransfer abdeckt und die konkret Form annimmt, indem Spezialistinnen und Spezialisten zur Verfügung gestellt, Unterrichtsmaterial geschickt usw. wird) oder verschiedene Formen der Partnerschaft, wie die direkte Zusammenarbeit von kantonalen Ämtern mit z.B. Nichtregierungsorganisationen oder Privatunternehmen, umfassen. Die «Sachleistungen» werden hauptsächlich in Form von Lebensmitteln oder medizinischem Material gewährt. Diese Sendungen gehen an Personen, die diese unmittelbar benötigen, Regierungen der Staaten, in denen grosses Leid herrscht, oder an grosse Organisationen, die im humanitären Bereich tätig sind.

*Buchstabe c* ermächtigt den Staatsrat, den fairen Handel aus Entwicklungsländern durch den Kauf entsprechend zertifizierter Produkte zu unterstützen. Der Staat Freiburg könnte namentlich die Betreiber der zahlreichen kantonalen Kantinen und Mensen ermutigen, zertifizierte Produkte wie Bananen oder Kaffee in ihr Angebot aufzunehmen. Dies könnte durch eine Anpassung der Verordnung vom 2. Juni 2004 über den Betrieb und die Geschäftsführung der Restaurants und Mensen des Staates (SGF 122.97.11) oder durch öffentliche Beschaffungen im Sinne des fairen Handels erfolgen. Damit würde der Staat im Bereich Nachhaltigkeit mit gutem Beispiel vorangehen. Es geht hier auch letztlich darum, die vom Kanton Freiburg erarbeitete Strategie Nachhaltige Entwicklung umzusetzen.

**Art. 4 Staatsrat**

*Absatz 1:* Der Staatsrat hat den Auftrag, die Grundzüge seiner Politik in Sachen Entwicklungszusammenarbeit im Legislaturprogramm festzuhalten und sie in der Finanzplanung zu berücksichtigen.

*Absatz 2:* Die Ermächtigung des Staatsrates, die Zahlungskredite in den jährlichen Staatsvoranschlag aufzunehmen, entspricht der bisherigen Praxis. Im Gegensatz zu mehrjährigen Rahmenkrediten hat diese Praxis den Vorteil, der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Kantons Rechnung tragen zu können.

*Absatz 3:* Dieser Absatz bekräftigt die bisherige Praxis. Die Ermächtigung des Staatsrates, über die finanziellen Mittel zu entscheiden, die er für die humanitäre Hilfe bewilligt, entspricht einer sachlichen Notwendigkeit. Naturgemäss kann die humanitäre Hilfe nur beschränkt geplant werden und daher nicht im Rahmen langfristiger Planungen bewilligt werden. Die humanitäre Hilfe bezweckt eine unmittelbare Linderung der Folgen von tiefgreifenden Notlagen.

*Absatz 4:* Mit dem Ziel, den Grossen Rat regelmässig zu informieren, berichtet der Staatsrat in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht über die unterstützten Projekte und Aktivitäten in dem von diesem Gesetz abgedeckten Bereich.

**Art. 5 Für die Entwicklungszusammenarbeit zuständige Direktion**

Die Entwicklungszusammenarbeit ist eine Querschnittsaufgabe; als solche kann sie, im Hinblick auf die unterschiedlichen Formen, die sie annehmen kann, in den Zuständigkeitsbereich von mehreren Ämtern der Kantonsverwaltung fallen, weshalb eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen notwendig ist. Diese Aufgabe verlangt Kohärenz und bedingt eine Harmonisierung der diversen Aktivitäten und Koordinationsbemühungen. *Absatz 1:* Es obliegt dem Staatsrat, die für die Umsetzung einer umfassenden Politik zuständige Direktion zu bezeichnen, der die verschiedenen Projekte sowie die Akteurinnen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit unterstehen. Konkret ist, nach *Absatz 2*, die bezeichnete Direktion (bis Ende 2010 die Staatskanzlei, ab 2011 die SJD) mit der Koordination von Kooperationsprojekten und -aktionen und deren Betreuung (*Bst. a*), der Bewilligung von Finanzhilfen und der Verwaltung des vom Staatsrat beschlossenen Jahresbudgets (*Bst. d*) sowie mit der Koordination der Vorhaben des Kantons mit dem Bund (*Bst. c*), den anderen Kantonen, den Gemeinden, den privaten oder öffentlichen Institutionen und gegebenenfalls mit einem kantonalen Dachverband (*Bst. b*; siehe Artikel 7 des vorliegenden Vorentwurfs) beauftragt.

**Art. 6 Für die humanitäre Hilfe zuständige Direktion**

Die Aufgabenbereiche der für die humanitäre Hilfe zuständigen Direktion (bisher die Finanzdirektion) umfassen in erster Linie die vorgängige Prüfung von Gesuchen im Hinblick auf ein bedeutendes Engagement des Kantons und die Bewilligung von Beträgen unter 10 000 Franken.

**Art. 7 Kantonale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe**

Um die verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zu vernetzen, ihre Tätigkeiten zu koordinieren und die kantonale Politik zu begleiten, schlagen wir die Schaffung einer Kantonalen Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vor (*Abs. 1*). Die Schaffung dieser Konsultativkommission ist unerlässlich, um eine kohärente, von den relevanten Akteurinnen und Akteuren mitgetragene kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu definieren. Ausserdem, wie bereits erwähnt, braucht es zur Umsetzung einer solchen Querschnittsaufgabe einen regen Austausch und Diskussionen unter den verschiedenen Parteien.

Die Kommission würde sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Stellen und Organisationen, die im Kanton in diesen beiden Bereichen tätig sind, zusammensetzen. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Direktionen, welche für die Entwicklungszusammenarbeit (SJD) bzw. für die humanitäre Hilfe (FIND) zuständig sind, um die für die Stipendien und den kulturellen Austausch zuständige Direktion (EKSD), um die für die Verwaltung des Fonds zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit zuständige Direktion (heute die SJD), um die Loterie Romande als Geldgeberin für Freiburger Projekte und um Solidarisches-Freiburg, den kantonalen Dachverband der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit mit Leistungsauftrag des Staates. Die Kommission könnte gewisse Themen selbstständig oder auf Anfrage des

Staatsrates eingehend behandeln, Empfehlungen zuhanden des Staatsrates herausgeben und Stellung zu kantonalen Dossiers im Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe beziehen. Der Staatsrat wird die genaue Zusammensetzung und die Aufgabenbereiche der kantonalen Kommission auf dem Verordnungsweg regeln (*Abs. 2*).

#### **Art. 8 Leistungsauftrag**

Der Staat Freiburg ist nicht verpflichtet, die Kooperationsprojekte selber umzusetzen. Der Aufbau eines Verwaltungsapparates wäre auch nicht sinnvoll, zumal externe Organisationen über die entsprechenden Kompetenzen und Erfahrungen verfügen. Die Übertragung eines Leistungsauftrags über einen bestimmten Zeitraum an einen kantonalen Dachverband der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit entspricht einem Bedarf nach Flexibilität: Die Steuerung eines Projektes muss den Umständen und den lokalen Gegebenheiten angepasst werden (*Abs. 1*). Die bisherige Praxis bestand in einem Leistungsauftrag an Solidarisches Freiburg. Dieser Auftrag ist im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 eine Finanzhilfe in Form einer globalen Pauschalsubvention. Diese Subvention wird durch den Staat entsprechend der Anzahl Projekte und Aufträge festgelegt. Der Leistungsauftrag an eine Vereinigung von Freiburger Nichtregierungsorganisationen (NGO), die zugunsten der internationalen Solidarität tätig ist, hat sich bewährt. Der erste Leistungsauftrag der Jahre 2007–2009 wurde für die Periode 2010 und 2011 verlängert.

Der Staat kann den Leistungsauftrag für einen bestimmten Zeitraum – in der Regel eine Legislaturperiode – erneuern (*Abs. 2*). Es steht dem Auftragnehmer frei, weitere Aufträge auszuführen, solange durch diese kein Interessenskonflikt mit den subventionierten Projekten entsteht. Der Staat sorgt dafür, dass der Auftragnehmer die erteilten Gelder effizient verwendet. Dazu nimmt er einmal pro Jahr auf der Grundlage des Tätigkeits- und des Finanzberichts des Auftragnehmers, in denen über die Ergebnisse der Massnahmen informiert wird, eine Evaluation vor.

#### **Art. 9 Unterstützte Projekte**

Die von den Projektträgern, die vom Staat finanziell unterstützt werden, umgesetzten Aktivitäten und Methoden sind anhand auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit bewährter Qualitätsstandards laufend zu prüfen. Entsprechende Instrumente wurden von der DEZA und den Dachverbänden der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. Ein festgesetzter Zyklus regelt die methodischen Schritte und Abläufe eines Projekts – Planung, Durchführung, Begleitung und Evaluation bzw. Anwendung der Evaluationsergebnisse – um jederzeit ein professionelles Projektmanagement zu garantieren.

#### **Art. 10 Finanzhilfen**

Die Subventionen des Staates sind Finanzhilfen im Sinne von Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1). Sämtliche öffentlichen und privaten Institutionen, die auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe tätig sind, namentlich die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und die Missionshäuser, können grundsätzlich vom Staat unterstützt werden. Die finanziellen Beiträge des Kantons an diese Institutionen werden bewilligt, sofern diese ihre Finanzen und ihre Organisation transparent darlegen und so gestalten, dass ein zielkonformer Einsatz der Gelder garantiert wird. Die Institutionen sollen sich bereit erklären, darüber ausführlich Rechenschaft abzugeben (*Abs. 1*).

*Absatz 2* drückt den Willen des Staates aus, Projekte der internationalen Zusammenarbeit durch finanzielle Beiträge, die in der Regel die Bemühungen von anderen Geldgeberinnen und Geldgebern ergänzen, zu unterstützen.

#### **Art. 11 Inkrafttreten und Referendum**

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten des Gesetzes fest. Das Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum, jedoch nicht dem Finanzreferendum.

## Loi

du

### sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 70 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;  
Vu le message du Conseil d'Etat du 16 août 2011;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### CHAPITRE PREMIER

##### Dispositions générales

###### Art. 1 Objet

L'Etat de Fribourg encourage la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

###### Art. 2 Notions

<sup>1</sup> La politique cantonale de coopération a pour but de soutenir les efforts des pays en développement selon les critères de l'OCDE pour améliorer les conditions de vie de leur population. Elle sert, durablement, à renforcer leur autonomie sur les plans politique, économique, social et culturel et à surmonter leurs problèmes environnementaux et sanitaires. Elle peut encourager en particulier des projets:

- a) relevant du commerce équitable;
- b) favorisant les échanges entre les peuples;
- c) visant à renforcer l'organisation des sociétés civiles;

## Gesetz

vom

### über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 70 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;  
nach Einsicht der Botschaft des Staatsrats vom 16. August 2011;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### 1. KAPITEL

##### Allgemeine Bestimmungen

###### Art. 1 Gegenstand

Der Staat Freiburg fördert die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

###### Art. 2 Begriffe

<sup>1</sup> Die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit hat zum Ziel, die Anstrengungen der Entwicklungsländer nach OECD-Kriterien zu unterstützen, um die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Sie dient dazu, die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Autonomie dieser Länder nachhaltig zu stärken und ihre Umwelt- und Gesundheitsprobleme zu bewältigen. Sie kann insbesondere Projekte unterstützen, die:

- a) den gerechten Handel fördern;
- b) den Austausch zwischen den Völkern anregen;
- c) die Organisation der Zivilgesellschaften stärken;

- d) améliorant la situation des femmes et des jeunes;
- e) soutenant la formation;
- f) présentant des liens avec le canton de Fribourg ou permettant de valoriser une manière de faire propre au canton.

<sup>2</sup> L'aide humanitaire a pour but de contribuer à sauver des vies humaines et à soulager les souffrances dans des situations d'urgence, lors d'une catastrophe ou d'une crise due à l'homme ou à la nature.

<sup>3</sup> La politique cantonale de coopération au développement a également pour but d'informer et de sensibiliser les communes et la population fribourgeoise sur la question du développement. L'Etat veille à intégrer cette question dans la politique de formation de la jeunesse.

### **Art. 3** Formes

La coopération au développement et l'aide humanitaire peuvent revêtir les formes suivantes:

- a) des contributions financières;
- b) des prestations propres ou en nature;
- c) des achats de produits certifiés équitables.

## **CHAPITRE 2**

### **Compétences**

#### **Art. 4** Conseil d'Etat

<sup>1</sup> Au début de chaque législature, le Conseil d'Etat définit les objectifs qu'il entend poursuivre en matière de coopération au développement, accompagnés d'une planification financière.

<sup>2</sup> Il inscrit chaque année au budget le montant alloué à la coopération au développement.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat décide des moyens que l'Etat octroie à l'aide humanitaire et peut ordonner des mesures en cas de circonstances exceptionnelles.

<sup>4</sup> Dans son rapport d'activité, il fait rapport sur l'application de la politique de coopération au développement et d'aide humanitaire, sur les montants engagés ainsi que sur les projets soutenus et leurs résultats sur la base de leur évaluation.

- d) die Situation der Frauen und der Jugendlichen verbessern;
- e) die Bildung unterstützen;
- f) eine Verbindung mit dem Kanton Freiburg aufweisen oder die Valorisierung einer für den Kanton typischen Vorgehensweise ermöglichen.

<sup>2</sup> Die humanitäre Hilfe hat zum Ziel, in Notlagen oder bei einer natur- oder zivilisationsbedingten Katastrophe dazu beizutragen, Leben zu retten und Leiden zu lindern.

<sup>3</sup> Die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit hat ausserdem zum Ziel, die Gemeinden und die Freiburger Bevölkerung über Entwicklungsfragen zu informieren und sie dafür zu sensibilisieren. Der Staat sorgt dafür, dass die Frage der Entwicklung in die Bildungspolitik integriert wird.

### **Art. 3** Formen

Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe kann folgende Formen annehmen:

- a) Finanzbeiträge;
- b) Eigen- oder Sachleistungen;
- c) Kauf von zertifizierten Produkten aus rechtem Handel.

## **2. KAPITEL**

### **Zuständigkeit**

#### **Art. 4** Staatsrat

<sup>1</sup> Der Staatsrat legt zu Beginn jeder Legislaturperiode fest, welche Ziele im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verfolgt werden sollen, und erstellt dazu einen Finanzplan.

<sup>2</sup> Er budgetiert jährlich den für die Entwicklungszusammenarbeit gewährten Betrag.

<sup>3</sup> Der Staatsrat befindet über die staatlichen Mittel für die humanitäre Hilfe und kann bei aussergewöhnlichen Umständen Massnahmen anordnen.

<sup>4</sup> In seinem Tätigkeitsbericht erstattet er Bericht über die Umsetzung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, über die verwendeten Mittel und die unterstützten Projekte sowie, gestützt auf ihre Evaluation, über ihre Resultate.

**Art. 5** Direction compétente  
a) Coopération au développement

<sup>1</sup> La Direction désignée par le Conseil d'Etat est chargée d'élaborer la politique cantonale de coopération au développement et de veiller à sa mise en œuvre cohérente.

<sup>2</sup> Elle exerce notamment les attributions suivantes:

- a) elle recense et coordonne les projets et actions de coopération au développement engagés par les Directions, services et établissements de l'administration cantonale;
- b) elle collabore avec les acteurs et actrices cantonaux et communaux, publics et privés, en matière de coopération au développement et, le cas échéant, avec la fédération cantonale des organisations de coopération mandatée par le Conseil d'Etat;
- c) elle collabore avec les autorités fédérales chargées de la coopération au développement;
- d) elle décide de l'octroi des aides financières pour des projets de coopération au développement, dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat.

**Art. 6** b) Aide humanitaire

<sup>1</sup> La Direction désignée par le Conseil d'Etat pour veiller à la mise en œuvre de l'aide humanitaire fait des propositions au Conseil d'Etat en vue de l'engagement de l'Etat de Fribourg dans ce domaine.

<sup>2</sup> Elle est compétente pour octroyer des montants jusqu'à 10 000 francs.

**Art. 7** Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

<sup>1</sup> La Commission cantonale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire est un organe consultatif du Conseil d'Etat. Elle contribue au développement de la politique cantonale en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat règle la composition et les attributions de la Commission.

**Art. 5** Zuständige Direktion  
a) Entwicklungszusammenarbeit

<sup>1</sup> Die vom Staatsrat bezeichnete Direktion wird beauftragt, die kantonale Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu erarbeiten, und sorgt für die kohärente Umsetzung dieser Politik.

<sup>2</sup> Sie hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) Sie registriert und koordiniert die von den Direktionen, Dienststellen und Anstalten der Kantonsverwaltung umgesetzten Projekte und Aktionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.
- b) Sie arbeitet im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit den öffentlichen und privaten Akteurinnen und Akteuren aus Kanton und Gemeinden und gegebenenfalls mit dem vom Staatsrat beauftragten kantonalen Dachverband der Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit zusammen.
- c) Sie arbeitet mit den für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Bundesbehörden zusammen.
- d) Sie entscheidet innerhalb des vom Staatsrat vorgelegten Rahmens über Finanzhilfen für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit.

**Art. 6** b) Humanitäre Hilfe

<sup>1</sup> Die vom Staatsrat bezeichnete Direktion sorgt für die Umsetzung der humanitären Hilfe und legt dem Staatsrat entsprechende Anträge vor.

<sup>2</sup> Sie kann Geldbeträge bis 10 000 Franken bewilligen.

**Art. 7** Kantonale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

<sup>1</sup> Die Kantonale Kommission für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist ein Konsultativorgan des Staatsrats. Sie trägt zur Weiterentwicklung der kantonalen Politik in Sachen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bei.

<sup>2</sup> Der Staatsrat bestimmt die Zusammensetzung und die Aufgabenbereiche der Kommission.

## CHAPITRE 3

### Principes

#### Art. 8 Mandat de prestations

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat peut soutenir les activités d'une fédération cantonale des organisations de coopération, active dans le domaine de la solidarité internationale, et lui confier un mandat de prestations pluriannuel pour l'élaboration de projets de coopération au développement et le travail de sensibilisation de la population fribourgeoise.

<sup>2</sup> Le mandat de prestations est renouvelable et fait l'objet d'évaluations régulières.

#### Art. 9 Critères de soutien aux projets

Les projets soutenus doivent répondre à des critères de qualité reconnus sur le plan national.

#### Art. 10 Aides financières

<sup>1</sup> L'Etat peut accorder des aides financières pour soutenir des projets d'institutions privées et publiques qui répondent aux buts formulés dans la présente loi. Ces institutions doivent y contribuer par des prestations adéquates.

<sup>2</sup> Les aides financières de l'Etat constituent, en règle générale, un apport complémentaire à ceux d'autres donateurs et donatrices.

## CHAPITRE 4

### Dispositions finales

#### Art. 11 Entrée en vigueur et referendum

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

## 3. KAPITEL

### Grundsätze

#### Art. 8 Leistungsauftrag

<sup>1</sup> Der Staatsrat kann die Tätigkeit eines im Bereich der internationalen Solidarität aktiven kantonalen Dachverbands der Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit unterstützen und ihm einen mehrjährigen Leistungsauftrag für die Erarbeitung von Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit und für die Sensibilisierung der Freiburger Bevölkerung erteilen.

<sup>2</sup> Der Leistungsauftrag ist erneuerbar und wird regelmässig evaluiert.

#### Art. 9 Kriterien für die Unterstützung von Projekten

Die unterstützten Projekte müssen national anerkannte Qualitätskriterien erfüllen.

#### Art. 10 Finanzhilfen

<sup>1</sup> Der Staat kann Projekte privater und öffentlicher Institutionen, die den Zielen dieses Gesetzes entsprechen, finanziell unterstützen. Die Institutionen haben eine angemessene Eigenleistung zu erbringen.

<sup>2</sup> Die Finanzhilfen des Staates sind in der Regel eine Ergänzung zu den Beiträgen anderer Geldgeber.

## 4. KAPITEL

### Schlussbestimmungen

#### Art. 11 Inkrafttreten und Referendum

<sup>1</sup> Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

Anhang

**GRAND CONSEIL**

**N° 265**

**GROSSER RAT**

**Nr. 265**

*Propositions de la Commission parlementaire*

*Antrag der parlamentarischen Kommission*

**Projet de loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales**

**Gesetzesentwurf über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe**

*La Commission parlementaire ordinaire,*

*Die ordentliche parlamentarische Kommission*

composée d'André Ackermann, Jean Bourgknecht, Claudia Cotting, Daniel de Roche, Joe Genoud, Yvan Hunziker, Guy-Noël Jelk, Nicolas Repond, Edgar Schorderet et Parisima Vez, sous la présidence d'Emmanuel Waeber,

unter dem Präsidium von Emmanuel Waeber und mit den Mitgliedern André Ackermann, Jean Bourgknecht, Claudia Cotting, Daniel de Roche, Joe Genoud, Yvan Hunziker, Guy-Noël Jelk, Nicolas Repond, Edgar Schorderet und Parisima Vez

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

*stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:*

**Entrée en matière**

**Eintreten**

La commission propose tacitement au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

**Propositions acceptées (projet bis)**

**Angenommene Anträge (projet bis)**

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

**Art. 2** Notions

**Art. 2** Begriffe

<sup>1</sup> La politique cantonale ... peut encourager en particulier des projets :

<sup>1</sup> Die kantonale Politik ... kann insbesondere Projekte unterstützen, die:

...

...

f) présentant des liens avec le canton de Fribourg ~~ou permettant de valoriser une manière de faire propre au canton.~~

**A1**

f) eine Verbindung mit dem Kanton Freiburg aufweisen ~~oder die Valorisierung einer für den Kanton typischen Vorgehensweise ermöglichen.~~

<sup>2</sup> L'aide humanitaire a pour but de contribuer à sauver des vies humaines et à soulager les souffrances dans des situations d'urgence, lors d'une catastrophe ou d'une crise ~~due à l'homme ou à la nature.~~

**A2**

<sup>2</sup> Die humanitäre Hilfe hat zum Ziel, in Notlagen oder bei ~~einer natur- oder zivilisationsbedingten~~ Katastrophen dazu beizutragen, Leben zu retten und Leiden zu lindern.

<sup>3</sup> La politique cantonale de coopération au développement a également

<sup>3</sup> *Betrifft nur den französischen Text.*

pour but d'informer et de sensibiliser les communes et la population fribourgeoise sur la question du développement. L'Etat veille à intégrer cette question dans la politique de formation ~~de la jeunesse.~~

A3

**Art. 4** Conseil d'Etat

1 ...

<sup>2</sup> Il inscrit chaque année au budget le montant de un franc au moins par habitant alloué à la coopération au développement.

3 ...

<sup>4</sup> Dans son rapport d'activité, il fait rapport sur l'application de la politique de coopération au développement et d'aide humanitaire, sur les montants engagés ainsi que sur les projets soutenus et l'évaluation de leurs résultats sur la base de leur évaluation.

**Art. 6** Direction compétente  
b) Aide humanitaire

...

<sup>2</sup> Elle est compétente pour octroyer des montants jusqu'à 10 000 francs par cas.

**Art. 10** Aides financières

<sup>1</sup> L'Etat peut accorder des aides financières pour soutenir des projets d'institutions privées et publiques qui répondent aux buts formulés dans la présente loi. Ces institutions doivent y contribuer par des prestations adéquates appropriées.

A4

**Art. 4** Staatsrat

1 ...

<sup>2</sup> Er budgetiert jährlich einen Betrag von mindestens einem Franken pro Einwohnerin und Einwohner ~~den~~ für die Entwicklungszusammenarbeit. ~~gewährten Betrag.~~

3 ...

A5

<sup>4</sup> In seinem Tätigkeitsbericht erstattet er Bericht über die Umsetzung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, über die verwendeten Mittel und die unterstützten Projekte sowie, ~~gestützt auf ihre~~ über die Evaluation, über ihrer Resultate.

**Art. 6** Zuständige Direktion  
b) Humanitäre Hilfe

..

A6

<sup>2</sup> Sie kann Geldbeträge bis 10 000 Franken pro Projekt bewilligen.

A7

**Art. 10** Finanzhilfen

<sup>1</sup> Der Staat kann Projekte privater und öffentlicher Institutionen, die den Zielen dieses Gesetzes entsprechen, finanziell unterstützen. Die Institutionen haben eine angemessene ~~Eigen~~ Leistung zu erbringen.

...

**Vote final**

Par 9 voix et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

**Catégorisation du débat**

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

**Schlussabstimmung**

Mit 9 Stimmen und 2 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

**Propositions refusées**

Les propositions suivantes ont été refusées par la commission :

Demande de renvoi

**Renvoi au Conseil d'Etat.**

*Renvoyer le projet au Conseil d'Etat afin que celui-ci présente un projet plus simple et concis, proportionnel aux montants que le canton engage.*

Amendements

**Art. 2 al. 1 let. b**      Notions

<sup>1</sup> La politique cantonale ... peut encourager en particulier des projets :  
b) favorisant les échanges matériels et financiers entre les peuples ;

**Art. 3 let. a**      Formes

La coopération au développement et l'aide humanitaire peuvent revêtir les formes suivantes :

a) des contributions matérielles et financières ;

**Art. 4 al. 2**      Conseil d'Etat

<sup>2</sup> Il inscrit chaque année au budget le montant alloué à la coopération au développement. Ce montant équivaut à au moins 0,02 % des dépenses du budget.

**Art. 10 al. 3 (nveau)**      Aides financières

<sup>3</sup> L'Etat encourage les établissements de droit public à soutenir la politique cantonale de coopération au développement.

**Abgelehnte Anträge**

Folgende Anträge wurden von der Kommission abgelehnt:

Rückweisungsantrag

**Rückweisung an den Staatsrat**

**A8**      *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

Änderungsanträge

**Art. 2 Abs. 1 Bst b**      Begriffe

**A9**      *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 3 Bst. a**      Formen

**A10**      *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 4 Abs. 2**      Staatsrat

**A11**      *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

**Art. 10 Abs. 3 (neu)**      Finanzhilfen

**A12**      *Antrag ausschliesslich in französischer Sprache eingereicht.*

## Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

### Renvoi

La proposition A8 est refusée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

### Première lecture

La proposition A9, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.

La proposition A1, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 3 abstentions.

La proposition A10, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 6 voix contre 2 et 2 abstentions.

La proposition A11, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.

La proposition A12, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est rejetée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

Les propositions A2, A3, A5, A6 et A7 ont été acceptés tacitement.

### Deuxième lecture

La proposition A4, opposée à la version initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

## Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

### Rückweisungsantrag

**A8** Antrag A8 wird mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen abgelehnt.

### Erste Lesung

**A9**  
**CE** Antrag A9 unterliegt der ursprünglichen Fassung des Staatsrats mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

**A1**  
**CE** Antrag A1 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 7 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

**A10**  
**CE** Antrag A10 unterliegt der ursprünglichen Fassung des Staatsrats mit 6 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

**A11**  
**CE** Antrag A11 unterliegt der ursprünglichen Fassung des Staatsrats mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.

**A4**  
**CE** Antrag A4 unterliegt der ursprünglichen Fassung des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A12**  
**CE** Antrag A12 unterliegt der ursprünglichen Fassung des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

**A2, A3,**  
**A5, A6,**  
**A7** Die Anträge A2, A3, A5, A6 und A7 werden stillschweigend angenommen.

### Zweite Lesung

**A4**  
**CE** Antrag A4 obsiegt gegen die ursprüngliche Fassung des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Le 19 septembre 2011

Den 19. September 2011

**RAPPORT N° 250** 17 mai 2011  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur**

- **le postulat 2015.07 Charly Haenni concernant l'application de l'article 78 de la Constitution cantonale, la politique intercantonale des transports et la desserte des régions périphériques**
- **le postulat 2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach concernant le raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur les postulats 2015.07 déposé par Charly Haenni et 2073.10 déposé par Nicolas Rime et Christian Marbach.

Le postulat 2015.07 Charly Haenni concerne l'application de l'article 78 de la Constitution cantonale, la politique intercantonale des transports et la desserte des régions périphériques. Il a été accepté par le Grand Conseil le 5 novembre 2008 avec 77 voix, sans opposition ni abstention. Le postulat 2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach concerne le raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations et accords avec les cantons voisins. Il a été accepté par le Grand Conseil le 9 décembre 2010 par 51 voix contre 9, avec 3 abstentions.

**1. INTRODUCTION**

L'élargissement de l'offre des transports publics constitue un élément important de l'attractivité économique et s'avère indispensable à la concrétisation d'un développement orienté vers la durabilité. Le canton de Fribourg connaît d'importants développements dans ce domaine. La mise sur les rails réussie du projet de RER Fribourg | Freiburg et l'augmentation massive des moyens financiers (2011: environ 65 millions de francs, + 251% en 7 ans) pour ce domaine politique sont des signes impressionnants de ce développement. L'intérêt pour ce domaine est aussi visible au Grand Conseil. Au cours de la présente législature et jusqu'à ce jour, pas moins de 2 motions, 8 postulats, 5 mandats et 15 questions concernant les transports publics ont été déposés.

Le présent rapport traite des thèmes des postulats Haenni et Rime/Marbach. En application des souhaits formels exprimés par le Grand Conseil, lequel a exigé lors de la prise en considération du postulat Haenni et sur demande de feu le député Moritz Boschung que le rapport traite également la question du trafic interne au canton, ce document examine les questions suivantes:

- Dans le cadre d'une politique intercantonale, comment les régions périphériques vont-elles être desservies par les transports publics?
- Que prévoit le concept pour une augmentation de l'attractivité à l'intérieur du canton?
- Comment l'offre doit-elle être améliorée notamment en complément du RER Fribourg | Freiburg?
- Quelles visions et stratégies se trouvent à la base de la politique proactive du Conseil d'Etat?

Les postulats, desquels découle le présent rapport, peuvent être résumés comme suit:

**1.1 Postulat Haenni**

Par postulat déposé et développé le 8 mai 2007 (*BGC* p. 619), le député Charly Haenni entendait connaître d'une part les intentions du Conseil d'Etat à propos de l'application et la mise en oeuvre de l'article 78 de la Constitution cantonale et d'autre part ses intentions pour développer une véritable politique intercantonale des transports, notamment en faveur des districts périphériques.

Dans sa réponse du 26 août 2008, le Conseil d'Etat:

- relève que la volonté du constituant exprimée dans l'article précité se manifeste déjà dans plusieurs instruments de planification adoptés par le Grand Conseil ou par le Conseil d'Etat. L'aspect intercantonal de la politique des transports découle directement du décret du 17 septembre 1999 qui fixe les idées directrices et les objectifs en matière d'aménagement du territoire. La prise en compte de ce décret prévoit expressément d'assurer des liaisons performantes entre le centre cantonal, les centres régionaux et les agglomérations voisines.
- mentionne que le plan directeur cantonal et le plan cantonal des transports (PCTr) concrétisent nombre d'objectifs définis dans la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions et dans la loi du 20 septembre 1994 sur les transports. En particulier, le chapitre 3 du PCTr est consacré aux transports publics avec pour mission d'une part d'améliorer l'intégration de notre canton dans les réseaux ferroviaires national et international et d'autre part d'assurer à la population une mobilité en transports publics sur l'ensemble du territoire cantonal en tenant compte des régions voisines et des agglomérations extérieures au canton.
- souligne sa volonté de poursuivre sa politique de collaboration intercantonale et de la développer afin de répondre efficacement aux besoins des populations concernées.

Lors des débats au Grand Conseil, il a été demandé par feu le député Moritz Boschung et accepté par le commissaire du gouvernement que la question du trafic interne au canton soit intégrée au rapport sur le postulat.

**1.2 Postulat Rime/Marbach**

Déposé et développé le 21 mai 2010 (*BGC* p. 879), le postulat des députés Nicolas Rime et Christian Marbach demandait en particulier au Conseil d'Etat:

- d'évaluer l'offre actuelle à l'intérieur des agglomérations et de proposer les améliorations nécessaires en tenant compte de l'introduction du RER;
- d'évaluer l'offre actuelle des réseaux de transports publics des agglomérations et chefs-lieux vers les localités périphériques et de proposer les améliorations nécessaires en tenant compte de l'introduction du RER;
- de faire le point sur les accords passés avec les cantons voisins et de proposer de nouveaux accords si des lacunes sont constatées.

Le Conseil d'Etat y a répondu le 26 octobre 2010. Il a proposé d'intégrer les éléments de réponse dans le rapport sur le postulat Haenni.

Le présent rapport a été élaboré sur la base d'un mandat externe. Par ailleurs, une délégation de la commission

cantonale des transports a été consultée et ses remarques ont été intégrées au rapport dans une large mesure.

Ce rapport se propose de dégager, sur la base de la situation du canton et de ses ambitions en matière de développement économique et social, un certain nombre d'axes d'action permettant de prendre en considération davantage les besoins internes de mobilité comme ceux d'être bien reliés aux autres agglomérations voisines, par exemple par l'application de facilités tarifaires (Frimobil-Libero, Frimobil-Mobilis).

## 2. CONTEXTE GÉNÉRAL

### 2.1 Besoins de mobilité et métropolisation

Le dépôt des postulats, leur acceptation et le rapport qui en découle sont à situer dans un contexte plus général. Celui-ci nécessite une appréciation nouvelle de la politique des déplacements des personnes comme des biens.

Les besoins de mobilité ont connu une importante augmentation depuis le début des années huitante, comme le démontrent les résultats du microrecensement mobilité et transports<sup>1</sup>. A l'échelle du pays, la distance journalière moyenne parcourue par personne est passée de 29.4 km en 1984 à 38.2 km en 2005. Les deux tiers de cette distance sont parcourus au moyen d'un transport individuel motorisé (voiture, moto, etc.). De même, la durée journalière moyenne des déplacements a fortement augmenté, s'élevant à plus de 98 minutes en 2005 contre moins de 70 minutes en 1984. Cette augmentation s'explique en grande partie par l'essor des déplacements générés par les loisirs (+ 121%). Alors qu'en 1984, la durée des déplacements dus au travail/formation et aux loisirs était semblable, en 2005, la durée des déplacements pour les loisirs est plus de deux fois plus importante. Sur cette même période de 1984 à 2005, les parts modales sont restées stables à environ 68% pour le transport individuel motorisé, 20% pour les transports publics, environ 7% pour la mobilité douce et 5% pour d'autres moyens de transports.

Des chiffres sont disponibles depuis 2005 pour le canton de Fribourg. La distance journalière moyenne parcourue par personne à Fribourg, 40.4 km, est légèrement supérieure à la moyenne suisse. Environ 77% (31.2 km) de la distance journalière moyenne sont parcourus en voiture (comme conducteur ou passager), 12% en transports publics et environ 6% à vélo ou à pied. La voiture est nettement plus utilisée qu'en moyenne suisse (66.9%, 24.9 km). D'autre part, dans la même proportion qu'au niveau suisse (44%), les loisirs constituent le motif de déplacement le plus important.

En ce qui concerne les mouvements pendulaires sur le territoire cantonal, la croissance est d'environ 50% entre 1990 et 2000<sup>2</sup>, tant pour les pendulaires entrants (+ 3350) que sortants (+ 8365). En 2000, ce sont plus

de 34 000 personnes qui entraînent ou sortaient chaque jour du canton (moins de 23 000 en 1990). En 2000, 15% des personnes actives et étudiants domiciliés dans le canton étaient actives ou en formation dans un autre canton (12% en 1990). La même année, 7% des personnes actives et étudiants occupés dans le canton provenaient d'un autre canton (5% en 1990). L'exemple de la ville de Morat est particulièrement significatif. Située à 14 km à vol d'oiseau de Fribourg et à 25 km de Berne, elle compte près de 4 fois plus de pendulaires en direction de Berne qu'en direction du district de la Sarine (148 pendulaires vers le district de la Sarine et 535 vers Berne (district)). En 2000, les mouvements de/vers le canton de Fribourg ont eu lieu en large majorité avec les cantons de Berne (50%) et Vaud (40%). Neuchâtel ne représente que 3%, Genève et Zurich 1.5% chacun.

Les Fribourgeois sont mobiles et ouverts vers l'extérieur. En effet, plus de la moitié des Fribourgeois qui ne travaillent pas dans leur district de domicile travaillent à l'extérieur du canton (56%).

L'engorgement des axes routiers, la pollution due aux moyens de transports utilisant encore massivement les dérivés du pétrole, les projets de développement des agglomérations suisses ainsi que la légitime aspiration de chacun à la mobilité imposent une réflexion globale.

La question des transports dans le canton de Fribourg est non seulement liée à des questions environnementales et énergétiques mais aussi à des politiques de développement territorial. L'extension des grandes agglomérations est explicitement mentionnée dans les plans de développement territorial qu'élaborent les offices spécialisés de la Confédération. Ont été définies comme grandes agglomérations l'agglomération zurichoise (y compris Zoug et Lucerne), l'agglomération bâloise, l'agglomération bernoise, l'agglomération tessinoise (s'étendant sur une partie de la Lombardie) et l'agglomération lémanique (Genève et Lausanne).

Ces grandes agglomérations se caractérisent toutes par la mise en place d'une politique régionale de transports forte et cohérente en vue d'augmenter leurs atouts. Même si elle n'est pas la seule, la composante «transports» d'une agglomération est souvent déterminante du point de vue de son attrait. De même, une agglomération de taille petite ou moyenne doit se donner les moyens d'avoir un réseau de transports publics performant pour assurer son propre développement économique et social.

A titre d'exemple, selon la définition de l'OFS, l'agglomération de Berne comprend des communes situées sur le territoire fribourgeois (Wünnewil-Flamatt, Böisingen et Schmitten). D'autre part, la S1, ligne majeure du S-Bahn de Berne dessert les localités fribourgeoises situées entre Berne et Fribourg.

Le 2 décembre 2010, les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Soleure et Valais avec des régions et communes ont créé la Région Capitale Suisse. Une des préoccupations majeures du canton de Berne est d'améliorer les liaisons de transports publics dans cette région métropolitaine et notamment de renforcer le S-Bahn de Berne et d'agrandir la gare de Berne.

Le Conseil d'Etat, tout en acceptant l'objectif général de ce développement, a exprimé de manière très claire ses priorités. Pour le gouvernement fribourgeois, il est indispensable de mettre en place tout d'abord son RER Fribourg | Freiburg et de renforcer ainsi son centre cantonal.

<sup>1</sup> Le microrecensement mobilité et transports est une vaste enquête nationale dirigée par l'Office fédéral de la statistique et menée tous les 5 ans depuis 1974. Afin d'avoir des chiffres représentatifs à l'échelle fribourgeoise, le canton de Fribourg a financé, pour la première fois en 2005, en densification de l'échantillon. Fribourg a à nouveau demandé un complément d'enquête en 2010. Les premiers résultats de l'enquête 2010 seront livrés en principe à fin 2011. En l'absence de chiffres plus récents en la matière, le rapport est contraint de se baser sur les données de 2005.

<sup>2</sup> Suite à l'abandon du recensement fédéral de la population, des chiffres plus récents ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.

Cette stratégie n'exclue pourtant pas un renforcement des liens extra-cantonaux.

Dans le cadre des communautés tarifaires Frimobil et Libero, respectivement Mobilis, une coordination élargie est réalisée depuis décembre 2009.

## 2.2 Réseau des Grandes Lignes

Le projet Rail 2000, voté en 1987, dont la mise en œuvre est essentiellement du ressort des CFF est en phase de réalisation. Le projet connaît toutefois un certain retard par rapport à la planification initiale. Depuis, il a été revu et complété par les CFF prévoit la circulation dès le changement horaire de décembre 2012 de deux trains IC à la cadence à 30 minutes avec arrêt à Fribourg seulement. La desserte de Romont et Palézieux sera assurée par deux nouveaux trains RE, soit un train RE Genève–Romont et un train RE Palézieux/Bulle–Berne. La faisabilité et l'opportunité d'un arrêt de ce deuxième train RE à Guin est en cours d'évaluation. Néanmoins, l'objectif du trafic national, dont profiterait Fribourg, de relier Berne à Lausanne (trains IC) en moins d'une heure ne sera pas encore atteint. En conséquence, sur ce plan, un retard flagrant par rapport à d'autres régions suisses ne peut pas être relevé même si les temps de parcours, surtout à destination de Lausanne, sont encore trop longs et doivent être améliorés tels que prévu dans le projet Rail 2030.

La nouvelle ligne du Loetschberg ouverte à fin 2007 (tunnel de base) offre à Fribourg une liaison intéressante vers le Haut-Valais et l'Italie, ce qui renforce sa position favorable sur le plateau suisse.

Sur le plan du trafic national, Fribourg est bien desservi. Des liaisons rapides (IC-IR) directes existent toutes les 30 minutes du lundi au dimanche. Le Concept Romandie développé par les CFF prévoit la circulation dès le changement horaire de décembre 2012 de deux trains IC à la cadence à 30 minutes avec arrêt à Fribourg seulement. La desserte de Romont et Palézieux sera assurée par deux nouveaux trains RE, soit un train RE Genève–Romont et un train RE Palézieux/Bulle–Berne. La faisabilité et l'opportunité d'un arrêt de ce deuxième train RE à Guin est en cours d'évaluation. Néanmoins, l'objectif du trafic national, dont profiterait Fribourg, de relier Berne à Lausanne (trains IC) en moins d'une heure ne sera pas encore atteint. En conséquence, sur ce plan, un retard flagrant par rapport à d'autres régions suisses ne peut pas être relevé même si les temps de parcours, surtout à destination de Lausanne, sont encore trop longs et doivent être améliorés tels que prévu dans le projet Rail 2030.

L'amélioration de la liaison entre Berne, Fribourg et Lausanne fait partie intégrante de la politique suivie par le Conseil d'Etat en la matière. En particulier dans le cadre des travaux relatifs à ZEB, grâce à l'action coordonnée de la CTSO et de Oustrail, il a obtenu que le tronçon Sviriez–Villars-sur-Glâne soit retenu dans la liste des mesures ultérieures de développement de l'infrastructure définie à l'article 10 de la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF).

## 2.3 Rôle des entreprises de transport

Depuis 1996, les fonctions des entreprises de transports publics ont changé en Suisse en vertu de l'application de la législation européenne reprise par la Confédération. L'infrastructure (rails et autres installations fixes) est à distinguer de ce qui l'emprunte. Par ailleurs, les prestations des entreprises de transports, dénommées désormais «opérateurs», découlent de contrats passés avec une collectivité publique.

Dès lors, il appartient aux cantons de définir, en collaboration avec la Confédération, l'offre de transport et de passer contrat avec les opérateurs. Les TPF, les CFF, le BLS, CarPostal, le MOB, les VMCV et la LNM sont les entreprises de transport actives dans le canton de Fribourg. En raison de leur importance dans la desserte du canton, les TPF sont l'opérateur principal.

La délimitation des rôles attribués aux opérateurs en tant que prestataires impose donc aux autorités politiques la définition même des objectifs recherchés en matière de desserte. Les entreprises de transport ont néanmoins la mission de développer l'attractivité des transports publics dans le cadre défini par les commanditaires. En tant qu'acteur du marché des transports, il appartient aussi aux entreprises de proposer des développements des infrastructures et des offres de transport.

Grâce à une collaboration active entre les TPF et les CFF, la réalisation rapide de la première étape du RER Fribourg | Freiburg a pu être assurée pour le 11 décembre 2011. Le BLS participera également aux travaux dans le cadre de la deuxième étape du projet.

## 3. SITUATION DANS LE CANTON DE FRIBOURG

### 3.1 Les transports publics – facteur du développement économique et du développement durable

Le canton de Fribourg est situé entre les agglomérations de Berne et de Lausanne qui, toutes deux, cherchent à renforcer leur position et leur attractivité.

Il est évident que pour une part, l'essor de Fribourg est dû à la proximité de ces deux pôles. Fort de ce constat, le canton doit encourager la création d'emplois dans ses frontières en entretenant une collaboration étroite avec les cantons et villes voisins. Pour y parvenir, la qualité de la desserte cantonale intérieure est essentielle. Les grandes agglomérations l'ont d'ailleurs bien compris. Les RER mis en service sont non seulement des moyens performants de déplacement mais ils contribuent aussi grandement à l'attractivité d'une agglomération. Enfin, la qualité de la desserte en transports publics (externes et internes) constitue toujours un élément d'appréciation important pour les entreprises à la recherche d'un nouveau site d'implantation.

Autrement dit, si le canton de Fribourg veut renforcer sa position au sein du réseau des villes et agglomérations de Suisse, il doit adapter ses transports publics à l'évolution des besoins, à l'image des grandes agglomérations tout en se souciant de la desserte des régions excentrées. Les structures de transports visualisent le positionnement et le dynamisme dont les régions font preuve. A titre d'exemples, les cantons de St-Gall, de Zoug et du Tessin entendent – comme les grandes agglomérations – utiliser leur RER (en service ou en projet) comme une marque de volonté politique et un moyen de leur développement.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat a développé le RER Fribourg | Freiburg et mis en place une politique dirigée vers l'avenir en renforçant la position du canton comme site attractif, notamment du point de vue du développement économique.

### 3.2 Evolution récente

La desserte ferroviaire régionale dans le canton de Fribourg correspond au standard suisse actuel, soit la cadence de base à l'heure avec des renforts aux heures de pointe. On observe cependant une tendance vers une cadence systématique à 30 minutes (voir chapitre 4.2).

La desserte régionale par bus a été complètement réorganisée et améliorée avec l'introduction de l'horaire 2005.

Les fréquences sont adaptées à la demande. Depuis le passage à l'horaire 2009, la S1 (Fribourg–Berne) circule à la cadence systématique à la demi-heure du lundi au dimanche et le bus direct entre Fribourg et Bulle avec cette même cadence du lundi au vendredi. La couverture des flux d'écoliers reste un élément prioritaire sur les lignes à faible trafic. Il faut néanmoins souligner que les vitesses commerciales des bus restent relativement basses sur plusieurs lignes. Elles tendent encore à baisser en raison de l'engorgement croissant des routes sur certains axes, en particulier à l'entrée et à la sortie des villes.

Le trafic à l'intérieur de la ville de Fribourg et de son agglomération souffre encore plus du phénomène constaté précédemment. La construction du pont de la Poya apportera une amélioration notable.

La présence d'un grand opérateur en matière de trafic régional et urbain, les TPF, est un facteur de cohérence, ce d'autant plus qu'il correspond à un marché cantonal

spécifique. Cet opérateur est également un fort facteur d'identité cantonale.

La mise en place de la communauté tarifaire Frimobil, en fonction depuis le 10 décembre 2006 a permis d'harmoniser et de simplifier la tarification dans le canton de Fribourg. Comme elle couvre l'ensemble du canton et la Broye vaudoise, elle participe au renforcement de l'identité cantonale. D'autre part, dès le 14 décembre 2009, de nouvelles offres tarifaires ont été introduites afin de faciliter les déplacements des pendulaires en transports publics entre les cantons de Fribourg et de Berne, respectivement les communautés tarifaires Frimobil et Libero.

Les moyens financiers octroyés par l'Etat en faveur des transports publics ont connu une forte augmentation ces dernières années. Le montant prévu au budget n'a jamais été aussi élevé qu'en 2011. En 7 ans (2005 à 2011), les moyens financiers de l'Etat pour les transports publics ont cru de 251%:

#### Données selon les comptes de l'Etat

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (budget)
Investissements réseau ferré [CHF]	670 000	430 000	9 580 000	7 160 000	2 200 000 <sup>1</sup>	7 710 000	15 950 000
Exploitation trafic régional voyageurs (TRV) [CHF]	14 630 000	14 580 000	15 050 000	29 840 000	32 510 000	33 220 000	36 490 000
Exploitation communautés régionales (part cantonale) [CHF]	10 730 000	11 000 000	11 200 000	11 420 000	11 390 000	12 500 000	13 020 000
Total	26 030 000	26 010 000	35 830 000	48 420 000	46 100 000	53 430 000	65 460 000

Le volume des prestations sur les lignes régionales desservant le canton de Fribourg est en croissance régulière depuis 2005:

#### Distance parcourue par les trains et bus régionaux

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Distance parcourue par les trains régionaux [km]	6 630 000	6 660 000	6 660 000	6 830 000	7 630 000	7 700 000	7 620 000
Distance parcourue par les bus régionaux [km]	6 100 000	6 180 000	6 200 000	6 200 000	6 660 000	6 660 000	6 870 000

Le réseau de transports publics couvre bien le territoire cantonal. Selon les données du recensement fédéral de 2000, 98.8% des fribourgeois habitent à moins de 1.5 km à vol d'oiseau d'un arrêt de transport public. Ils sont donc considérés comme desservis selon la décision D 3.4.10 du plan cantonal des transports. Quelques localités ne sont actuellement pas desservies, il s'agit de Sommen-tier (environ 180 habitants pas desservis selon le recensement fédéral de 2000), Berlens (190), Prévondavaux (60), Russy (160), Chandon (80), Courlevon (260), La Corbaz (170), Barberêche (140), Posat (110), Chésalles (30), Obermonten (230), Grenchen (50), Staffels (50) et Uttiwil (40). Ces localités sont à une distance moyenne de 2 km d'un arrêt de transport public.

Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner les mesures d'économies proposées par le Conseil fédéral en 2010 qui prévoyaient notamment de relever à 100 voyageurs le nombre minimal donnant droit aux subventions fédérales en la matière. Le Conseil d'Etat a vivement réagi et lutté contre ces propositions. Celles-ci ont, pour le moment, été écartées par le Conseil fédéral.

### 3.3 Bases constitutionnelles et légales

Les fondements de la politique cantonale des transports sont inscrits à l'article 78 de la Constitution qui dit ceci:

- L'Etat conduit une politique coordonnée des transports et des communications, en tenant compte des régions excentrées.
- Il voue une attention particulière à la sécurité.
- Il favorise les transports publics et le trafic non motorisé.

L'application de l'alinéa premier de l'article 78 de la Constitution est déjà concrétisée dans plusieurs instruments de planification adoptés par le Grand Conseil ou le Conseil d'Etat, ainsi que dans des bases légales en vigueur (loi cantonale du 20 septembre 1994 sur les transports, règlement du 25 novembre 1996 d'exécution de la loi sur les transports, plan directeur cantonal du 1<sup>er</sup> juillet 2002, plan cantonal des transports de mars 2006).

S'agissant de l'aspect intercantonal de la politique des transports et dans l'intention de favoriser le développe-

<sup>1</sup> Cette baisse des investissements s'explique par le fait que les TPF n'ont pas pu réaliser les travaux selon le planning prévu dans la convention d'infrastructure. Seuls 1.3 des 5.5 millions prévus en 2009 pour des investissements TPF ont été utilisés.

ment des transports dans les districts périphériques, le décret du 17 septembre 1999 fixant les idées directrices, et les objectifs en matière d'aménagement du territoire mentionne les objectifs suivants:

- Assurer des liaisons performantes entre le centre cantonal, les centres régionaux et les agglomérations voisines.
- Augmenter la part modale des déplacements en transports collectifs, notamment sur le réseau cantonal et dans le centre cantonal.
- Contribuer à assurer une desserte régionale adaptée à la situation et aux besoins régionaux en déplacements.

Fondés sur ce décret, le plan directeur cantonal et le plan cantonal des transports concrétisent les objectifs susmentionnés, ainsi que les objectifs analogues définis par la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) et par la loi du 20 septembre 1994 sur les transports.

La nouvelle LATEC, adoptée par le Grand Conseil le 2 décembre 2008, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Elle prévoit à l'article 94 que le raccordement raisonnable à un moyen de transport public fasse partie de l'équipement de base. Il est prévu de réviser le PCTr courant 2011 afin de concrétiser ce nouvel article. Cette modification obligera de densifier l'urbanisation en priorité là où la desserte en transports publics est déjà performante.

Il ressort de ce qui précède que la politique cantonale des transports repose sur des bases légales et des instruments de planification qui n'omettent pas les relations inter-cantoniales. Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance de celles-ci, notamment pour les districts périphériques, et il a concrétisé le principe de leur développement dans le plan cantonal des transports, en particulier dans le chapitre 3 du PCTr qui est consacré aux transports publics (voir chapitre 4).

## 4. UN DÉVELOPPEMENT VOLONTARISTE DES TRANSPORTS PUBLICS

### 4.1 Plan cantonal des transports

Le plan cantonal des transports précise les objectifs et les différentes caractéristiques des réseaux de transports publics en fonction de leur niveau hiérarchique.

#### 4.1.1 Echelon national

A l'échelon national, il y a lieu de rappeler la décision D 3.3.1 du PCTr qui définit les objectifs en ce qui concerne l'intégration du canton de Fribourg dans le réseau ferroviaire national.

Le canton s'emploie à

<ul style="list-style-type: none"> <li>• maintenir la cadence à la demi-heure, voire l'augmenter dans la mesure où la demande le justifie, sur la liaison interville Berne–Fribourg–Lausanne</li> </ul>	en vigueur
<ul style="list-style-type: none"> <li>• réduire les temps de parcours sur la liaison interville Berne–Fribourg–Lausanne, jusqu'à ce qu'ils correspondent aux objectifs de Rail 2000. Le trajet Berne–Lausanne doit durer moins d'une heure</li> </ul>	planification ZEB/Rail 2030

<ul style="list-style-type: none"> <li>• améliorer la liaison entre Fribourg et Neuchâtel</li> </ul>	planification en cours
<ul style="list-style-type: none"> <li>• améliorer les liaisons entre les centres régionaux et les agglomérations extérieures au canton.</li> </ul>	planification en cours

#### 4.1.2 Echelon cantonal

A l'échelon cantonal, il s'agit essentiellement d'améliorer la desserte intérieure, par le rail et par le bus, en assurant d'excellentes relations entre les centres régionaux et la ville de Fribourg. Le développement d'un réseau express régional fribourgeois (RER Fribourg | Freiburg) est en cours. Le RER Fribourg | Freiburg est de nature à moderniser le réseau fribourgeois de transports publics en s'inscrivant dans une nouvelle logique de la mobilité.

Un réseau express régional est d'abord un concept qui est défini indépendamment des entreprises appelées à effectuer les prestations de transports. C'est une structure permettant d'une part une accessibilité optimale au réseau ferré des grandes lignes et d'autre part une desserte de zones situées en périphérie. La qualité d'un RER se mesure à la fréquence de ses liaisons, à la fiabilité des correspondances et des interconnexions entre les différents modes de transports (rail, bus, voitures individuelles, vélos, etc.). Aussi, un système de RER réellement attractif doit améliorer la desserte de proximité comme la connexion aux grands axes, deux objectifs figurant explicitement dans le plan cantonal des transports (voir chapitre 4.2).

La révision du PCTr est en cours et intègrera notamment les éléments concrets définis dans le projet de RER Fribourg | Freiburg. L'adoption du texte est planifiée pour l'automne 2011.

#### 4.1.3 Echelon du centre cantonal et des agglomérations

Les décisions D 3.4.6, D 3.4.7 et D 3.4.8 du PCTr définissent les objectifs du canton au niveau du réseau urbain du centre cantonal.

Le canton s'emploie à ce que les lignes principales du centre cantonal soient reliées et coordonnées aux lignes régionales et à longue distance. La cadence et les horaires sont adaptés en conséquence.

Sur les lignes urbaines principales, le canton veille à ce qu'une cadence minimale d'une course toutes les 15 minutes soit offerte. Cette fréquence est augmentée aux heures de pointe lorsque la demande le justifie.

Le canton et les communes concernées veillent à faciliter la circulation des transports publics en milieu urbain dans le but d'assurer des temps de parcours attractifs.

L'agglomération de Fribourg a élaboré un plan directeur régional incluant les aspects de mobilité. Le plan constitue le projet d'agglomération au sens de la législation fédérale. Le projet d'agglomération de première génération n'a pas été retenu par la Confédération pour une participation financière en raison de son impact trop faible (rapport coût–utilité). L'office fédéral du développement territorial a estimé que le projet ne permettait pas une réelle amélioration de la coordination entre développement urbain et réseaux de transports. Par ailleurs, en matière de structuration et de développement des réseaux de transports, il a relevé qu'une conception générale intégrant tous les modes de transports faisait défaut. Le dé-

veloppement d'un projet d'agglomération de deuxième génération est en cours d'élaboration.

Le projet d'agglomération fribourgeoise comprend notamment la réalisation de nouvelles haltes ferroviaires à St-Léonard, Givisiez et Avry-sur-Matran, de même que l'étude de l'utilisation des lignes de chemins de fer pour l'amélioration de la desserte interne à l'agglomération.

Par ailleurs, suite à l'acceptation du postulat 2057.09 Jean-Pierre Dorand/Pierre-Alain Clément, l'étude d'un projet de train-tramway entre Belfaux et Fribourg est en cours, en étroite collaboration avec l'Agglomération de Fribourg. Une nouvelle piste de réflexion a également été lancée par les TPF avec le projet MAF (Métro Agglomération Fribourg).

Dans ce cadre, il y a lieu de signaler la création d'un réseau urbain dans l'agglomération de Bulle depuis décembre 2009. Celui-ci est constitué de deux lignes de bus reliant La Tour-de-Trême et Riaz, respectivement Morlon et Vuadens à une cadence à 30 minutes, du lundi au samedi.

## 4.2 Réseau express régional fribourgeois (RER Fribourg | Freiburg)

### 4.2.1 Pourquoi un RER?

Le canton de Fribourg enregistre une très forte croissance démographique. Selon le scénario moyen de l'Office fédéral de la statistique, le canton de Fribourg devrait compter 316 000 habitants en 2040 (population résidente permanente), soit une augmentation de 24% par rapport à 2005. Cette forte poussée démographique, couplée à l'augmentation des besoins de la population en matière de mobilité (voir chapitre 2.1), nécessite la mise en place d'un système performant de transports publics qui devra pouvoir absorber la hausse de demande attendue.

Le RER est un système de transport public dont l'efficacité n'est plus à prouver. Il existe depuis longtemps dans la plupart des grandes villes européennes et a connu un très fort développement ces dernières années en Suisse, en particulier à Zurich et à Berne.

### 4.2.2 Objectifs du Conseil d'Etat pour le RER Fribourg | Freiburg

Le Conseil d'Etat a demandé aux entreprises concernées (TPF et CFF) de mettre en place rapidement un réseau express régional fribourgeois et de développer une collaboration accrue entre elles.

Selon sa décision du 9 juin 2009, il a émis les lignes directrices suivantes:

- Le RER Fribourg | Freiburg concerne en priorité le périmètre du canton de Fribourg et doit être axé sur le centre cantonal;
- Le RER Fribourg | Freiburg favorise également la mobilité au-delà des frontières cantonales et assure des liaisons attractives notamment en direction de Berne, Lausanne, Neuchâtel et Yverdon-les-Bains;
- Le RER Fribourg | Freiburg doit être développé par étapes;
- Le RER Fribourg | Freiburg comprend la réalisation, d'ici à 2014 au plus tard, de la cadence semi-horaire en continu sur les tronçons conduisant à Fribourg. Le

développement ultérieur fera l'objet d'un nouveau mandat;

- Le RER Fribourg | Freiburg comprend une liaison horaire/semi-horaire directe Bulle–Romont–Fribourg–Berne réalisée pour le changement d'horaire 2011;
- Le RER Fribourg | Freiburg doit être développé en tenant compte des possibilités financières de l'Etat;
- Le RER Fribourg | Freiburg doit renforcer l'attractivité des transports publics et permettre un positionnement fort du canton de Fribourg entre les agglomérations de Berne et de Lausanne;
- Le RER Fribourg | Freiburg intègre également une valorisation du réseau ferroviaire pour les liaisons internes aux agglomérations de Fribourg et de Bulle selon les résultats des études d'opportunités à mener (notamment le projet TPF Givisiez–Fribourg–Marly).

### RER Fribourg | Freiburg – 1<sup>re</sup> étape

- Mise en place progressive d'une nouvelle liaison ferroviaire rapide Bulle–Romont–Fribourg–Berne à la cadence semi-horaire (changement horaire de décembre 2011) et nouvelle ligne de bus Bulle–Romont en remplacement du train régional;
- Mise en service de la nouvelle halte ferroviaire de St-Léonard (changement horaire de décembre 2012).

### RER Fribourg | Freiburg – 2<sup>e</sup> étape (réalisation jusqu'en 2014)

Mise en place de l'offre régionale à la cadence systématique à 30 minutes sur les lignes régionales conduisant à Fribourg:

- Ligne Fribourg–Payerne–Estavayer-le-Lac–Yverdon-les-Bains;
- Ligne Fribourg–Romont;
- Ligne Fribourg–Morat–Neuchâtel/Chiètres (ou Anet);
- Ligne Fribourg–Berne;

### Autres aspects importants

- Un soin particulier devra être apporté au confort des véhicules;
- Pour renforcer l'identité cantonale du RER Fribourg | Freiburg, un signallement uniformisé (branding) devra être mis en place sur tout son réseau ainsi que sur le réseau des bus régionaux et urbains;

Le RER Fribourg | Freiburg est un projet découlant directement de l'application de l'article 78 de la Constitution, de la loi sur les transports et du plan cantonal des transports. Par sa structure, il est conçu de manière à desservir tous les districts et les centres régionaux de façon équilibrée et efficace. La cadence de 30 minutes constitue la norme de base pour chacune des lignes de sorte qu'aucune région ne sera désavantagée. En outre, le RER aura un caractère ouvert en direction des cantons voisins puisque les lignes du RER desserviront notamment Payerne, Yverdon, Neuchâtel et Berne. Ainsi les districts situés aux frontières cantonales verront leur desserte s'améliorer.

Les lignes de bus seront adaptées en fonction des modifications générées par la mise en œuvre du RER Fribourg | Freiburg. Aussi, la desserte de la Broye devra faire l'objet

d'une attention particulière en collaboration étroite avec les instances vaudoises concernées. Il s'agira, en particulier, de répondre de manière adaptée, à l'évolution des besoins de cette région. Entre Guin et Morat, la nouvelle liaison sans changement est en service depuis décembre 2010. Enfin, dans l'agglomération bulloise, le développement de l'offre du réseau urbain augmentera l'attractivité des transports publics en ville. La Gruyère sera de manière générale mieux desservie en soirée avec une offre des bus de nuit au départ de Bulle qui deviendra systématique tous les jours avec correspondance sur le train de/vers Fribourg dès la mise en place de la 1<sup>re</sup> étape du RER Fribourg | Freiburg.

Le RER Fribourg | Freiburg est pensé de manière à renforcer l'attractivité de tous les centres régionaux. Il cherche par ailleurs à gérer au mieux les flux dominants en minimisant les ruptures de charge et en recherchant la plus grande souplesse d'exploitation.

La politique des transports réalisée jusqu'ici et qui connaîtra un nouveau et important développement ces prochaines années est en réalité un processus par étapes impliquant une planification à court, moyen et long terme. Les étapes 2011 et 2014 de la mise en place du RER Fribourg | Freiburg nécessitent préalablement l'adaptation des moyens matériels et financiers. A titre d'exemple, les opérateurs devront adapter et, au besoin, commander du nouveau matériel roulant. Des délais relativement longs sont inévitables avant tout pour des raisons techniques, mais aussi politiques et financières. Une fois mises en place, les prestations devront faire l'objet d'une appréciation qualitative régulière afin de vérifier que l'offre répond le mieux possible à la demande.

### 4.3 Réseaux secondaire et tertiaire

La desserte par transports publics des localités jusqu'à 300 habitants situées en dehors des axes principaux est problématique. Le transport individuel y est fondamentalement plus performant et la faible demande en transport public impose de concentrer l'offre sur les besoins scolaires, soit le matin entre 7 et 8 heures, à midi et le soir entre 16 heures et 18 heures. L'aspect financier de la desserte de ce type de localité devant également être pris en compte, des systèmes de desserte alternatifs (bus à la demande) peuvent être une solution. D'autre part, l'auto-partage et le covoiturage peuvent offrir une alternative intéressante. Finalement, l'aménagement de places de parc à voitures (P+R) aux haltes du RER Fribourg | Freiburg ou aux arrêts principaux du réseau de bus est à promouvoir systématiquement. Le bilan énergétique de la mobilité doit également être pris en compte, particulièrement dans les zones de faible densité. Il se peut dans certains cas que ce bilan soit défavorable aux transports publics dont la consommation énergétique et les rejets gazeux par personne transportée peuvent être très importants. Une desserte minimale en transports publics est néanmoins indispensable pour assurer une mobilité de base dans ces régions.

Une hiérarchisation des réseaux en fonction de la demande effective ou potentielle est nécessaire. Ainsi, il faut distinguer:

- le réseau principal comprenant les lignes du RER Fribourg | Freiburg et les lignes de bus des axes principaux sur lequel la cadence de base est en principe à la demi-heure (par exemple Düdingen–Gurmels);

- le réseau secondaire comprenant les lignes de bus où la cadence de base est à l'heure, avec parfois des lacunes aux heures creuses, la demande ne justifiant pas la continuité sur toute la journée (par exemple Fribourg–Giffers–Planfayon, Fribourg–Pratzey, Bulle–Jaun–Boltigen, Fribourg–Le Bry–Bulle, Romont–Ursy–Palézieux);
- le réseau tertiaire comprenant les lignes de bus desservies par moins de 6 paires de courses par jour (par exemple La Roche–Pont-la-Ville, Romont–Prez-vers-Siviriez).

S'agissant des régions situées en bordure des limites cantonales, il y a lieu de rappeler les dispositions existantes dans la législation fribourgeoise et le plan cantonal des transports. Celles-ci permettent notamment de traiter le problème des déplacements intercantonaux. A titre d'exemple, dès 2003 et en prévision du changement d'horaire de décembre 2004, des études régionales ont été menées en collaboration avec les régions concernées en intégrant dès le départ dans la planification l'ouverture du gymnase intercantonal de la Broye (GYB), effective depuis août 2005. D'entente avec le canton de Vaud, le maintien du nœud ferroviaire de Payerne a facilité la mise en place d'un horaire satisfaisant, dans la grande majorité des cas, les besoins du GYB. Pour autant que les communes y répondent favorablement, une intensification de la collaboration pourrait encore offrir d'autres améliorations, notamment pour les lignes de bus. De manière générale, la collaboration intercantonale fonctionne bien. La preuve en a été également apportée par la création de la communauté tarifaire Frimobil. Celle-ci ne s'est pas arrêtée aux frontières cantonales, mais a intégré une partie de la Broye vaudoise afin de répondre au mieux aux besoins de la région. Dans ce cadre-là, il a aussi été tenu compte des futures extensions de la communauté tarifaire vaudoise Mobilis. Des accords ont été trouvés entre cette dernière et Frimobil, de même qu'entre Frimobil et Libero (communauté tarifaire bernoise) pour régler les tarifs des déplacements d'une communauté à l'autre.

Au niveau du réseau secondaire, la réalisation d'une liaison ferroviaire accélérée entre Bulle et Palézieux est à l'étude. Avec une optimisation de la correspondance sur le train RE à Palézieux, ce produit ferroviaire permettrait d'améliorer nettement la compétitivité du train sur la liaison Bulle–Châtel-St-Denis–Lausanne.

La mise en place du RER Fribourg | Freiburg provoquera des modifications des horaires de circulation des bus. La relation de ces nouveaux horaires avec les réseaux de niveau inférieur devra être analysée en détail. Des adaptations de l'offre des réseaux secondaires et tertiaires seront nécessaires afin d'assurer des correspondances optimales avec le RER Fribourg | Freiburg. Cela sera notamment le cas entre Romont et Fribourg pour les lignes de bus en correspondance à Villaz-St-Pierre, Cottens et Rosé.

### 4.4 Organisation et financement

La présence de plusieurs entreprises de transports publics (opérateurs) sur un même marché et la contractualisation de la fourniture des prestations obligent de distinguer clairement d'une part l'Etat, qui définit l'offre de transport, et d'autre part les entreprises mandatées par celui-ci pour l'exécuter. Par ailleurs, il importe de promouvoir le RER Fribourg | Freiburg comme un tout avec une utilité, une image et une cohérence, tous modes de transports confondus. Si la gestion quotidienne et opérationnelle du

RER Fribourg | Freiburg revient naturellement aux opérateurs, la gestion stratégique reste l'affaire de l'Etat.

Dans le cas précis, les tâches et les moyens en personnel du service cantonal en charge des transports vont être étendus pour en faire un véritable organe de planification et de conduite du RER Fribourg | Freiburg, ce qui pourra avoir des conséquences sur les moyens. Renforcé, il aura les moyens de concevoir le développement à long terme du RER Fribourg | Freiburg, d'effectuer les études d'offres et de demande (marketing), de comparaison (benchmarking) et le contrôle de qualité des prestations fournies. De cette façon, les travaux pourront se faire sur le long terme, en particulier la planification de l'offre, l'identification des conséquences infrastructurelles et l'évaluation des moyens financiers nécessaires. Par ailleurs, la création d'un Service de la mobilité (SMO), le 1<sup>er</sup> janvier 2012, permettra de regrouper les questions liées à la mobilité au sein d'un même service, de parfaire leur coordination et de créer des synergies.

La mise en place du RER Fribourg | Freiburg nécessitera certains aménagements au niveau de l'infrastructure ferroviaire, notamment la modernisation de la gare de Grolley et la création d'un point de croisement à Cheyres. L'offre réalisée par le RER Fribourg | Freiburg et les réseaux secondaires et tertiaires engendrera des coûts d'exploitation supplémentaires.

#### 4.5 Rôle des communes

Le plan cantonal des transports attribue certaines tâches aux communes. En particulier, elles doivent veiller, dans leur plan d'aménagement local, à affecter en zone à bâtir prioritairement les terrains qui présentent les meilleures conditions de desserte en transport. Par ailleurs, elles doivent s'assurer que les constructions et installations publiques soient raccordées au réseau de transports publics. Au niveau du réseau urbain, les communes concernées doivent s'appliquer à faciliter leur circulation en milieu urbain dans le but d'assurer des temps de parcours attractif.

D'autre part, les communes ont la possibilité de demander l'introduction de lignes ou de prestations pendant une période d'essai (maximum 3 ans). L'Etat subventionne jusqu'à 30% des coûts non couverts durant la période d'essai. Passé ce délai, si ces lignes ou prestations sont reconnues par la Confédération et l'Etat comme élément de desserte de base, le subventionnement s'opère selon les clés de répartition et les conventions d'offres définies par la législation fédérale (trafic régional voyageurs). C'est le cas par exemple du bus de nuit de la Jogne qui a fonctionné à l'essai durant 3 ans sur demande de l'Association Régionale la Gruyère (ARG) et qui est maintenant totalement intégré au trafic régional.

### 5. CONCLUSION: LES TRANSPORTS PUBLICS – IMPORTANTE PRIORITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT

Comme nous avons pu le montrer dans le présent rapport, les transports publics sont un domaine de première priorité pour le Conseil d'Etat. Il a posé les bases pour continuer le renforcement de ce domaine politique, aussi lors de la prochaine législature.

Les questions posées par les postulats se laissent résumer comme suit:

#### 5.1 Mise en place d'une véritable politique inter-cantonale des transports, notamment en faveur des districts périphériques

Le Conseil d'Etat appuie le fait qu'il n'y a pas besoin de nouvelles bases légales pour l'application de l'article 78 de la Constitution cantonale. Les instruments existants suffisent pleinement à garantir un développement dynamique des transports publics dans le canton. Avec le lancement du projet de RER Fribourg | Freiburg, le Conseil d'Etat a jeté les bases pour la réalisation et le renforcement d'une offre en transports publics efficace et attractive. Avec la construction de cette colonne vertébrale du réseau de transports publics du canton de Fribourg, une liaison attractive à la cadence semi-horaire des régions avec le centre cantonal sera assurée à partir de 2011 (1<sup>re</sup> phase) et 2014 (2<sup>e</sup> phase). Le réseau RER garantit aussi les liaisons au-delà des frontières cantonales (Payerne, Yverdon-les-Bains, Berne, Neuchâtel). Globalement, les coûts s'élèveront à environ 50 millions de francs (pour les infrastructures) et 15 millions (coûts annuels supplémentaires pour l'exploitation). Des efforts supplémentaires seront à entreprendre par le renforcement des liaisons en bus, aussi intercantionales.

#### 5.2 Concept pour l'amélioration de l'attractivité à l'intérieur du canton

La mise en place du RER Fribourg | Freiburg est l'élément central du concept d'amélioration de l'attractivité des transports publics dans le canton de Fribourg. La 1<sup>re</sup> étape du RER permettra d'intégrer l'agglomération bulloise dans le réseau ferroviaire national. Cette étape sera mise en œuvre au changement horaire de décembre 2011. La 2<sup>e</sup> étape comprend la mise à la cadence semi-horaire des lignes ferroviaires desservant le centre cantonal. En complément, l'offre des lignes de bus sera améliorée. Dans le cadre de la 1<sup>re</sup> étape du RER, l'offre sera, en particulier, améliorée sur les lignes de bus suivantes:

- Systématisation de la desserte par bus en soirée au départ de Bulle avec la mise en circulation de courses supplémentaires en correspondance avec le train direct venant de Fribourg, tous les soirs, à destination de Jaun, Montbovon, Romont, Farvagny et La Roche;
- Nouvelle ligne de bus à la cadence horaire Bulle–Romont avec desserte fine des villages intermédiaires et correspondance vers Fribourg et Lausanne à Romont;

Dans le cadre du programme de législature 2012–2015, le Conseil d'Etat poursuivra la concrétisation du RER Fribourg | Freiburg. Il étudiera notamment la mise en place d'une liaison ferroviaire rapide entre la Gruyère et Châtel-St-Denis/Palézieux.

#### 5.3 Vision et stratégies du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat voit dans le développement des transports publics une des priorités majeures de son action. En s'appuyant sur les bases légales existantes et sur le plan cantonal des transports, le Conseil d'Etat formule la vision du développement des transports publics suivante:

- La part modale des transports publics doit augmenter fortement pour se rapprocher de la moyenne suisse d'ici à 2030. Pour rappel, en 2005 cette part modale s'élevait à 12.2% dans le canton contre 20.4% au niveau suisse;

- L'utilisation des transports publics sera favorisée, en particulier dans les agglomérations et sur le RER Fribourg | Freiburg;
- Le covoiturage et l'auto-partage seront encouragés;
- La politique d'exemplarité de l'Etat et des communes sera renforcée (par exemple par la mise en place de plans de mobilité);
- Des formes alternatives de desserte seront par ailleurs envisagées afin de couvrir les besoins des régions périphériques.

Les transports publics constituent un des éléments essentiels dans le cadre d'une politique de développement durable. Des progrès importants sont intervenus et les investissements sont continuellement à la hausse depuis plusieurs années. La desserte globale actuelle peut être qualifiée de bonne. En application de la Constitution cantonale, de la loi sur les transports, du plan directeur cantonal et du plan cantonal des transports, le présent rapport confirme la volonté du Conseil d'Etat de doter le canton de Fribourg d'un réseau de transport public à même de soutenir son essor, son économie et sa position au moment où la prise de conscience des enjeux est générale en matière de mobilité et de développement durable. Le Conseil d'Etat a la ferme volonté de poursuivre et d'intensifier ses efforts dans le domaine, selon le programme de législation, et dans les limites des moyens disponibles.

A cette fin, le Conseil d'Etat s'est engagé avec ambition à la mise en service par étapes d'un RER Fribourg | Freiburg jusqu'en 2014. Ce réseau performant devra constituer la structure de base sur laquelle se grefferont les dessertes régionales et locales selon le principe d'une chaîne continue de transports. En d'autres termes, la structure proposée devrait être une contribution déterminante pour permettre à chacune et à chacun, où qu'il réside dans le canton, de bénéficier progressivement de meilleures possibilités de déplacement. La population fribourgeoise, par ce net développement de l'offre, sera ainsi incitée à choisir davantage les transports publics.

Nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

**BERICHT Nr. 250  
des Staatsrats an den Grossen Rat**

17. Mai 2011

- zum Postulat 2015.07 Charly Haenni über die Anwendung von Artikel 78 der Kantonsverfassung, die interkantonale Verkehrspolitik und die Bedienung der Randregionen
- zum Postulat 2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach über den S-Bahnnetz-Anschluss für entfernte Ortschaften, in den Agglomerationen und Vereinbarungen mit den Nachbarkantonen

Wir unterbereiten Ihnen einen Bericht zum Postulat 2015.07 von Charly Haenni und zum Postulat 2073.10 von Nicolas Rime und Christian Marbach.

Das Postulat 2015.07 Charly Haenni betrifft die Anwendung von Artikel 78 der Kantonsverfassung, die interkantonale Verkehrspolitik und die Bedienung der Randregionen. Es wurde vom Grossen Rat am 5. November 2008 mit 77 Stimmen, ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung erheblich erklärt. Das Postulat 2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach betrifft den S-Bahnnetz-Anschluss für entfernte Ortschaften, in den Agglomerationen und Vereinbarungen mit den Nachbarkantonen. Es wurde vom Grossen Rat am 9. Dezember 2010 mit 51 zu 9 Stimmen und 3 Enthaltungen erheblich erklärt.

**1. EINLEITUNG**

Die Erweiterung des öffentlichen Verkehrsangebots ist ein wichtiger Bestandteil der wirtschaftlichen Attraktivität und ist für die Umsetzung einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklung unerlässlich. Im Kanton Freiburg sind zurzeit grosse Entwicklungsvorhaben in diesem Bereich im Gange. Die erfolgreiche Lancierung des Projekts RER Fribourg | Freiburg und die starke Erhöhung der für die Verkehrspolitik bereitgestellten finanziellen Mittel (2011: etwa 65 Millionen Franken, + 251% in 7 Jahren) sind deutliche Zeichen dieser Entwicklung. Das Interesse für diesen Bereich ist auch im Grossen Rat sichtbar. Während der laufenden Legislaturperiode wurden bis heute nicht weniger als 2 Motionen, 8 Postulate, 5 Aufträge und 15 Fragen über den öffentlichen Verkehr eingereicht.

Der vorliegende Bericht behandelt die Themen der Postulate Haenni und Rime/Marbach. Unter Berücksichtigung der vom Grossen Rat bei der Erheblicherklärung des Postulats Haenni auf Antrag des verstorbenen Grossrats Moritz Boschung vorgebrachten Wünsche, dass sich der Bericht auch mit dem kantonsinternen Verkehr befasst, werden im vorliegenden Dokument folgende Fragen behandelt:

- Wie werden im Rahmen einer interkantonalen Politik die Randregionen durch den öffentlichen Verkehr bedient werden?
- Was sieht das Konzept für die Steigerung der Attraktivität innerhalb des Kantons vor?
- Wie soll das Angebot insbesondere in Ergänzung der RER Fribourg | Freiburg verbessert werden?
- Welche Visionen und Strategien liegen der pro-aktiven Verkehrspolitik des Staatsrats zugrunde?

Die Postulate, die diesem Bericht zugrunde liegen, können wie folgt zusammengefasst werden:

### 1.1 Postulat Haenni

Mit dem am 8. Mai 2007 eingereichten und begründeten Postulat (*TGR S. 619*) wollte Grossrat Charly Haenni die Absichten des Staatsrats bezüglich der Anwendung von Artikel 78 der Kantonsverfassung kennen. Er wollte ausserdem in Erfahrung bringen, ob der Staatsrat darum bemüht ist, eine echte interkantonale Verkehrspolitik namentlich zugunsten der Randbezirke zu entwickeln.

In seiner Antwort vom 26. August 2008 erwähnte der Staatsrat Folgendes:

- Der Wille des Verfassungsrats, der in der oben aufgeführten Bestimmung zum Ausdruck kommt, wird bereits durch verschiedene, vom Grossen Rat oder vom Staatsrat genehmigte Planungsinstrumente und durch die geltenden Gesetzesgrundlagen umgesetzt. Was den interkantonalen Aspekt der Verkehrspolitik betrifft, legt das Dekret vom 17. September 1999 die Leitideen und die Ziele der Raumplanung fest. Dieses sieht ausdrücklich vor, dass leistungsfähige Verbindungen zwischen dem Kantonszentrum, den Regionalzentren und den benachbarten Agglomerationen sichergestellt werden.
- Der kantonale Richtplan und der kantonale Verkehrsplan (KVP) setzen zahlreiche Ziele des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 und des Verkehrsgesetzes vom 20. September 1994 um. Kapitel 3 des KVP befasst sich mit dem öffentlichen Verkehr und erwähnt, dass die Einbindung des Kantons Freiburg in das nationale und internationale Eisenbahnnetz verbessert werden muss. Weiter erwähnt der KVP, dass die Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln für die Bevölkerung im ganzen Kanton unter Berücksichtigung der Nachbarregionen und der ausserkantonalen Agglomerationen gewährleistet werden muss.
- Der Staatsrat hat die Absicht, diese interkantonale Zusammenarbeit fortzusetzen und weiter auszubauen, um auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung bestmöglich einzugehen.

Bei der Beratung im Grossen Rat hat der verstorbene Grossrat Moritz Boschung verlangt, dass sich der Bericht zum Postulat auch mit dem kantonsinternen Verkehr befasst. Damit hat sich der Regierungsvertreter einverstanden erklärt.

### 1.2 Postulat Rime/Marbach

Mit dem am 21. Mai 2010 eingereichten und begründeten Postulat (*TGR S. 879*) verlangten die Grossräte Nicolas Rime und Christian Marbach insbesondere vom Staatsrat, dass er

- das aktuelle Angebot in den Agglomerationen überprüft und die nötigen Verbesserungen vorschlägt, wobei er der Einführung der S-Bahn Rechnung trägt;
- das aktuelle Angebot der öffentlichen Verkehrsnetze aus den Agglomerationen und Hauptorten in die entfernten Ortschaften überprüft und die nötigen Verbesserungen vorschlägt, wobei er der Einführung der S-Bahn Rechnung trägt;

- die mit den Nachbarkantonen abgeschlossenen Vereinbarungen überprüft und neue Vereinbarungen vorschlägt, falls Verbesserungsmöglichkeiten festgestellt werden.

Der Staatsrat hat am 26. Oktober 2010 auf das Postulat geantwortet und vorgeschlagen, das Postulat im Bericht zum Postulat Haenni zu berücksichtigen.

Der vorliegende Bericht wurde im Rahmen eines externen Auftrags erstellt. Ausserdem wurde der Bericht einer Delegation der kantonalen Verkehrskommission zur Stellungnahme unterbreitet. Ihre Bemerkungen sind weitgehend in den Bericht aufgenommen worden.

Unter Berücksichtigung der Lage des Kantons und seiner Ambitionen hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird der vorliegende Bericht eine Zahl von Handlungsachsen aufzeigen, die es erlauben werden, die internen Mobilitätsbedürfnisse und den Bedarf nach guten Verbindungen in die benachbarten Agglomerationen vermehrt zu berücksichtigen, wie etwa durch die Einführung von Tariferleichterungen (Frimobil-Libero, Frimobil-Mobilis).

## 2. ALLGEMEINER KONTEXT

### 2.1 Mobilitätsbedürfnisse und Metropolisierung

Die Einreichung der Postulate, ihre Erheblicherklärung und der darauffolgende Bericht müssen in einem weiteren Kontext situiert werden. Dieser erfordert eine neue Einschätzung der Personen- und Güterverkehrspolitik.

Seit Beginn der 80er Jahre sind die Mobilitätsbedürfnisse stark gestiegen, wie aus den Resultaten des Mikrozensus zum Verkehrsverhalten hervorgeht<sup>1</sup>. Auf Landesebene ist die durchschnittliche Distanz, die jede Person pro Tag zurücklegt von 29.4 km im Jahre 1984 auf 38.2 km im Jahre 2005 angestiegen. Zwei Drittel dieser Distanz werden mit einem motorisierten Individualverkehrsmittel (Auto, Motorrad usw.) zurückgelegt. Auch die mittlere Wegdauer pro Tag hat stark zugenommen: sie beträgt 2005 über 98 Minuten während sie 1984 noch 70 Minuten betrug. Diese Zunahme ist zu einem grossen Teil dem Freizeitverkehr zuzuschreiben, der sich stark entwickelt hat (+121%). Während 1984 die Arbeits-/Ausbildungswege etwa die gleiche Zeit wie die Freizeitwege in Anspruch nahmen, fällt 2005 die Wegdauer für die Freizeit mehr als doppelt so lang aus. Dagegen ist zwischen 1984 und 2005 der Modalsplit praktisch unverändert geblieben: etwa 68% der Distanzen entfallen auf den motorisierten Individualverkehr, 20% auf den öffentlichen Verkehr, etwa 7% auf den Langsamverkehr und etwa 5% auf andere Verkehrsmittel.

Seit 2005 sind die Zahlen auch für den Kanton Freiburg verfügbar. Die mittlere Tagesdistanz pro Person beträgt in Freiburg 40.4 km und liegt somit etwas über dem Schweizer Durchschnitt. Etwa 77% (31.2 km) der mittleren Tagesdistanz wird mit dem Auto (als Fahrer oder

<sup>1</sup> Der Mikrozensus zum Verkehrsverhalten ist eine breit angelegte nationale Umfrage, die unter der Leitung des Bundesamts für Statistik seit 1974 alle fünf Jahre durchgeführt wird. Um repräsentative Zahlen für Freiburg zu erhalten, hat der Kanton 2005 erstmals eine Aufstockung der Stichproben finanziert. 2010 hat er erneut eine ergänzende Umfrage bestellt. Die ersten Resultate der Umfrage von 2010 sollten Ende 2011 zur Verfügung stehen. Da es auf diesem Gebiet keine neueren Zahlen gibt, stützt sich der vorliegende Bericht auf die Daten aus dem Jahre 2005.

Mitfahrer), 12% mit öffentlichen Verkehrsmitteln und etwa 6% mit dem Fahrrad oder zu Fuss zurückgelegt. Das Auto wird deutlich mehr als im Schweizer Durchschnitt (66.9%, 24.9 km) benutzt. Andererseits stellen die Freizeitaktivitäten im gleichen Ausmass wie in der übrigen Schweiz (44%) den wichtigsten Verkehrszweck dar.

Bei den Pendlerströmen auf dem Kantonsgebiet beträgt die Zunahme zwischen 1990 und 2000<sup>1</sup> etwa 50%, dies sowohl bei den Zupendlern (+ 3350) wie auch bei den Wegpendlern (+ 8365). Im Jahre 2000 zählte der Kanton über 34 000 Zu- und Wegpendler (1990 waren es noch unter 23 000). 15% der im Kanton wohnhaften Erwerbstätigen und Studierenden waren im Jahr 2000 in einem anderen Kanton erwerbstätig oder in Ausbildung (12% im Jahre 1990). Gleichzeitig kamen 7% der Personen, die im Kanton erwerbstätig waren oder in Ausbildung standen, aus einem anderen Kanton (5% im Jahre 1990). Das Beispiel der Stadt Murten ist besonders bezeichnend. Die Stadt liegt 14 km Luftlinie von Freiburg und 25 km Luftlinie von Bern entfernt. Sie zählt knapp viermal mehr Pendler nach Bern als in Richtung des Saanebezirks (148 Pendler Richtung Saanebezirk und 535 Richtung Bern (Bezirk)). Der Kanton Freiburg verzeichnete 2000 die grössten Pendlerströme mit den Kantonen Bern (50%) und Waadt (40%). Mit Neuenburg sind es nur noch 3%, mit Genf und Zürich je 1,5%.

Die Freiburgerinnen und Freiburger sind mobil, auch über die Kantonsgrenzen hinaus. Mehr als die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht in ihrem Wohnbezirk arbeiten, haben ihren Arbeitsplatz ausserhalb des Kantons (56%).

Die Verstopfung der Strassen, die Verschmutzung durch Verkehrsmittel, die immer noch fast ausschliesslich mit fossilen Brennstoffen angetrieben werden, die Projekte für die Entwicklung der Schweizer Agglomerationen sowie der legitime Wunsch jeder Person nach Mobilität verlangen nach einem ganzheitlichen Ansatz.

Die Verkehrsfrage im Kanton Freiburg steht nicht alleine in Verbindung mit Umwelt- und Energiefragen, sondern auch mit der Politik, die im Bereich der Raumentwicklung verfolgt wird. Die Ausdehnung der grossen Agglomerationen wird in den Raumentwicklungsplänen der dafür zuständigen Bundesstellen ausdrücklich erwähnt. Als grosse Agglomerationen gelten die Agglomeration Zürich (die Zug und Luzern einschliesst), die Agglomeration Basel, die Agglomeration Bern, die Tessiner Agglomeration (die sich bis in die Lombardei erstreckt) und die Genferseeagglomeration (Genf und Lausanne).

Diese grossen Agglomerationen zeichnen sich alle durch eine starke und kohärente regionale Verkehrspolitik aus, um mehr Trümpfe vorweisen zu können. Der Verkehr ist zwar nicht der einzige, aber oft der ausschlaggebende Punkt für die Attraktivität einer Agglomeration. Auch eine kleine oder mittlere Agglomeration muss dafür sorgen, dass sie über ein leistungsfähiges öffentliches Verkehrsnetz verfügt, um ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung sicherzustellen.

Nach der Definition des BFS umfasst die Agglomeration Bern auch Gemeinden auf Freiburger Kantonsgebiet (Wünnewil-Flamatt, Bösinggen und Schmitten). Die S1, eine wichtige Berner S-Bahn-Linie, bedient ausserdem die Freiburger Ortschaften zwischen Bern und Freiburg.

<sup>1</sup> Da es keine Eidgenössische Volkszählung mehr gibt, sind zurzeit keine neueren Zahlen verfügbar.

Am 2. Dezember 2010 haben die Kantone Bern, Freiburg, Neuenburg, Solothurn und Wallis zusammen mit verschiedenen Regionen und Gemeinden die Hauptstadtregion Schweiz gegründet. Eines der vorrangigen Anliegen des Kantons Bern ist es, die öffentlichen Verkehrsverbindungen in dieser Metropolitanregion zu verbessern und insbesondere die Berner S-Bahn zu stärken und den Bahnhof Bern zu vergrössern.

Der Staatsrat akzeptiert grundsätzlich dieses Ziel, hat aber seine Prioritäten klar zum Ausdruck gebracht: Für die Freiburger Regierung ist es unerlässlich, dass zuerst die RER Fribourg (Freiburg) aufgestellt und so das Kantonszentrum gestärkt wird. Diese Strategie schliesst aber eine Stärkung der interkantonalen Verbindungen nicht aus.

Im Bereich der Tarifverbände findet seit Dezember 2009 eine erweiterte Koordination von Frimobil und Libero, respektive Mobilis statt.

## 2.2 Fernverkehrsnetz

Das Bahn-2000-Projekt, über das 1987 abgestimmt wurde und für dessen Umsetzung ausschliesslich die SBB zuständig sind, wird zurzeit realisiert. Das Projekt ist jedoch in Bezug auf die ursprüngliche Planung etwas in Verzug geraten. In der Zwischenzeit wurde das Projekt revidiert und mit dem ZEB-Projekt ergänzt (zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur). Die Entwicklung des Bahnnetzes bis 2030 ist zurzeit unter der Bezeichnung Bahn 2030 in Planung.

Die Ende 2007 eröffnete neue Lötschberglinie (Basis-tunnel) bietet Freiburg eine interessante Verbindung mit dem Oberwallis und Italien, was die günstige Position des Kantons im Schweizer Mittelland stärkt.

Auf nationaler Ebene ist Freiburg verkehrstechnisch gut erschlossen. Es existieren direkte Schnellverbindungen (IC-IR) im Halbstundentakt von Montag bis Sonntag. Das von den SBB entwickelte Concept Romandie sieht ab dem Fahrplanwechsel vom Dezember 2012 vor, dass die IC-Züge im Halbstundentakt verkehren und nur noch Freiburg bedienen. Romont und Palézieux werden künftig durch zwei neue RE-Züge bedient und zwar durch einen RE-Zug Genf–Romont und einen RE-Zug Palézieux/Bulle–Bern. Die Machbarkeit und der Nutzen eines Halts des zweiten Zugs in Düringen werden zurzeit noch geprüft. Doch das nationale Verkehrsziel, von dem auch Freiburg profitieren würde, nämlich die Fahrzeit der IC-Züge zwischen Bern und Lausanne auf weniger als eine Stunde zu reduzieren, wird noch nicht erreicht sein. Folglich kann nicht behauptet werden, in dieser Beziehung bestehe ein grosser Verzug gegenüber anderen Schweizer Regionen, auch wenn die Fahrzeiten insbesondere Richtung Lausanne noch zu lang sind und verbessert werden müssen, wie im Bahn-2030-Projekt vorgesehen ist.

Die Verbesserung der Verbindung zwischen Bern, Freiburg und Lausanne ist fester Bestandteil der Verkehrspolitik des Staatsrats. Insbesondere im Rahmen der Arbeiten zur ZEB hat er dank einem koordinierten Vorgehen mit der CTSO (Westschweizer Verkehrsdirektorenkonferenz) und Oustrail erreicht, dass der Abschnitt Siviriez–Villars-sur-Glâne in die Liste der Massnahmen für den weiteren Ausbau der Bahninfrastruktur aufgenommen wird. Diese Liste befindet sich im Artikel 10 des Bundesgesetzes über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG).

### 2.3 Rolle der Verkehrsunternehmen

Seit 1996 hat sich die Aufgabe der öffentlichen Verkehrsunternehmen in der Schweiz verändert, da der Bund die europäische Gesetzgebung übernommen hat. Die Infrastruktur (Gleise und anderen festen Anlagen) ist von denen zu unterscheiden, die sie benutzen. Die Leistungen der Verkehrsunternehmen in der Rolle der Betreiber stützen sich auf Verträge mit einer öffentlichen Körperschaft.

Folglich sind die Kantone dafür zuständig, das Verkehrsangebot zusammen mit dem Bund festzulegen und Verträge mit den Betreibern abzuschliessen. Die TPF, die SBB, die BLS, CarPostal, die MOB, die VMCV und die LNM sind Verkehrsunternehmen, die im Kanton Freiburg aktiv sind. Da die Erschliessung des Kantons Freiburg jedoch weitgehend durch die TPF erfolgt, fällt diesen die Hauptrolle zu.

Die Einschränkung der Rolle der Verkehrsunternehmen auf das Erbringen einer Dienstleistung führt dazu, dass die politischen Behörden selbst die Erschliessungsziele festlegen müssen. Die Verkehrsunternehmen haben dennoch die Aufgabe, den öffentlichen Verkehr in dem von den Bestellern vorgegebenen Rahmen attraktiver zu machen. Als Akteure auf dem Verkehrsmarkt sind die Unternehmen ausserdem dafür zuständig, Verbesserungen im Bereich der Infrastruktur und des Verkehrsangebots vorzuschlagen.

Dank der aktiven Zusammenarbeit zwischen den TPF und den SBB konnte eine rasche Realisierung der ersten Etappe der RER Fribourg | Freiburg auf den 11. Dezember 2011 gewährleistet werden. Die BLS wird sich im Rahmen der zweiten Etappe ebenfalls an den Arbeiten beteiligen.

## 3. LAGE IM KANTON FREIBURG

### 3.1 Der öffentliche Verkehr – ein Faktor für die Wirtschaftsentwicklung und die nachhaltige Entwicklung

Der Kanton Freiburg liegt zwischen den Agglomerationen von Bern und Lausanne, die beide darum bemüht sind, sich besser zu positionieren und ihre Attraktivität zu steigern.

Es ist offensichtlich, dass der Kanton Freiburg seinen wirtschaftlichen Aufschwung in einem gewissen Masse der Nähe zu diesen beiden Zentren verdankt. Folglich muss der Kanton zur Schaffung von Arbeitsplätzen auf seinem Kantonsgebiet mit den benachbarten Kantonen und Städten eng zusammenarbeiten. Um dies zu erreichen, ist eine gute Verkehrserschliessung innerhalb des Kantons unerlässlich. Die grossen Agglomerationen haben dies übrigens längst verstanden. Die dort in Betrieb genommenen S-Bahnen sind nicht nur ein effizientes Verkehrsmittel, sondern sie tragen auch stark zur Attraktivität der Agglomerationen bei. Auch für Unternehmen, die auf der Suche nach einem neuen Standort sind, stellt die (externe und interne) Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln stets ein wichtiger Entscheidungsfaktor dar.

Um seine Position gegenüber den anderen Schweizer Städten und Agglomerationen zu stärken, muss also der Kanton Freiburg seinen öffentlichen Verkehr an die Entwicklung der Bedürfnisse anpassen. Er sollte hierfür

nach dem Vorbild der grossen Agglomerationen vorgehen, sich aber auch um die Erschliessung der Randregionen bemühen. Die Verkehrsstrukturen führen die Positionierung und die Dynamik der Regionen vor Augen. So beabsichtigen etwa die Kantone St. Gallen, Zug und Tessin nach dem Vorbild der grossen Agglomerationen ihre (geplante oder bereits in Betrieb genommene) S-Bahn als Aushängeschild ihrer Politik und als Entwicklungsfaktor zu nutzen.

Dies ist der Kontext, in dem der Staatsrat das Projekt der RER Fribourg | Freiburg entwickelt und eine zukunftsgerichtete Politik aufgestellt hat, die die Attraktivität des Kantons insbesondere als Wirtschaftsstandort verbessert.

### 3.2 Jüngste Entwicklung

Die regionale Erschliessung durch die Bahn entspricht dem aktuellen Standard in der Schweiz, das heisst sie beinhaltet einen Stundentakt als Basisangebot sowie eine Verdichtung zu den Stosszeiten. Es besteht jedoch der Trend hin zum systematischen Halbstundentakt (siehe Kapitel 4.2).

Die regionale Erschliessung durch den Bus wurde mit der Einführung des Fahrplans 2005 vollständig umgestaltet und verbessert. Die Taktfrequenzen entsprechen der Nachfrage. Seit dem Fahrplan 2009 fährt die S1 (Freiburg–Bern) von Montag bis Sonntag im systematischen Halbstundentakt. Der direkte Bus zwischen Freiburg und Bulle fährt von Montag bis Freitag mit der gleichen Taktfrequenz. Der Schülerverkehr behält den Vorrang auf den verkehrsschwachen Linien. Trotzdem ist anzumerken, dass die Durchschnittsgeschwindigkeit der Busse auf mehreren Linien immer noch relativ niedrig ist. Aufgrund der zunehmenden Verstopfung der Strassen auf bestimmten Strecken und insbesondere an den Stadträndern nehmen die Durchschnittsgeschwindigkeiten zudem tendenziell weiter ab.

Die Stadt Freiburg und ihre Agglomeration ist am stärksten mit überlasteten Strassen konfrontiert. Der Bau der Poya-Brücke wird in dieser Beziehung eine deutliche Besserung bringen.

Die Präsenz eines grossen regionalen und städtischen Verkehrsbetriebs, nämlich der TPF, ist sinnvoll und zwar umso mehr, als die TPF einen spezifischen kantonalen Markt abdecken. Die TPF sind auch ein starker identitätsfördernder Faktor für den Kanton.

Der seit dem 10. Dezember 2006 eingeführte Tarifverbund Frimobil erlaubte es, die Tarife im Kanton Freiburg zu harmonisieren und zu vereinfachen. Da er das gesamte Kantonsgebiet und die Waadtländer Broye umfasst, leistet er einen Beitrag zur Stärkung der kantonalen Identität. Ausserdem wurden ab dem 14. Dezember 2009 neue Tarifangebote eingeführt, die den Pendlern die Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln zwischen den Kantonen Freiburg und Bern, respektive zwischen den Tarifverbänden Frimobil und Libero, vereinfachen.

Der Staat hat in den letzten Jahren die für den öffentlichen Verkehr bereitgestellten Mittel stark erhöht. Der budgetierte Betrag war noch nie so hoch wie im Jahre 2011. In sieben Jahren (2005 bis 2011) wurden die finanziellen Mittel, die der Kanton für den öffentlichen Verkehr einsetzt, um 251% gesteigert:

Angaben gemäss Staatsrechnung

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (Budget)
Investitionen Bahnnetz [CHF]	670 000	430 000	9 580 000	7 160 000 <sup>1</sup>	2 200 000 <sup>1</sup>	7 710 000	15 950 000
Betrieb regionaler Personenverkehr [CHF]	14 630 000	14 580 000	15 050 000	29 840 000	32 510 000	33 220 000	36 490 000
Betrieb regionale Verkehrsverbände (Anteil des Kantons) [CHF]	10 730 000	11 000 000	11 200 000	11 420 000	11 390 000	12 500 000	13 020 000
Total	26 030 000	26 010 000	35 830 000	48 420 000	46 100 000	53 430 000	65 460 000

Der Leistungsumfang der regionalen Linien, die den Kanton Freiburg erschliessen, nimmt seit 2005 regelmässig zu:

Von den Regionalzügen und Regionalbussen zurückgelegte Distanzen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Von den Regionalzügen zurückgelegte Distanz [km]	6 630 000	6 660 000	6 660 000	6 830 000	7 630 000	7 700 000	7 620 000

Das öffentliche Verkehrsnetz deckt das Kantonsgebiet gut ab. Gemäss den Daten der eidgenössischen Volkszählung aus dem Jahre 2000 wohnen 98.8% der Freiburgerinnen und Freiburger weniger als 1.5 km Luftlinie von einer Haltestelle eines öffentlichen Verkehrsmittels entfernt. Gestützt auf den Beschluss B 3.4.10 des KVP gilt das entsprechende Gebiet als erschlossen. Einzelne Ortschaften sind zurzeit nicht erschlossen: Sommentier (etwa 180 Einwohner ohne Anschluss an den öffentlichen Verkehr gemäss eidgenössischer Volkszählung aus dem Jahre 2000), Berlens (190), Prévondavaux (60), Russy (160), Chandon (80), Courlevon (260), La Corbaz (170), Barberêche (140), Posat (110), Chésalles (30), Obermonten (230), Grenchen (50), Staffels (50) und Uttiwil (40). Diese Ortschaften befinden sich im Durchschnitt 2 km von einer Haltestelle eines öffentlichen Verkehrsmittels entfernt.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Bundesrat 2010 im Rahmen seiner Sparmassnahmen insbesondere vorsah, Bundessubventionen nur noch für Linien zu vergeben, die eine Mindestnachfrage von hundert Personen aufweisen. Nachdem der Staatsrat diesen Vorschlag vehement bekämpft hat, wurde er vom Bundesrat vorläufig zurückgenommen.

**3.3 Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen**

Die Grundlagen der kantonalen Verkehrspolitik werden im Artikel 78 der Kantonsverfassung gelegt, der wie folgt lautet:

- Der Staat führt eine koordinierte Verkehrs- und Kommunikationspolitik unter Berücksichtigung der abgelegenen Gebiete.
- Er schenkt der Sicherheit besondere Aufmerksamkeit.
- Er fördert den öffentlichen und den nicht motorisierten Verkehr.

Der erste Absatz von Artikel 78 der Verfassung wird bereits durch verschiedene, vom Grossen Rat oder vom Staatsrat verabschiedete Planungsinstrumente und durch die geltenden Gesetzesgrundlagen umgesetzt (kantonales

Verkehrsgesetz vom 20. September 1994, Ausführungsreglement vom 25. November 1996 zum Verkehrsgesetz, kantonaler Richtplan vom 1. Juli 2002, kantonaler Verkehrsplan vom März 2006).

Was den interkantonalen Aspekt der Verkehrspolitik betrifft, legt das Dekret vom 17. September 1999 über die Leitideen und die Ziele der Raumplanung folgende Ziele hinsichtlich der Entwicklung des Verkehrs in den Randbezirken fest:

- Sicherstellung leistungsfähiger Verbindungen zwischen dem Kantonszentrum, den Regionalzentren und den benachbarten Agglomerationen.
- Förderung der Nutzung des öffentlichen Verkehrs, namentlich auf dem kantonalen Netz und im Kantonszentrum.
- Beitrag zur Sicherstellung der regionalen Verkehrserschliessung, die der spezifischen Situation und den Transportbedürfnissen der Regionen angepasst ist.

Gestützt auf dieses Dekret setzen der kantonale Richtplan und der kantonale Verkehrsplan die oben erwähnten Ziele um. Sie setzen auch die analogen Ziele um, die im Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 (RPBG) und im Verkehrsgesetz vom 20. September 1994 aufgeführt sind.

Das neue RPBG, das der Grosse Rat am 2. Dezember 2008 verabschiedet hat, ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Es sieht im Artikel 94 vor, dass die Groberschliessung den angemessenen Anschluss zu einem öffentlichen Verkehrsmittel umfasst. Der KVP wird 2011 revidiert werden, um diesen neuen Artikel umzusetzen. Diese Änderung zwingt dazu, die Siedlung in erster Linie dort zu verdichten, wo bereits ein guter Anschluss an die öffentlichen Verkehrsmittel besteht.

Aus den vorangehenden Darlegungen geht hervor, dass die kantonale Verkehrspolitik auf Gesetzesgrundlagen und Planungsinstrumenten beruht, die auch die interkantonalen Verbindungen berücksichtigen. Der Staatsrat ist sich der Bedeutung dieser Verbindungen insbesondere für die Randbezirke bewusst und hat die Grundlagen für ihre Entwicklung im kantonalen Verkehrsplan und zwar insbesondere im Kapitel 3 des KVP gelegt, das dem öffentlichen Verkehr gewidmet ist (siehe Kapitel 4).

<sup>1</sup> Diese Abnahme der Investitionen ist darauf zurückzuführen, dass die TPF nicht die gemäss Infrastrukturvereinbarung vorgesehenen Arbeiten ausführen konnte. Nur 1,3 von den 5,5 Millionen, die für 2009 für TPF-Investitionen vorgesehen waren, wurden aufgewendet.

## 4. EINE GEZIELTE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS

### 4.1 Kantonaler Verkehrsplan

Der kantonale Verkehrsplan präzisiert die Ziele und beschreibt die Eigenschaften der öffentlichen Verkehrsnetze aufgrund ihrer hierarchischen Gliederung.

#### 4.1.1 Nationale Ebene

Auf nationaler Ebene ist der Beschluss B 3.3.1 des KVP zu erwähnen, der die Ziele bezüglich der Einbindung des Kantons Freiburg ins nationale Eisenbahnnetz definiert.

Der Kanton setzt sich dafür ein, dass

<ul style="list-style-type: none"> <li>der 30-Minuten-Takt auf der Linie Bern–Freiburg–Lausanne beibehalten oder sogar verdichtet wird, wenn die Nachfrage dies rechtfertigt</li> </ul>	in Kraft
<ul style="list-style-type: none"> <li>die Fahrzeiten auf der Linie Bern–Freiburg–Lausanne soweit reduziert werden, bis sie den Vorgaben von Bahn 2000 entsprechen. Die Fahrzeit Bern–Lausanne soll weniger als 60 Minuten betragen</li> </ul>	Planung EB/Bahn 2030
<ul style="list-style-type: none"> <li>die Verbindung zwischen Freiburg und Neuenburg verbessert wird</li> </ul>	Planung im Gange
<ul style="list-style-type: none"> <li>die Verbindungen zwischen den regionalen Zentren und den ausserkantonalen Agglomerationen verbessert werden.</li> </ul>	Planung im Gange

#### 4.1.2 Kantonale Ebene

Auf kantonaler Ebene gilt es in erster Linie, die interne Erschliessung mit der Bahn und dem Bus zu verbessern, indem vorzügliche Verbindungen zwischen den regionalen Zentren und der Stadt Freiburg angeboten werden. Zurzeit wird an der Einführung eines Freiburger Regio-S-Bahnnetzes (RER Fribourg | Freiburg) gearbeitet. Mit der RER Fribourg | Freiburg wird das öffentliche Verkehrsnetz des Kantons Freiburg modernisiert und an die neuen Mobilitätsbedürfnisse angepasst.

Ein regionales S-Bahn-Netz ist ein Konzept, das unabhängig von den Unternehmen definiert wird, die die Verkehrsdienstleistungen erbringen werden. Es handelt sich um eine Struktur, die eine optimale Anbindung an das Fernverkehrsnetz der Eisenbahn und die Erschliessung von Randregionen ermöglicht. Die Qualität einer S-Bahn misst sich an der Taktfrequenz, der Zuverlässigkeit der Anschlüsse und der Koordination mit anderen Verkehrsmitteln (Bahn, Bus, Auto, Fahrrad usw.). Ausserdem muss ein wirklich attraktives S-Bahn-Netz sowohl die Feinerschliessung wie auch den Anschluss an die Fernverkehrsachsen verbessern. Diese beiden Ziele werden im kantonalen Verkehrsplan ausdrücklich erwähnt (siehe Kapitel 4.2).

Der KVP wird zurzeit revidiert und wird insbesondere um die Elemente ergänzt werden, die im Projekt der RER Fribourg | Freiburg definiert wurden. Der Text wird voraussichtlich im Herbst 2011 verabschiedet werden.

#### 4.1.3 Ebene des Kantonszentrums und der Agglomerationen

Die Beschlüsse B 3.4.6, B 3.4.7 und B 3.4.8 des KVP definieren die Ziele in Bezug auf das Stadtnetz des Kantonszentrums.

Der Kanton setzt sich dafür ein, dass die wichtigsten Stadtlinien des Kantonszentrums mit den regionalen und nationalen Linien verbunden und koordiniert werden. Die Taktfrequenz und die Fahrpläne werden entsprechend angepasst.

Auf den wichtigsten Stadtlinien sorgt der Kanton dafür, dass mindestens ein Viertelstundentakt angeboten wird. Zu Stosszeiten wird der Takt erhöht, falls die Nachfrage dies rechtfertigt.

Der Kanton und die betroffenen Gemeinden sorgen dafür, dass den öffentlichen Verkehrsmitteln die Fahrt auf städtischem Gebiet erleichtert wird, um eine attraktive Fahrzeit gewährleisten zu können.

Die Agglomeration Freiburg hat einen regionalen Richtplan ausgearbeitet, der auch die Verkehrsaspekte beinhaltet. Der Plan gilt als Agglomerationsprogramm im Sinne der Bundesgesetzgebung. Der Bund hat das Agglomerationsprogramm erster Generation nicht anerkannt und auch nicht finanziell unterstützt mit der Begründung, dass es eine zu schwache Wirkung aufwies (Kosten-Nutzen-Verhältnis). Das Bundesamt für Raumentwicklung erklärte, dass das Programm nicht wirklich erlaubte, die Siedlungsentwicklung und die Verkehrsnetze besser zu koordinieren. Ausserdem wies es darauf hin, dass in Bezug auf die Strukturierung und die Entwicklung der Verkehrsnetze ein Gesamtkonzept fehlt, das alle Verkehrsmittel berücksichtigt. Ein Agglomerationsprogramm zweiter Generation wird zurzeit ausgearbeitet.

Das Freiburger Agglomerationsprojekt umfasst insbesondere die Realisierung neuer Bahnhaltstellen in St-Léonard, Givisiez und Avry-sur-Matran, sowie eine Studie über die Nutzung der Eisenbahnlinien für den internen Agglomerationsverkehr.

Aufgrund der Erheblicherklärung des Postulats 2057.09 Jean-Pierre Dorand/Pierre-Alain Clément ist ausserdem zurzeit in enger Zusammenarbeit mit der Agglomeration Freiburg eine Studie über das Projekt einer Stadtbahn zwischen Belfaux und Freiburg im Gange. Und die TPF haben mit dem MAF-Projekt (Metro Agglomeration Freiburg) ebenfalls neue Denkanstösse gegeben.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass auch die Agglomeration Bulle seit Dezember 2009 über ein Stadtnetz verfügt. Dieses setzt sich aus zwei Buslinien zusammen, von denen die eine La Tour-de-Trême mit Riaz verbindet und die andere Morlon mit Vuadens. Beide Linien werden von Montag bis Samstag im Halbstundentakt bedient.

## 4.2 Freiburger Regio-S-Bahn (RER Fribourg | Freiburg)

### 4.2.1 Warum eine S-Bahn?

Der Kanton Freiburg verzeichnet ein sehr starkes Bevölkerungswachstum. Gemäss dem mittleren Szenario des Bundesamts für Statistik wird der Kanton Freiburg bis 2040 voraussichtlich 316 000 Einwohner (ständige Wohnbevölkerung) zählen. Dies ist eine Zunahme um 24% im Vergleich zu 2005. Dieses starke Bevölkerungswachstum zusammen mit den zunehmenden Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung (siehe Kapitel 2.1) verlangt nach der Einführung eines leistungsfähigen öffentlichen Verkehrssystems, das in der Lage ist, den erwarteten Nachfragezuwachs zu decken.

Die S-Bahn ist ein effizientes öffentliches Verkehrssystem, das sich bewährt hat. Die meisten europäischen Grossstädte verfügen schon lange über eine S-Bahn. Auch in der Schweiz haben sich S-Bahnen in den vergangenen Jahren stark verbreitet, insbesondere in Zürich und Bern.

#### 4.2.2 Ziele des Staatsrats für die RER Fribourg | Freiburg

Der Staatsrat hat von den betroffenen Unternehmen (TPF und SBB) verlangt, dass sie rasch ein Freiburger Regio-S-Bahnnetz aufstellen und eine engere Zusammenarbeit miteinander aufbauen.

Mit Beschluss vom 9. Juni 2009 hat der Staatsrat folgende Leitlinien aufgestellt:

- Die RER Fribourg | Freiburg betrifft in erster Linie den Kanton Freiburg mit dem Kantonszentrum als Mittelpunkt;
- Die RER Fribourg | Freiburg begünstigt auch die Mobilität über die Kantonsgrenzen hinaus und stellt attraktive Verbindungen insbesondere in Richtung Bern, Lausanne, Neuchâtel und Yverdon-les-Bains sicher;
- Die RER Fribourg | Freiburg muss in mehreren Entwicklungsschritten eingeführt werden;
- Die RER Fribourg | Freiburg beinhaltet die Realisierung des durchgehenden Halbstundentakts auf den Strecken nach Freiburg bis spätestens 2014;
- Die RER Fribourg | Freiburg umfasst eine stündliche/halb-stündliche direkte Verbindung Bulle–Romont–Freiburg–Bern ab dem Fahrplanwechsel 2011;
- Die RER Fribourg | Freiburg muss unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Staats entwickelt werden;
- Die RER Fribourg | Freiburg muss den öffentlichen Verkehr attraktiver machen und dem Kanton Freiburg zu einer starken Positionierung zwischen den Agglomerationen Bern und Lausanne verhelfen;
- Die RER Fribourg | Freiburg beinhaltet auch eine verstärkte Nutzung des Eisenbahnnetzes für Verbindungen innerhalb der Agglomerationen von Freiburg und Bulle, dies gestützt auf die Resultate von Zweckmässigkeitsstudien, die es durchzuführen gilt (insbesondere das TPF-Projekt Givisiez–Freiburg–Marly).

#### RER Fribourg | Freiburg – 1. Etappe

- Schrittweise Einführung einer neuen Schnellverbindung Bulle–Romont–Freiburg–Bern mit der Bahn im Halbstundentakt (auf den Fahrplanwechsel vom Dezember 2011) und neue Buslinie Bulle–Romont anstelle des Regionalzugs;
- Inbetriebnahme der neuen Bahnhaltestelle St-Léonard (auf den Fahrplanwechsel vom Dezember 2012).

#### RER Fribourg | Freiburg – 2. Etappe (Realisierung bis 2014)

Einführung des durchgehenden Halbstundentakts auf allen regionalen Linien nach Freiburg:

- Strecke Freiburg–Payerne–Estavayer-le-Lac–Yverdon -les-Bains;
- Strecke Freiburg–Romont;

- Strecke Freiburg–Murten–Neuchâtel/Kerzers (oder Ins);
- Strecke Freiburg–Bern;

#### Weitere wichtige Aspekte

- Dem Komfort der Wagen ist besondere Beachtung zu schenken;
- Zur Stärkung der kantonalen Identität der RER Fribourg | Freiburg muss eine einheitliche Beschriftung (Branding) auf dem ganzen S-Bahn-Netz sowie auf den regionalen und städtischen Busnetzen eingeführt werden;

Das Projekt der RER Fribourg | Freiburg ist direkt auf die Anwendung von Artikel 78 der Kantonsverfassung, des Verkehrsgesetzes und des kantonalen Verkehrsplans zurückzuführen. Das S-Bahn-Projekt ist so aufgebaut, dass alle Bezirke und regionalen Zentren gleichermassen effizient bedient werden. Der Halbstundentakt wird für alle Strecken als Basisangebot eingeführt, so dass keine Region benachteiligt wird. Die S-Bahn stellt auch eine Verbindung zu den Nachbarkantonen her, denn sie wird insbesondere auch Payerne, Yverdon-les-Bains, Neuchâtel und Bern bedienen. So werden auch die an der Kantonsgrenze gelegenen Bezirke besser bedient werden.

Die Buslinien werden an die Änderungen angepasst werden, die mit der Einführung der RER Fribourg | Freiburg einhergehen. Besondere Beachtung muss auch der Bedienung der Region Broye in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Waadtlander Instanzen geschenkt werden. Es gilt insbesondere, auf die Entwicklung der Bedürfnisse dieser Region angemessen einzugehen. Die direkte Verbindung ohne Umsteigen zwischen Düdingen und Murten ist seit Dezember 2010 in Betrieb. Auch die Angebotserweiterung auf dem Stadtnetz der Agglomeration Bulle wird die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel in der Stadt steigern. Insgesamt wird der Greyerzbezirk abends besser bedient werden, denn mit der Einführung der ersten Etappe der RER Fribourg | Freiburg werden ab Bulle täglich Nachtbusse verkehren, die die Verbindung zum Zug von und nach Freiburg herstellen werden.

Die RER Fribourg | Freiburg ist darauf ausgelegt, die Attraktivität aller regionalen Zentren zu steigern. Sie hat zum Ziel, die dominierenden Verkehrsflüsse zu optimieren, indem die Umsteigepunkte minimiert werden und der Betrieb möglichst flexibel gestaltet wird.

Die bisherige Verkehrspolitik, die in den kommenden Jahren eine neue und starke Entwicklung durchmachen wird, ist ein schrittweiser Prozess, der eine kurz-, eine mittel- und eine langfristige Planung voraussetzt. Die Einführungsstapen 2011 und 2014 der RER Fribourg | Freiburg benötigen vorgängige Anpassungen des Materials und der Finanzen. Zum Beispiel müssen die Betriebsunternehmen das Rollmaterial anpassen und gegebenenfalls neues Rollmaterial bestellen. Relativ lange Fristen sind insbesondere aus technischen, aber auch aus politischen und finanziellen Gründen unvermeidbar. Sobald die neuen Leistungen angeboten werden, müssen diese regelmässig einer Qualitätsprüfung unterzogen werden, um sicherzustellen, dass das Angebot der Nachfrage bestmöglich entspricht.

### 4.3 Netze zweiten und dritten Ranges

Die Erschliessung von Ortschaften, die bis zu 300 Einwohner zählen und ausserhalb der wichtigsten Verkehrsachsen liegen, ist problematisch. Der motorisierte Individualverkehr ist dort deutlich effizienter und die schwache Nachfrage beim öffentlichen Verkehr zwingt dazu, das Angebot auf die Bedürfnisse der Schüler auszurichten und auf den Morgen zwischen 7 und 8 Uhr, den Mittag und den Abend zwischen 16 und 18 Uhr zu konzentrieren. Da der finanzielle Aspekt für die Erschliessung dieser Ortschaften ebenfalls berücksichtigt werden muss, können alternative Erschliessungssysteme wie Rufbusse eine interessante Lösung darstellen. Ausserdem muss die Einrichtung von Parkplätzen (P+R) an den Haltestellen der RER Fribourg | Freiburg oder an den wichtigsten Haltestellen des Busnetzes systematisch gefördert werden. Die Energiebilanz der Mobilität muss insbesondere in den schwach besiedelten Zonen ebenfalls berücksichtigt werden. In bestimmten Fällen kann es sein, dass der öffentliche Verkehr eine negative Bilanz aufweist, da bei schwacher Nachfrage die pro beförderte Person aufgewendete Energiemenge und die ausgestossene Abgasmenge sehr hoch sein können. Eine minimale Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr ist dennoch unerlässlich, um in diesen Regionen ein Grundangebot zu gewährleisten.

Die Netze müssen anhand der effektiven oder potenziellen Nachfrage hierarchisch gegliedert werden. Die Einteilung richtet sich nach folgenden Kriterien:

- Das Hauptnetz umfasst die Strecken der RER Fribourg | Freiburg und die Buslinien auf den Hauptachsen grundsätzlich mit einem Halbstundentakt als Basisangebot (z.B. Düdingen–Gurmels);
- Das Netz zweiten Ranges umfasst die Buslinien mit einem Stundentakt als Basisangebot, wobei zu verkehrsschwachen Zeiten auch grössere Abstände möglich sind, falls die Nachfrage den durchgehenden Stundentakt über den ganzen Tag nicht rechtfertigt (z.B. Freiburg–Giffers–Plaffeien, Freiburg–Pratzey, Bulle–Jaun–Boltigen, Freiburg–Le Bry–Bulle, Romont–Ursy–Palézieux);
- Das Netz dritten Ranges umfasst die Buslinien, auf denen weniger als 6 Kurspaare pro Tag verkehren (z.B. La Roche–Pont-la-Ville, Romont–Prez-vers-Siviriez).

Für die Regionen an den Kantonsgrenzen sind in der Freiburger Gesetzgebung und im kantonalen Verkehrsplan besondere Bestimmungen vorgesehen. Diese erlauben es insbesondere, Fragen im Zusammenhang mit den Strecken zu regeln, die über die Kantonsgrenzen hinauslaufen. Zum Beispiel wurden ab 2003 zur Vorbereitung auf den Fahrplanwechsel vom Dezember 2004 Regionalstudien in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen aufgestellt. Diese Studien haben von Anfang an auch die Eröffnung des interkantonalen Gymnasiums Broye (GYB) im August 2005 in der Planung berücksichtigt. Im Einvernehmen mit dem Kanton Waadt konnte so der Eisenbahnknoten in Payerne aufrechterhalten werden, so dass der Fahrplan in den allermeisten Fällen die Bedürfnisse des GYB deckt. Sofern die Gemeinden damit einverstanden sind, könnte die Zusammenarbeit intensiviert werden, was insbesondere für die Buslinien weitere Verbesserungen bringen würde. Im Allgemeinen funktioniert die interkantonale Zusammenarbeit gut. Der Beweis dafür wurde auch mit der Schaffung des Tarifverbands Frimobil erbracht. Dieser ist nicht allein auf das Kantonsgebiet beschränkt. Er deckt auch einen Teil der

Waadtländer Broye ab, um die Bedürfnisse der Region möglichst gut abzudecken. In diesem Zusammenhang wurde auch den künftigen Erweiterungen des Waadtländer Tarifverbands Mobilis Rechnung getragen. Zwischen Mobilis und Frimobil wie auch zwischen Frimobil und Libero (dem Berner Tarifverband) wurden Vereinbarungen getroffen, um die Tarife für Fahrten vom einen Tarifverband in den anderen zu regeln.

In Bezug auf das Netz zweiten Ranges wird zurzeit eine Studie über eine beschleunigte Bahnverbindung zwischen Bulle und Palézieux aufgestellt. Mit einer Optimierung des Anschlusses an den RE-Zug in Palézieux, könnte dieses Bahnangebot die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn auf der Strecke Bulle–Châtel–St-Denis–Lausanne deutlich verbessern.

Die Einführung der RER Fribourg | Freiburg wird zu Änderungen in den Busfahrplänen führen. Der Einfluss der neuen Fahrpläne auf die untergeordneten Netze müssen noch im Einzelnen geprüft werden. Anpassungen des Angebots auf den Netzen zweiten und dritten Ranges sind nötig, um optimale Anschlüsse mit der RER Fribourg | Freiburg herzustellen. Dies wird insbesondere zwischen Romont und Freiburg für die Busanschlüsse in Villaz-St-Pierre, Cottens und Rosé der Fall sein.

### 4.4 Organisation und Finanzierung

Das sich mehrere Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (Betreiber) den gleichen Markt teilen und ihre Dienstleistungen über Leistungsaufträge erbringen, muss klar zwischen dem Staat, der das Verkehrsangebot definiert, und den Unternehmen, die es im Auftrag des Staats bereitstellen, unterschieden werden. Im Übrigen ist es wichtig, die RER Fribourg | Freiburg als ein Ganzes mit einer einheitlichen Zielsetzung zu vermarkten und ihr ein einheitliches und kohärentes Image unabhängig von den Verkehrsmitteln zu geben. Während die Betreiber für den täglichen Betrieb verantwortlich sind, bleibt der Staat für die strategischen Belange zuständig.

Im vorliegenden Fall werden die Aufgaben und personellen Ressourcen des für Verkehr zuständigen Amtes erweitert werden, um aus ihm ein echtes Planungs- und Führungsorgan der RER Fribourg | Freiburg zu machen, was auch Auswirkungen auf die Mittel haben kann. Dank dieser Verstärkung wird das Amt in der Lage sein, die langfristige Entwicklung der RER Fribourg | Freiburg zu planen, Angebots- und Nachfragestudien (Marketing) sowie Vergleichsstudien (Benchmarking) durchzuführen und die Qualität des Dienstleistungsangebots zu kontrollieren. Auf diese Weise werden langfristige Arbeiten durchgeführt werden können, insbesondere die Angebotsplanung, die Abklärung von Auswirkungen der Infrastruktur und die Einschätzung der erforderlichen finanziellen Mittel. Im Übrigen wird es die Schaffung eines Amtes für Mobilität (MOBA) auf den 1. Januar 2012 erlauben, die Fragen in Verbindung mit der Mobilität in einem einzigen Amt zu behandeln, ihre Koordination zu verbessern und Synergien zu schaffen.

Für die Einführung der RER Fribourg | Freiburg sind bestimmte Anpassungen der Bahninfrastruktur nötig; insbesondere muss der Bahnhof von Grolley modernisiert und eine Kreuzungsstelle in Cheyres geschaffen werden. Das Angebot der RER Fribourg | Freiburg und der Netze zweiten und dritten Ranges werden zusätzliche Betriebskosten verursachen.

#### 4.5 Rolle der Gemeinden

Der kantonale Verkehrsplan überträgt bestimmte Aufgaben den Gemeinden. Insbesondere müssen sie im Rahmen der Detailbebauungsplanung dafür sorgen, dass vorrangig die Grundstücke, die am besten durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen sind, als Bauzonen einzoniert werden. Ausserdem müssen sie sicherstellen, dass die öffentlichen Bauten und Anlagen an das öffentliche Verkehrsnetz angeschlossen sind. In Bezug auf das Stadtnetz müssen sich die betroffenen Gemeinden darum bemühen, dass den öffentlichen Verkehrsmitteln die Fahrt auf städtischem Gebiet erleichtert wird, um eine attraktive Fahrzeit gewährleisten zu können.

Andererseits können die Gemeinden die Einführung von Linien oder Leistungen für eine Versuchsperiode (höchstens drei Jahre) beantragen. Der Kanton subventioniert bis zu 30% der ungedeckten Kosten während der Versuchsperiode. Falls nach Ablauf dieser Periode diese Linien oder Leistungen vom Bund und vom Kanton als Grunderschliessung anerkannt werden, erfolgt die Subventionierung gestützt auf den Aufteilschlüssel und die Angebotsvereinbarungen nach Bundesgesetzgebung (regionaler Personenverkehr). Dies ist zum Beispiel der Fall des Nachtbusses im Jauntal, der während drei Jahren auf Antrag des Regionalverbands Greyerz versuchsweise eingeführt wurde und heute vollständig in den Regionalverkehr integriert ist.

### 5. SCHLUSS: DER ÖFFENTLICHE VERKEHR – EINE ABSOLUTE PRIORITÄT DES STAATSRATS

Wie der vorliegende Bericht zeigt, steht der öffentliche Verkehr beim Staatsrat auf der höchsten Prioritätsstufe. Der Staatsrat hat das Fundament für die weitere Verstärkung dieses politischen Bereichs auch in der kommenden Legislaturperiode gelegt.

Die von den Verfassern der Postulate gestellten Forderungen können wie folgt zusammengefasst werden:

#### 5.1 Einführung einer wahrhaften interkantonalen Verkehrspolitik insbesondere zugunsten der Randregionen

Der Staatsrat hebt hervor, dass keine neuen Gesetzesgrundlagen für die Anwendung von Artikel 78 der Kantonsverfassung nötig sind. Die bestehenden Instrumente genügen vollkommen, um eine dynamische Entwicklung des öffentlichen Verkehrs im Kanton zu garantieren. Mit der Lancierung des Projekts der RER Fribourg | Freiburg hat der Staatsrat das Fundament für die Realisierung und Stärkung eines effizienten und attraktiven öffentlichen Verkehrsangebots gelegt. Die RER Fribourg | Freiburg wird das Rückgrat des öffentlichen Verkehrsnetzes des Kantons Freiburg darstellen, das ab 2011 (1. Phase) und ab 2014 (2. Phase) den Regionen eine attraktive Verbindung mit dem Kantonszentrum im Halbstundentakt bietet. Das S-Bahnnetz stellt auch die Verbindungen über die Kantonsgrenzen hinaus sicher (Payerne, Yverdon-les-Bains, Bern, Neuenburg). Die Kosten werden sich insgesamt auf etwa 50 Millionen Franken (für die Infrastrukturen) und 15 Millionen Franken (zusätzliche jährliche Betriebskosten) belaufen. Weitere Anstrengungen müssen noch hinsichtlich der Verstärkung der Buslinien auch über die Kantonsgrenzen hinaus gemacht werden.

#### 5.2 Konzept zur Steigerung der Attraktivität innerhalb des Kantons

Die Einführung der RER Fribourg | Freiburg ist das zentrale Element des Konzepts zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs im Kanton Freiburg. Die erste Etappe wird es erlauben, die Agglomeration Bulle ins nationale Eisenbahnnetz einzubinden. Diese Etappe wird auf den Fahrplanwechsel vom Dezember 2011 umgesetzt werden. Die zweite Etappe beinhaltet die Einführung des Halbstundentakts auf den Eisenbahnstrecken, die das Kantonszentrum bedienen. Daneben wird auch das Angebot der Buslinien verbessert werden. Im Rahmen der ersten Etappe der RER Fribourg | Freiburg wird das Angebot insbesondere auf folgenden Buslinien verbessert:

- Systematische Busbedienung ab Bulle am Abend mit der Inbetriebnahme zusätzlicher Kurse, die täglich den Anschluss an den direkten Zug aus Freiburg in Richtung Jaun, Montbovon, Romont, Farvagny und La Roche sicherstellen;
- Neue Buslinie Bulle–Romont im Stundentakt mit Feinerschliessung der Dörfer auf der Strecke und in Romont mit Anschluss an die Züge in Richtung Freiburg und Lausanne.

Im Rahmen des Legislaturprogramms 2012–2015 wird der Staatsrat die Realisierung der RER Fribourg | Freiburg fortsetzen. Er wird insbesondere die Einführung einer beschleunigten Bahnverbindung zwischen dem Greyerzerland und Châtel-St-Denis/Palézieux prüfen.

#### 5.3 Visionen und Strategien des Staatsrats

Der Staatsrat hat die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu einer seiner obersten Prioritäten gemacht. Gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen und den kantonalen Verkehrsplan sehen die Visionen des Staatsrats bezüglich der Entwicklung des öffentlichen Verkehrs wie folgt aus:

- Der Anteil des öffentlichen Verkehrs am gesamten Verkehr muss stark erhöht werden, um sich bis 2030 an den Schweizer Durchschnitt anzunähern. Zur Erinnerung: Der Anteil des öffentlichen Verkehrs belief sich 2005 im Kanton auf 12,2%, während er auf Schweizer Ebene 20,4% betrug;
- Die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel wird insbesondere in den Agglomerationen und auf den Strecken der RER Fribourg | Freiburg gefördert werden;
- Carsharing und Fahrgemeinschaften werden gefördert werden;
- Die Vorbildfunktion des Kantons und der Gemeinden wird verstärkt werden (z.B. durch die Einführung von Mobilitätsplänen)
- Alternative Erschliessungsformen werden ausserdem ins Auge gefasst, um die Bedürfnisse der Randregionen zu decken.

Der öffentliche Verkehr gehört zu den Schlüsselfaktoren einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Politik. In den letzten Jahren wurden grosse Fortschritte gemacht und die Investitionen haben stetig zugenommen. Die Erschliessung kann heute allgemein als gut bezeichnet werden. Mit Blick auf die Kantonsverfassung, das Verkehrsgesetz, den kantonalen Richtplan und den kantonalen Verkehrsplan bestätigt dieser Bericht den Willen des

Staatsrats, den Kanton Freiburg mit einem öffentlichen Verkehrsnetz auszustatten, das seine Entwicklung, seine Wirtschaft und seine Position stärkt – dies zu einem Zeitpunkt, da das Bewusstsein für die Bedeutung der Mobilität und der nachhaltigen Entwicklung allgemein erwacht ist. Der Staatsrat hat die feste Absicht, seine Anstrengungen auf diesem Gebiet im Sinne des Legislaturprogramms und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten fortzusetzen und zu intensivieren.

Deshalb hat sich der Staatsrat für das ambitionöse Vorhaben verpflichtet, die RER Fribourg | Freiburg in mehreren Etappen bis 2014 einzuführen. Dieses leistungs-

fähige Netz sollte die Grundlage darstellen, auf der die Erschliessung der Regionen und Ortschaften zur Vervollständigung der Verkehrskette aufbauen wird. Somit wird die vorgeschlagene Struktur entscheidend dazu beitragen, dass jede und jeder unabhängig vom Wohnort im Kanton schrittweise von einem besseren Verkehrsangebot profitieren wird. Die Freiburger Bevölkerung wird durch den starken Ausbau des Angebots ermuntert, vermehrt auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen.

Wir bitten Sie, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

\_\_\_\_\_

**RAPPORT N° 267** 16 août 2011  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat N° 2054.09<sup>1</sup> Moritz Boschung/Alex**  
**Glardon concernant la gouvernance d'entreprise**  
**publique (public corporate governance)**

Le rapport qui est soumis comprend les chapitres suivants:

<b>1. RÉSUMÉ DU POSTULAT</b>	<b>1</b>
<b>2. UN VASTE CHAMP D'INVESTIGATION</b>	<b>2</b>
<b>3. LE PATRIMOINE ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG</b>	<b>2</b>
3.1 La vue d'ensemble	2
3.2 Les entités de droit public les plus importantes	3
3.3 Les entités de droit privé les plus importantes	3
3.4 Les établissements de droit public	4
3.5 Les fondations de droit public	5
3.6 Les fondations de droit privé	5
3.7 Les sociétés d'économie mixte	5
3.8 Les sociétés anonymes et sociétés coopératives pures	5
3.9 Les sociétés anonymes et sociétés coopératives de droit public	6
<b>4. LE NIVEAU POSSIBLE DE CONTRÔLE SUR CHAQUE TYPE D'ENTITÉ</b>	<b>6</b>
4.1 L'objectif poursuivi et son impact sur la «politique du propriétaire»	6
4.2 Le choix de la forme juridique	7
4.3 L'autonomie du droit cantonal: l'exemple de la BCF	7
4.4 Les établissements et les fondations	8
4.5 Les fondations de droit privé	8
4.6 Les fondations de droit public	8
4.7 Les corporations	9
4.8 Les corporations de droit public	9
4.9 Les corporations de droit privé	9
<b>5. UNE ANALYSE COMPARATIVE</b>	<b>10</b>
5.1 La Confédération	10
5.2 Les cantons	11
5.2.1 Argovie	11
5.2.2 Bâle-Campagne	11
5.2.3 Berne	11
5.2.4 Genève	12
5.2.5 Jura	12
5.2.6 Lucerne	12
5.2.7 Valais	12
5.2.8 Vaud	12
5.2.9 Grisons	13
5.3 Les enseignements	13
<b>6. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE CONTRÔLE A DISPOSITION</b>	<b>13</b>
6.1 Les bases légales (y compris de lege ferenda)	13

6.1.1 La Constitution cantonale	14
6.1.2 Une loi cantonale sur les participations?	15
6.1.3 Le droit public général du fonctionnement de l'Etat	16
6.1.4 Les lois cantonales spéciales	16
6.2 Les statuts des sociétés du droit privé	17
6.3 Les mesures administratives	17
6.3.1 Les représentants de l'Etat	17
6.3.2 L'information	19
<b>7. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS</b>	<b>19</b>

**1. RÉSUMÉ DU POSTULAT**

Le député feu Moritz Boschung et le député Alex Glardon demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport, au titre de la gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance) sur l'opportunité d'établir les lignes directrices concernant les participations cantonales, singulièrement en vue de la défense des intérêts cantonaux au sein des établissements de droit public ainsi que des entreprises publiques ou mixtes. A l'appui de leur postulat, ils évoquent que l'Etat de Fribourg possède différentes formes de participations à des entreprises, établissements et institutions. Un ou plusieurs conseillers d'Etat siègent aux conseils d'administration des entités concernées. A titre d'exemple, trois (recte: deux) conseillers d'Etat sont membres du conseil d'administration des Transports publics fribourgeois SA (TPF) qui comprend onze membres, alors que pour la Banque cantonale (BCF) un seul conseiller d'Etat siège au conseil d'administration aux côtés de dix (recte: sept) autres membres. Enfin, en ce qui concerne l'Etablissement d'assurance des bâtiments (ECAB), son conseil d'administration de neuf membres est présidé par le Conseil d'Etat et s'agissant de l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG), ce dernier dispose d'une commission consultative de onze membres, présidée par un conseiller d'Etat.

Les députés relèvent que ce qui semble aller de soi, selon le paysage politique actuel, a aussi son revers de médaille. Ils estiment que certes le Conseil d'Etat, par sa participation dans les conseils d'administration, a la possibilité de définir ou du moins d'influencer la marche de l'entreprise, avec la réserve que celles-ci, en tout cas partiellement, doivent tenir compte des exigences d'un marché ouvert et dont les objectifs ne correspondent pas nécessairement aux objectifs du Conseil d'Etat, dictés par des contingences politiques en vue de la réalisation du bien commun. Ils en concluent qu'il ne fait aucun doute que le Conseil d'Etat est lié par la stratégie de l'entreprise et que sa marge de manœuvre est ainsi limitée. Le Conseil d'Etat se trouve ainsi dans un double rôle; il est à la fois dans celui du propriétaire et du mandant, qui ont en principe des intérêts divergents à défendre. En qualité de propriétaire, il doit privilégier les plus-values, alors qu'en tant que mandant il doit veiller à la mise en œuvre efficiente du mandat de prestations qui a été attribué.

En se référant à un rapport établi par la Confédération en septembre 2006, les députés constatent que dans la situation actuelle la confusion des intérêts politiques et de la stratégie d'entreprise devrait être évitée et qu'il y a lieu à cet égard que le Conseil d'Etat établisse des critères en vue de défendre ses intérêts et partant des directives en vue de régler ses participations dans les unités extérieures à l'administration.

<sup>1</sup> Déposé et développé le 8 mai 2009, BGC p. 793; réponse du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> septembre 2009, BCG p. 1812; prise en considération le 8 octobre 2009, BCG p. 1633

## 2. UN VASTE CHAMP D'INVESTIGATION

- La problématique de la gouvernance d'entreprise publique couvre un très large champ d'étude qui a été ouvert depuis plusieurs années par de nombreux ouvrages scientifiques, tant en Suisse qu'à l'étranger. Plusieurs collectivités publiques, dont la Confédération et quelques cantons, se sont déjà saisis de cette thématique sous forme de rapport ou d'études ou encore d'adaptation de leur législation. Cela dit, et pour répondre à la requête des auteurs du postulat, le présent rapport portera sur la question centrale de savoir si et comment l'Etat peut influencer les décisions des entités dans lesquelles il possède des participations financières ou des intérêts propres. Cette question impose d'analyser les éléments successifs suivants:
  - les différentes catégories d'entités que l'Etat «possède»;
  - le niveau de contrôle qu'une collectivité publique peut exercer de manière générale et abstraite sur chaque type d'entité;
  - les instruments juridiques et de contrôle dont l'Etat dispose ou pourrait (devrait) disposer.
- L'énumération des thèmes qu'il est proposé d'appréhender ci-dessus n'épuise de loin pas la problématique de la gouvernance d'entreprise publique. Sont exclues du rapport:
  - le domaine des subventions;
  - l'exercice d'activités étatiques au sein d'associations;
  - le bien-fondé en lui-même des participations de l'Etat;
  - les procédures de décentralisation ou de partenariat privé;
  - les questions internes aux entreprises (organisation, management, contrôle) ou leurs marchés publics;
  - les réglementations qui régissent les droits et obligations de l'Etat en tant que participant ordinaire ou étatique;
  - la responsabilité potentielle de dite collectivité pour ses interventions (directement ou par l'intermédiaire de ses représentants).
- Bien qu'elles ne concernent pas directement la gouvernance d'entreprise publique, plusieurs interventions parlementaires sont proches des différents thèmes abordés. Il s'agit:
  - de la question écrite Louis Duc concernant la répartition inéquitable dans les conseils d'administration;
  - de la motion Pierre Mauron/Andrea Burgener Woefray sur la représentativité politique des conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat;
  - de la motion Nicolas Rime/René Thomet concernant les entreprises publiques transparentes;
  - du postulat Valérie Piller Carrard/Ursula Schneider Schüttel à propos de la représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises.

Les points spécifiques soulevés par ces interventions seront ainsi examinés dans les options, respective-

ment les solutions qui seront proposées dans le présent rapport, étant évidemment entendu que ces différentes interventions font l'objet d'une réponse individuelle.

- Enfin, eu égard à l'importance du champ d'investigation évoqué ci-dessus, aux différents aspects complexes des questions posées et à l'abondante littérature sur la gouvernance d'entreprise publique, il a été décidé de confier une étude scientifique préalable au professeur Jean-Baptiste Zufferey de l'Université de Fribourg. Le présent rapport s'en inspire largement. Elle a ainsi permis à la fois d'établir un état des lieux et d'étayer les principales conclusions du rapport.

## 3. LE PATRIMOINE ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

### 3.1 La vue d'ensemble

#### Patrimoine financier et patrimoine administratif

Le canton de Fribourg détient des parts dans une quarantaine d'entités de droit public ou de droit privé d'une valeur comptable de presque 170 000 000 francs.<sup>1</sup> A peu près 10% de cette somme font partie du patrimoine financier du canton; il s'agit alors des placements financiers dans des actions et des parts sociales de sociétés anonymes ou de coopératives sur la gestion desquelles le canton n'a ni une obligation légale ni la prétention d'avoir de l'influence<sup>2</sup>.

Pour le reste, ils s'agit du patrimoine dit administratif de l'Etat; il se compose des participations dans des entités autonomes de l'administration décentralisée, soit des établissements ou des fondations de droit public dont le canton détient la propriété, soit des sociétés anonymes de droit privé dont le canton est, suivant les cas, actionnaire majoritaire ou minoritaire.

La participation du canton dans ces entités du patrimoine administratif résulte du fait qu'elles sont censées aider l'Etat dans l'exécution de ses tâches publiques. En rappelant ce fait, il apparaît comme naturel que l'Etat ait à sa disposition des moyens d'influer sur les décisions stratégiques et sur la gestion de ces entités. C'est donc à leur égard avant tout que valent les analyses dans les paragraphes qui suivent; on ne saurait cependant se focaliser trop sur ces catégories: l'Etat pourra être confronté au problème politique lié à l'une de ses participations même si elle appartient à son patrimoine financier. Il faut au surplus réserver les cas où l'Etat se contente de participer aux

<sup>1</sup> La composition des actifs dans le bilan du patrimoine de l'Etat est régie par l'article 14 de la loi fribourgeoise sur les finances de l'Etat du 25 novembre 1994 (RSF 610.1):

<sup>1</sup> L'actif se compose du patrimoine financier et du patrimoine administratif.

<sup>2</sup> Le patrimoine financier comprend les biens aliénables sans nuire à l'exécution des tâches d'intérêt public.

<sup>3</sup> Le patrimoine administratif comprend les biens indispensables à l'accomplissement des tâches d'intérêt public.

<sup>2</sup> Au niveau fédéral, la loi sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 (Loi sur les finances, LFC) prévoit ce qui suit à son article 62 au sujet du placement des capitaux disponibles:

<sup>1</sup> L'AFF place les capitaux non utilisés comme moyens de paiement de manière à offrir toute garantie et à porter intérêt aux conditions du marché. Ils sont inclus dans le patrimoine financier.

<sup>2</sup> L'acquisition d'immeubles ou de parts du capital d'entreprises à but lucratif n'est pas autorisée à des fins de placement.

<sup>3</sup> Les avoirs provenant de fonds spéciaux créés par un acte législatif peuvent être placés aux conditions définies par les dispositions en matière de prévoyance professionnelle.

frais de fonctionnement d'entités du patrimoine administratif (exemple: Sanima – Etablissement d'assurance des animaux de rente), de subventionner ou d'octroyer des prêts (exemple: Cremo), mais n'entend pas exercer un rôle actif.

Influence et contrôle sont des exigences de la démocratie. Au regard de la responsabilité politique du gouvernement et du législateur, il n'est pas admissible que des entités du patrimoine administratif n'y soient pas assujetties; elles doivent être conduites dans l'optique de leurs objectifs légaux et/ou statutaires. Cette affirmation s'impose aussi sous l'angle du risque financier pour la collectivité; cela ne signifie pas pour autant qu'elle doit soumettre toutes leurs décisions à caractère financier car un tel régime irait à l'encontre de leur autonomie.

### 3.2 Les entités de droit public les plus importantes

En ce qui concerne les entités autonomes du droit public, il en existe aujourd'hui plusieurs dans le canton. Chacune de ces entités fait l'objet d'une loi spéciale, qui détermine le statut juridique, le but, le domaine d'activité et les modalités d'administration de l'entité en question. Il s'agit des lois suivantes:

- Loi du 6 mai 1965 sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages<sup>1</sup>.
- Loi du 7 mai 1996 sur l'Office de la circulation et de la navigation<sup>2</sup>.
- Loi du 19 novembre 1997 sur l'Université<sup>3</sup>.
- Loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale de Fribourg<sup>4</sup>.
- Loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois<sup>5</sup>.

L'ECAB, l'OCN et le RHF sont les plus importants établissements de droit public dotés de la personnalité juridique et qui sont rattachés administrativement à l'une des directions du Conseil d'Etat. L'Université de Fribourg et la BCF sont qualifiés de «personnes morales de droit public», la première en étant «autonome dans les limites de la loi», la seconde «distincte de l'Etat». L'Université est assujettie à la surveillance du Conseil d'Etat (par l'intermédiaire de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport). En outre, huit des seize membres de son «organe délibératif» (le Sénat) sont désignés par l'Etat.

La BCF – la seule de ces entités à être dotée d'un capital propre – est soumise à la surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Les principes généraux de la politique de la Banque sont arrêtés par son conseil d'administration, dont six membres sur sept sont nommés par l'Etat (trois par le Grand Conseil et trois par le Conseil d'Etat). De par le fait que des lois spécifiques règlent les activités de ces entités, les conflits entre leurs intérêts propres et ceux de l'Etat sont largement exclus.

<sup>1</sup> RSF 732.1.1.

<sup>2</sup> RSF 122.23.7.

<sup>3</sup> RSF 430.1.

<sup>4</sup> RSF 961.1.

<sup>5</sup> RSF 822.0.1.

### 3.3 Les entités de droit privé les plus importantes

Selon ce qui ressort du compte administratif 2010 du canton de Fribourg, la situation est la suivante:

1. L'Etat est actionnaire majoritaire dans deux sociétés anonymes: dans Groupe E, il détient 78,5% des actions pour une valeur nominale de 54 000 000 francs; dans les Transports publics fribourgeois SA (TPF), il détient 56,6% des actions pour une valeur nominale de 9 443 000 francs.
2. Il détient encore d'autres participations importantes comme dans Télégruyère SA (48,0% pour une valeur nominale de 96 000 francs), dans la Société anonyme pour le chauffage à distance du Plateau de Pérolles Placard SA (33,0% pour une valeur nominale de 495 000 francs), dans la SAIDEF (25,2% pour une valeur nominale de 6 800 000 francs), dans Y-Parc SA (23,8% pour une valeur nominale de 50 000 francs), dans la Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat SA (21,0% pour une valeur nominale de 713 380 francs), dans la Société immobilière Grenette SA (19,0% pour une valeur nominale de 190 000 francs) et dans la société Agy Expo SA où sa participation atteint désormais 47,3% (pour une valeur nominale de 8 150 000 francs). A mentionner également la nouvelle société d'économie mixte «Remontées Mécaniques Fribourgeoises SA» qui a été créée en date du 21 décembre 2009 avec un capital-actions de 100 000 francs et dont le canton détient le 40% du capital social. A noter enfin la participation de l'Etat de Fribourg à la société Capital Risques Fribourg SA à raison de 1,833 million (capital social 7,5 millions).

Des participations nouvelles ont été acquises en 2010 dans les sociétés suivantes, à raison de:

- Belgaz SA pour 390 000 francs (65% du capital-action);
- Seed Capital pour 2 000 000 francs.

Pour toutes ces entités, la situation est plus compliquée que pour celles de droit public: alors qu'elles accomplissent d'une manière ou d'une autre une tâche publique (ou sont du moins engagées dans une activité d'intérêt public), leur statut juridique de société anonyme les soustrait à l'autorité directe de l'Etat; l'influence de ce dernier sur leur stratégie et leur gestion se restreint a priori aux droits que le Code des obligations confère aux actionnaires. Techniquement parlant, le droit fédéral des sociétés l'emporte sur le droit public cantonal car il instaure un ordre juridique exhaustif (cf. art. 6 CC).

Dans cette situation, le potentiel de conflit existe et peut se réaliser en tout temps si les intérêts de l'Etat commandent que la société privée à laquelle il a confié une tâche publique agisse d'une manière qui ne peut pas ou ne peut que difficilement se justifier au regard des intérêts et du but statutaire de la société elle-même. Les débats autour de l'annonce en mai 2008 par Groupe E de son intention d'investir 162 000 000 de francs dans une centrale à charbon au nord de l'Allemagne en ont fourni un exemple récent: alors que Groupe E justifiait sa décision par la nécessité de s'approvisionner en énergie d'une manière aussi économique que possible, des membres du Grand Conseil s'y opposaient en invoquant des arguments liés aux intérêts de l'Etat dans la protection de l'environnement et le soutien aux entreprises locales. Dans sa réponse du 8 juillet 2008 à une question d'un membre du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a souligné qu'il n'avait

«pas été consulté préalablement sur cet investissement et n'avait pas à l'être». Nonobstant la décision finale de Groupe E de s'abstenir de cet investissement, les débats que le dossier provoqua ont mis en évidence l'utilité de mieux définir les rapports entre l'Etat et les entreprises auxquelles il confie l'exécution de tâches publiques.

### 3.4 Les établissements de droit public

Ils peuvent être de niveau cantonal ou intercantonal, être constitués avec ou sans personnalité morale. La liste qui suit n'établit pas de distinction; son objectif est uniquement d'illustrer quelle est l'importance des établissements qui composent le patrimoine administratif fribourgeois:

1. Archives de l'Etat, Bibliothèque cantonale et universitaire, Conservatoire, Musée d'archéologie, Musée d'art et d'histoire, Musée d'histoire naturelle en vertu de l'article 3 de la loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat<sup>1</sup>. Dans ce contexte, on pourrait également mentionner chacun des collèges cantonaux ou encore l'Ecole de culture générale de Fribourg (ECGF) (cf. art. 3 de la loi du 11 avril 1991 sur l'enseignement scolaire supérieur<sup>2</sup>).
2. Banque cantonale de Fribourg (BCF) en vertu de l'article 1 de la loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale de Fribourg<sup>3</sup>.
3. Caisse publique de chômage du canton de Fribourg en vertu de l'art. 35 de la loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT)<sup>4</sup>.
4. Centre de perfectionnement interprofessionnel (CPI) en vertu de l'article 1 du règlement du 6 juillet 2004 du Centre de perfectionnement interprofessionnel<sup>5</sup>.
5. Ecole du personnel soignant en vertu de l'article 2 de la loi du 21 juin 1994 sur l'Ecole du personnel soignant<sup>6</sup>.
6. Etablissements de Bellechasse en vertu de l'article 1 de la loi du 2 octobre 1996 sur les Etablissements de Bellechasse<sup>7</sup>.
7. Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) en vertu de l'article 10 de la loi du 6 mai 1965 sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie et les autres dommages<sup>8</sup>.
8. Etablissement cantonal des assurances sociales (qui regroupe les établissements que sont la Caisse cantonale de compensation AVS, la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et l'Office cantonal de l'assurance-invalidité) en vertu de l'article 1 de la loi du 9 février 1994 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité<sup>9</sup>.
9. Gymnase intercantonal de la Broye en vertu de l'art. 2 Convention intercantonale du 9 décembre 2002 sur la

création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye<sup>10</sup>.

10. Haute Ecole fribourgeoise de technique et de gestion (HEF-TG) en vertu de l'article 1 de la loi du 2 octobre 2001 sur la Haute Ecole fribourgeoise de technique et de gestion<sup>11</sup>.
11. Haute Ecole fribourgeoise de travail social (HEF-TS) en vertu de l'article 2 de la loi du 9 septembre 2005 sur la Haute Ecole fribourgeoise de travail social<sup>12</sup>.
12. Haute Ecole pédagogique (HEP) en vertu de l'article 2 de la loi du 4 octobre 1999 sur la Haute Ecole pédagogique<sup>13</sup>.
13. Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) en vertu de l'article 5 du Concordat intercantonal du 9 janvier 1997 créant une Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale<sup>14</sup>.
14. Haute Ecole spécialisée santé-social de Suisse romande (HES-S2) en vertu de l'article 5 de la Convention intercantonale du 6 juillet 2001 créant la Haute Ecole spécialisée santé-social de Suisse romande<sup>15</sup>.
15. Institut agricole de l'Etat de Fribourg en vertu de l'article 2 de la loi du 23 juin 2006 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg<sup>16</sup>.
16. Office cantonal du matériel scolaire en vertu de l'article 1 de la loi du 13 septembre 2007 sur l'Office cantonal du matériel scolaire<sup>17</sup>.
17. Office de la circulation et de la navigation (OCN) en vertu de l'article 1 de la loi du 7 mai 1996 sur l'Office de la circulation et de la navigation<sup>18</sup>.
18. Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RSFM) en vertu de l'article 4 de la loi du 5 octobre 2006 sur l'organisation des soins en santé mentale<sup>19</sup>.
19. Réseau hospitalier fribourgeois (RHF) en vertu de l'article 4 de la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois<sup>20</sup>.
20. Sanima, Etablissement d'assurance des animaux de rente, en vertu de l'article 11 de la loi du 13 février 2003 sur l'assurance des animaux de rente<sup>21</sup>.
21. Services industriels de la Ville de Fribourg en vertu de l'article 1 du règlement du 19 septembre 1988 sur l'organisation des Services industriels de la Ville de Fribourg.
22. Université en vertu de l'article 3 de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université<sup>22</sup>.

<sup>1</sup> RSF 481.0.1  
<sup>2</sup> RSF 412.0.1  
<sup>3</sup> RSF 961.1  
<sup>4</sup> RSF 866.1.1  
<sup>5</sup> RSF 423.31  
<sup>6</sup> RSF 821.12.4  
<sup>7</sup> RSF 341.1.1  
<sup>8</sup> RSF 732.1.1  
<sup>9</sup> RSF 841.1.1

<sup>10</sup> RSF 412.1.8  
<sup>11</sup> RSF 428.4  
<sup>12</sup> RSF 428.9  
<sup>13</sup> RSF 412.2.1  
<sup>14</sup> RSF 428.2  
<sup>15</sup> RSF 428.8  
<sup>16</sup> RSF 911.10.1  
<sup>17</sup> RSF 413.4.1  
<sup>18</sup> RSF 122.23.7  
<sup>19</sup> RSF 822.2.1  
<sup>20</sup> RSF 822.0.1  
<sup>21</sup> RSF 914.20.1  
<sup>22</sup> RSF 430.1

### 3.5 Les fondations de droit public

Elles aussi peuvent avoir une assise exclusivement cantonale ou intercantonale:

1. Château de Gruyères en vertu de l'article 4 de la loi du 2 octobre 1991 sur les institutions culturelles de l'Etat<sup>1</sup>.
2. Ecole intercantonale de gardes forestiers de Lyss en vertu de l'article 1 al. 2 de la Convention du 21 mars 1968 relative à la création et à l'exploitation de l'Ecole intercantonale de gardes forestiers de Lyss<sup>2</sup>.
3. Ecole supérieure de viticulture, d'œnologie et d'arboriculture et Ecole d'Ingénieurs ETS en viticulture, œnologie et arboriculture de Changins art. 1 des statuts du 20 novembre 1987 de la Fondation «Ecole supérieure de viticulture, d'œnologie et d'arboriculture et Ecole d'ingénieurs ETS en viticulture, œnologie et arboriculture de Changins»<sup>3</sup>.
4. Fondation Bellevue en vertu de l'article 1 de l'arrêté du 1<sup>er</sup> mai 1990 concernant la constitution et l'organisation de la fondation de droit public cantonal «Bellevue» pour l'accueil de personnes handicapées psychiques et mentales<sup>4</sup>; la loi du 3 novembre 2006 abroge la loi concernant la constitution de la fondation de droit public cantonal «Bellevue» pour l'accueil de personnes handicapées psychiques et mentales et constitue un droit de superficie en faveur de la fondation HorizonSud<sup>5</sup>.
5. Fondation d'Hauterive en vertu de l'article 1 de l'arrêté du 27 décembre 1966 concernant l'érection de la Fondation d'Hauterive<sup>6</sup>.
6. Fondation romande pour toxicomanes internés et condamnés en vertu de l'article 1 du règlement du 10 décembre 1987 concernant la Fondation pour toxicomanes internés et condamnés<sup>7</sup>.
7. Fonds d'entraide sociale en vertu de l'article 1 de règlement du 13 décembre 1988 relatif au Fonds d'entraide sociale<sup>8</sup>.

### 3.6 Les fondations de droit privé

L'Etat en «possède» aussi. En voici quelques exemples:

1. Fondation ASECE – Georges Aegler
2. Fondation franco-suisse pour la recherche et la technologie
3. Fondation Seed Capital Fribourg
4. Fondation suisse pour la recherche en microtechnique (FSRM)
5. Haute Ecole de théâtre de Suisse Romande (HETSR) en vertu de l'art. 6 de Convention intercantonale du

31 mai 2001 relative à la Haute Ecole de théâtre de Suisse Romande<sup>9</sup>

6. Parloca Fribourg, Fondation pour la location-participation
7. Vitrocentre Romont, Centre suisse de recherche sur le vitrail et les arts du verre
8. Vitromusée Romont, Musée Suisse du Vitrail et des Arts du Verre
9. Fondation Espace Jean Tinguely – Niki de Saint Phalle

Il arrive aussi que l'Etat «participe» à d'importantes fondations de droit privé comme celle qui gère depuis 1965 l'excédent financier de l'Association du Centre professionnel cantonal (ACPC).

### 3.7 Les sociétés d'économie mixte

Il s'agit des entités dans lesquelles l'Etat possède une participation majoritaire ou renforcée:

1. Agy Expo SA
2. Groupe E SA
3. Remontées mécaniques fribourgeoises SA
4. Rose de la Broye SA
5. Société anonyme pour l'incinération des déchets du canton de Fribourg et de la Broye vaudoise (SAID-DEF)
6. Transports publics fribourgeois SA

### 3.8 Les sociétés anonymes et sociétés coopératives pures

Ce sont celles dans lesquelles l'Etat ne possède que des participations minoritaires et sans renforcement de sa position au travers d'une représentation accrue. Le document officiel «Inventaire – Actions et parts sociales – Prêts et participations sociétés d'économie mixte» du 31 décembre 2010 mentionne les éléments suivants, qu'il est difficile de classer; il apparaît en effet que l'Etat est «actif» dans des domaines très divers. Peut-être peut-on néanmoins distinguer en fonction du type de prestations que fournissent les sociétés, entre celles qui sont plus industrielles et celles qui ont une vocation plus financière; ce mode de classification ne tient pas compte de l'importance financière de la participation de l'Etat, qui varie fortement d'une société à l'autre:

1. Bains de la Motta SA; Centre de ramassage et d'identification des déchets spéciaux SA (CRIDEC SA); Chemin de Fer du Lötschberg SA; Compagnie du Chemin de Fer Montreux-Oberland Bernois SA; Coopérative fribourgeoise pour les fromages d'alpage; Espace Gruyère SA; Foire suisse d'échantillons (actuellement: MCH Group SA); Heliswiss Hélicoptère suisse SA; Kompostieranlage Seeland AG; Salines suisses du Rhin SA; Société anonyme pour le chauffage à distance du Plateau de Pérolles PLACAD SA; Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat SA; Société du Tunnel du Grand-St-Bernard SA;

<sup>1</sup> RSF 481.0.1

<sup>2</sup> RSF 921.4

<sup>3</sup> RSF 911.2.31

<sup>4</sup> RSF 834.1.41

<sup>5</sup> RSF 834.1.4

<sup>6</sup> RSF 191.23.31

<sup>7</sup> RSF 342.17

<sup>8</sup> RSF 122.73.61

<sup>9</sup> RSF 428.5

Société immobilière Grenette SA; Sucrerie Aarberg et Frauenfeld SA; Télégruyère SA; Transhelvetica SA; Y-Parc SA.

2. Capital Risque Fribourg SA; Coopérative de cautionnement des Arts et Métiers Fribourgeois (en liquidation depuis le 18 juin 2008) remplacée pour les PME par la Coopérative Romande de cautionnement immobilier; Coopérative Romande de cautionnement pour les PME; Société coopérative paysanne de cautionnement du canton de Fribourg.

### 3.9 Les sociétés anonymes et sociétés coopératives de droit public

Selon l'Inventaire précité, le canton de Fribourg n'a pas créé d'entité de ce type. Cependant, il détient des participations au sein de la Banque nationale suisse (BNS), qui est une société anonyme de droit public, ainsi que dans la Société suisse de crédit hôtelier, qui est une société coopérative de droit public.

## 4. LE NIVEAU POSSIBLE DE CONTRÔLE SUR CHAQUE TYPE D'ENTITÉ

En fonction de chaque type d'entité répertorié précédemment, l'Etat peut décider d'exercer un contrôle plus ou moins étroit, notamment lorsqu'il décide de mener une politique du propriétaire. L'autonomie du canton de Fribourg est cependant limitée et ponctuelle.

### 4.1 L'objectif poursuivi et son impact sur la «politique du propriétaire»

Le seul fait que l'Etat décide de «participer» dans une entité tierce – en particulier une société anonyme de droit privé – implique et indique que l'activité (notamment commerciale) de cette dernière correspond à un certain intérêt public. Dès lors, on peut admettre le principe selon lequel, pour ces entités, une obligation juridique de promouvoir l'intérêt public vient s'ajouter à leur but de maximisation des bénéfices; et cela sans que cette dimension d'intérêt public ne soit forcément mentionnée dans leurs statuts.

L'étendue de ce devoir d'intérêt public n'est pourtant pas égale pour toutes les participations étatiques; il est plus large ou plus restreint suivant le genre d'activité exercée et l'ampleur de l'implication que la collectivité entend avoir dans la stratégie et la gestion de l'entreprise en question. Dans ce contexte, on peut distinguer entre celles auxquelles la collectivité délègue l'accomplissement d'une tâche publique et celles dont l'activité ne consiste pas dans l'accomplissement d'une tâche déléguée, mais qui est de par sa nature telle que son exercice correspond à un intérêt public.

Fort de cette distinction:

1. Pour les entités chargées d'accomplir une tâche publique, elles ont par principe l'obligation de respecter dans leur activité les mêmes principes constitutionnels que ceux qui s'appliquent aux autorités administratives; l'article 35 al. 2 Cst. fédérale prévoit expressément que «quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.» Dès lors et sans égard à l'importance de la participation de la collectivité, une telle

entité ne saurait avoir comme seul but la maximisation de son bénéfice; elle doit poursuivre en même temps l'intérêt public et c'est ce dernier qui prime dans les situations où les deux buts sont incompatibles.

2. Pour les entités qui exercent une activité d'intérêt public (mais sans remplir une tâche publique au sens strict), l'obligation de respecter les droits fondamentaux ainsi que de contribuer à la réalisation de l'intérêt public en question dépendra du niveau d'engagement de la collectivité, et ceci sans référence à la forme juridique de l'entité concernée. C'est ce niveau d'engagement qui déterminera s'il est ou non question pour l'Etat de mener une politique du propriétaire:

- Dans les cas où la collectivité y détient une majorité qualifiée d'au moins deux tiers des droits de vote – dans le canton de Fribourg, c'est le cas pour Groupe E – on peut admettre que l'entité est liée aussi bien par les droits fondamentaux des administrés concernés que par l'intérêt public, puisque la collectivité est en mesure de déterminer seule le résultat de tout vote dans les organes dirigeants (en particulier l'assemblée générale). L'entreprise en question s'apparente dans ces cas à une entreprise étatique et l'Etat peut y développer une politique du propriétaire.

- Si la collectivité n'y détient qu'une majorité simple des droits de vote – c'est le cas des TPF – on doit aussi présumer qu'il existe une obligation pour l'entité de respecter les droits fondamentaux des administrés ainsi que l'intérêt public; en effet, aucune décision ne peut être prise sans l'accord de la collectivité participante, que cet accord soit explicite ou implicite. On peut parler dans ces cas d'une entreprise étatique avec participation privée; l'Etat peut ici aussi y mener une politique du propriétaire ou définir des mandats de prestations.

- Ce n'est que dans les cas où la collectivité est actionnaire minoritaire que l'on a à faire proprement dit à une société privée avec participation étatique; là, la possibilité existe toujours que la collectivité ne parvienne pas à imposer ses vues dans les questions soumises au vote de l'organe suprême de l'entité (l'assemblée générale des sociétés anonymes). Dans ce cas, on ne voit pas que l'Etat puisse ambitionner de développer une politique du propriétaire.

Pour autant, l'importance de la participation de la collectivité n'a pas d'influence sur son obligation d'exercer ses droits d'actionnaire – ou tous autres droits qui lui reviennent en fonction de la forme juridique de l'entité concernée – d'une manière qui respecte au mieux et contribue autant que possible à la réalisation aussi bien des droits fondamentaux que des intérêts publics. Ce devoir s'étend à tous les représentants de la collectivité au sein des organes de l'entité et dans leurs relations avec elle, qu'ils agissent au nom de la collectivité (par exemple en votant comme actionnaire à l'assemblée générale d'une société anonyme) ou alors en tant que mandataire ou employé de la collectivité (par exemple comme membre d'un conseil d'administration). Afin d'éviter tout conflit potentiel entre les devoirs de ces représentants dans les situations où l'intérêt économique de la société ne se recouvre pas avec l'intérêt public, les statuts des entités (surtout commerciales) pour lesquelles une participation étatique est

prévue ne devraient pas restreindre le but de l'entité à la maximisation de son bénéfice.

#### 4.2 Le choix de la forme juridique

Lorsque la collectivité crée une entité, le fait de choisir alors la forme d'une personne morale de droit public lui permet une plus grande liberté que lorsqu'elle retient celle d'une personne morale de droit privé; dans ce second cas en effet, ce seront les dispositions du droit privé exclusivement qui s'appliqueront. Au contraire, le choix d'une forme d'entité de droit public permet au législateur de la façonner avec une liberté relativement grande, dans son organisation comme dans ses mécanismes de gestion et de contrôle; c'est au travers de la législation nécessaire à sa fondation que ce processus de configuration se déroule.

Différents instruments juridiques permettent à la collectivité de donner plus ou moins d'autonomie à une telle entité externalisée:

1. Son autonomie résulte de l'octroi de la personnalité morale. L'absence de personnalité engendre au contraire une limitation des compétences de l'entité, qui ne peut alors agir que dans le cadre strict fixé par la loi.
2. L'organisation de l'entité peut également influencer son niveau d'autonomie. Ainsi la loi peut très largement régir son organisation ou au contraire la laisser s'organiser seule.
3. Le législateur peut également réserver un pouvoir de nomination à la collectivité ou encore fixer le statut des employés.
4. Le législateur pourra également donner à l'entité externalisée une autonomie financière plus ou moins étendue (simple patrimoine distinct ou libre utilisation des ressources).
5. Finalement, les normes qui fixent la/les tâche(s) externalisée(s) de l'entité concernée peuvent être plus ou moins précises, ce qui fera varier son autonomie administrative, à savoir sa liberté dans l'exécution de ces tâches.

Une forme publique permet donc un plus large contrôle de l'entité grâce aux mécanismes que le législateur peut mettre en place.

#### 4.3 L'autonomie du droit cantonal: l'exemple de la BCF

Si l'entité considérée est de droit public, le législateur fédéral n'empêche pratiquement pas les législateurs cantonaux d'exercer le contrôle qu'ils souhaitent et de mettre en place les mécanismes juridiques à cet effet. Tel n'est pas le cas pour les entités de droit privé, où là le droit fédéral ne laisse que très peu de place à l'autonomie des législateurs cantonaux.

Dans certains secteurs cependant, le droit fédéral instaure (ou maintient) un régime particulier. Pour Fribourg et dans la perspective du contrôle étatique examiné ici, le domaine bancaire présente un intérêt spécifique:

1. Selon l'article 3a de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB), est réputée banque cantonale toute banque créée en vertu d'un acte législatif cantonal et revêtant la forme d'un établissement ou d'une société anonyme. Le canton doit détenir dans

cette banque une participation de plus d'un tiers du capital et des droits de vote. Il peut garantir l'intégralité ou une partie des engagements de la banque. Une loi au sens formelle, qui règle la création et l'organisation de la banque, est donc nécessaire ainsi qu'une participation qualifiée du canton; la garantie de l'Etat n'est plus exigée. Le législateur cantonal est lié par les conditions de l'article 3 LB qui doivent être remplies afin que la banque en question obtienne son autorisation fédérale. Le législateur cantonal est libre de choisir la forme d'une société anonyme ordinaire (art. 620ss CO), d'une société anonyme au sens de l'article 762 respectivement 763 CO ou encore d'un établissement de droit public.

2. Le canton de Fribourg a choisi de créer un établissement de droit public cantonal (le projet de «privatisation» de la banque n'a jamais été concrétisé). En soi, la participation qualifiée du canton telle qu'exigée par la loi fédérale sur les banques lui permet déjà d'avoir une certaine influence sur les décisions de la banque. Pour la BCF, le législateur cantonal a mis en place le régime suivant:
  - Selon l'article 1 de la loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale de Fribourg (LBCF), la banque est une personne morale; elle a donc une autonomie juridique.
  - A l'article 2 LBCF, le législateur a ensuite pu fixer lui-même les buts de la banque, à savoir la contribution au développement de l'économie du canton, le fait de pourvoir aux besoins financiers de la population et de lui fournir la possibilité de placements sûrs de son épargne et de ses capitaux et finalement de procurer des ressources financières au canton. En contrepartie de la garantie fournie par l'Etat, une indemnité à fixer d'entente entre le Conseil d'Etat et le conseil d'administration est prévue (art. 3). L'Etat est chargé de fournir le capital de dotation dont le montant est fixé par le Grand Conseil (art. 5 al. 1 et 2). L'émission de titres de participation est limitée et la garantie de l'Etat ne les couvre pas (art. 5 al. 3).
  - Le législateur cantonal a également fixé le rayon d'activité de la banque (art. 8). L'autonomie de la banque est limitée par l'article 9 qui n'autorise la participation à des entreprises que si elle sert l'intérêt direct de la banque ou de l'économie fribourgeoise ou encore si elle se révèle nécessaire à la consolidation passagère de crédits.
  - Les comptes annuels, accompagnés des rapports du conseil d'administration et de l'organe de révision, sont soumis à l'approbation du Grand Conseil (art. 14).
  - Les organes de la banque sont également déterminés par la loi (art. 15) ainsi que les incompatibilités pour y siéger (art. 16). Les articles 20 à 42 sont tous consacrés à leur description. A l'article 20, la loi établit la composition du conseil d'administration: trois membres sont nommés par le Grand Conseil, trois par le Conseil d'Etat et un par le conseil d'administration lui-même. Les articles 21ss traitent du fonctionnement et des compétences du conseil d'administration, les articles 32ss ont trait à la direction générale, les articles 40ss à l'audit externe et l'article 42 à l'audit interne.

- Le président du conseil d'administration et celui de la direction générale sont tenus d'informer régulièrement la Direction des finances (art. 21 al. 2) et l'audit externe doit présenter un rapport au Grand Conseil (art. 41 al. 3), qui est joint à celui du conseil d'administration en vue de l'approbation exigée par l'article 14.
- Les articles 46ss traitent des comptes, du bilan et de la répartition des bénéfices.
- Finalement, l'article 50 charge le Conseil d'Etat de l'exécution de cette loi.

On constate ainsi que le législateur cantonal a pu très largement organiser et régir la Banque cantonale selon sa volonté.

#### 4.4 Les établissements et les fondations

Les fondations fournissent généralement des prestations pécuniaires (subventions) tandis que les établissements assurent le plus souvent des prestations matérielles (La Poste, universités, hôpitaux). Dans le premier cas, le patrimoine est donc l'élément central de l'entité, alors que la seconde construction juridique fait également intervenir des personnes et des choses pour atteindre les objectifs visés. Les fondations de droit public et de droit privé se distinguent par leur constitution et leur soumission au droit public ou privé et non par la participation de la collectivité; la création d'une fondation de droit privé est soumise aux règles de l'article 81 CC alors que la fondation de droit public est créée par une loi. Si la collectivité et des tiers participent au financement et créent ensemble une fondation, elle sera soumise au Code civil, entre autre à la surveillance prévue à l'article 84 CC, et elle sera donc de droit privé. Lorsque la collectivité constitue seule une fondation, elle aura le choix entre la forme privée et la forme publique. Par ailleurs, une fondation de droit privé acquiert la personnalité morale par son inscription au registre du commerce (art. 52 al. 1 CC) alors que c'est au travers de la loi qui la constitue qu'une fondation de droit public acquiert la personnalité morale, sans qu'une inscription au registre du commerce soit nécessaire (art. 52 al. 2 CC).

#### 4.5 Les fondations de droit privé

L'organisation et le fonctionnement d'une fondation de droit privé sont très libres. A l'instar de toute personne morale, pour avoir l'exercice des droits civils, la fondation doit avoir les organes que la loi et les statuts exigent à cet effet (art. 54 CC). Les dispositions légales relatives à l'organisation des fondations sont sommaires. Selon l'article 83 CC, l'acte de fondation doit indiquer les organes de celle-ci et son mode d'administration. En vertu du principe de la liberté du fondateur, ce dernier peut prévoir ce qu'il veut en matière de règles de fonctionnement. La loi exige uniquement que la fondation ait un organe suprême, souvent appelé «conseil de fondation» (art. 81 al. 2 in fine, 83a al. 1 et 83b al. 1 CC), et dans certains cas un organe de révision (art. 83b et 83c CC). Selon l'article 84 CC, les fondations de droit privé sont en outre soumises à une autorité de surveillance. Le reste de l'organisation est laissé entièrement au choix du fondateur; il peut décider de se nommer seul membre du conseil de fondation, d'y déléguer ses représentants ou encore de soumettre les décisions de la fondation à son approbation. En effet, la loi ne prévoit rien au sujet de la

désignation des membres du conseil de fondation et de leur rôle (sauf la tenue des livres de comptes conformément à l'article 83a al. 1 CC). Le conseil de fondation est un organe exécutif qui tend à réaliser la volonté du fondateur; une fondation n'a pas d'organe «législatif» car elle ne peut pas disposer d'elle-même. Conformément à l'article 55 al. 1 CC, le conseil de fondation représente la fondation et engage sa responsabilité.

Pour connaître les attributions de l'organe supérieur, on se réfère à l'acte de fondation, aux statuts et au contrat qui lie l'organe supérieur à la fondation ainsi qu'à l'article 84 al. 2 CC qui exige que les biens des fondations soient employés conformément à leur destination. En pratique, l'autorité de surveillance guide le choix du fondateur en proposant des modèles au travers de statuts-type. En outre, s'il y a une carence dans l'organisation, l'article 83d al. 1 CC permet à l'autorité de surveillance de prendre les mesures nécessaires, notamment en fixant un délai à la fondation pour régulariser sa situation ou en nommant l'organe qui fait défaut ou un commissaire. Si une réorganisation est impossible, l'article 83d al. 2 CC prévoit la remise des biens à une autre fondation dont le but est aussi proche que possible de celui qui avait été prévu. Si une simple modification de l'organisation est nécessaire, l'article 85 CC est applicable. L'article 86a CC qui est une nouveauté de la révision de 2004 permet au fondateur d'exiger la modification du but de la fondation aux conditions mentionnées. Cependant, le droit de changer de but est limité si la fondation poursuit un but de service public ou d'utilité publique (art. 86a al. 2 CC). Dans ce cas, le nouveau but doit demeurer un but de service public ou d'utilité publique pour des questions fiscales. Selon l'article 95 al. 1 let. i et m de l'ordonnance sur le registre du commerce, tous les membres du conseil de fondation doivent être inscrits au registre, ainsi que l'organe de révision s'il y en a un.

La Fondation Seed Capital Fribourg est un exemple récent d'application de ce régime: l'article 2 fixe le but de la fondation. Le conseil de fondation est composé de trois membres désignés par le Conseil d'Etat (art. 3). Les moyens financiers de la fondation sont établis à l'article 4. La manière de réaliser le but est définie à l'article 5 (prêts ou prises de participation) et les critères à remplir pour bénéficier des prestations sont donnés à l'article 6. L'article 7 prévoit le contenu minimal des conventions faites avec les bénéficiaires. Un rapport de gestion doit être remis au Conseil d'Etat chaque année (art. 8). La dissolution de la fondation est réglée (art. 9).

Ce régime montre combien grande est la latitude de l'Etat de «contrôler» ses fondations de droit privé, à condition qu'il y songe au moment où il les crée et qu'il utilise pleinement les institutions juridiques que le Code civil lui octroie à cet effet.

#### 4.6 Les fondations de droit public

L'organisation et le fonctionnement d'une fondation de droit public vont dépendre de la loi qui est à la base de sa constitution. En vertu de l'article 59 CC, le droit privé ne s'y applique pas. Le législateur peut cependant s'inspirer du régime de droit privé qui, dès lors, déploiera ses effets à titre de droit public supplétif. La fondation de droit public se distingue d'un simple fonds par le fait que le législateur lui octroie la personnalité morale. Le but, l'autonomie et les tâches de la fondation sont également fixés par la loi. La liberté donnée à cet égard au législa-

teur par rapport au régime de droit privé est moins frappante que pour d'autres types d'entités (société anonyme ou société coopérative de droit public) au vu de la grande liberté dont dispose également le créateur d'une fondation de droit privé.

La Fondation d'Hauterive offre un exemple du pouvoir de contrôle que le législateur cantonal peut aménager pour l'Etat<sup>1</sup>: l'arrêté de création fixe à son article 1 le but de cette fondation, puis il établit la composition du conseil de fondation avec son mode d'élection (art. 6: trois représentants de l'Etat et de l'Association des amis d'Hauterive désignés par le Conseil d'Etat plus deux représentants de la communauté bénéficiaire) ainsi que ses pouvoirs (art. 7). En outre, certains actes sont soumis à l'approbation du Grand Conseil et du Conseil d'Etat (art. 7 al. 1 2<sup>e</sup> phr. et al. 2). Des règles relatives au contrôle des comptes sont également prévues (art. 8 al. 2, 9 et 10). Enfin, la législation cantonale fixe les cas de dissolution de la fondation (art. 12).

#### 4.7 Les corporations

Les corporations sont des groupements d'individus qui par leurs participations déterminent la volonté de l'entité. Le régime décrit aux articles 52 al. 2 et 59 al. 1 CC leur est applicable. Une inscription au registre du commerce n'est donc pas constitutive; les corporations de droit public acquièrent la personnalité indépendamment de toute inscription (art. 52 al. 2 CC). Quant à l'article 59 al. 1 CC, il émet une réserve générale en faveur du droit public pour les entités qui lui sont soumises.

#### 4.8 Les corporations de droit public

Les corporations de droit public peuvent être des collectivités, des associations de communes, des sociétés anonymes ou des sociétés coopératives. Ces corporations de droit public permettent toutes à l'Etat d'y maintenir un contrôle, en fonction des tâches qu'elles gèrent, toute en leur assurant une certaine autonomie. La création d'une corporation de droit public nécessite toujours une base légale.

Les collectivités sont des groupements de personnes (les «membres») qui forment une personne morale soumise au droit public. Ce sont des sujets de droit qui peuvent acquérir des droits et des obligations. Les collectivités publiques décentralisées ont la particularité de dépendre d'une autre collectivité publique (centrale ou non); elles doivent donc être créées ou du moins reconnues et surveillées par leur entité supérieure. Les communes ou encore les paroisses sont un exemple de collectivité publique décentralisée; elles ne sont pas l'objet du présent rapport.

Les associations de communes (de droit public) visent les cas où des communes s'associent en vue de l'accomplissement de tâches communales (cf. art. 109ss de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes<sup>2</sup>). Une fois créée, l'association est une personne morale distincte des communes qui en font parties. Le droit cantonal règle les modalités de création de ce type d'entité; le mécanisme de l'approbation assure un contrôle de la part de l'Etat. Ce n'est pas non plus l'objet du présent rapport.

Le législateur (cantonal ou fédéral) a la faculté de créer une société de droit public sur le modèle de la société anonyme, par un acte de droit public. Il crée alors une personne morale avec un capital, divisé en actions mais à laquelle les règles de droit privé ne s'appliquent pas, sauf éventuellement à titre supplétif par un renvoi prévu dans la loi qui la constitue (ex. art. 1 al. 2 de la loi vaudoise organisant la Banque cantonale vaudoise du 20 juin 1995). L'article 763 CO fixe certaines limites à la liberté du législateur cantonal d'instituer des personnes morales de ce type: il exige que la création se fasse sous forme de loi, qu'une responsabilité subsidiaire du canton soit prévue (sauf si la création a eu lieu avant 1883), que la société ait un but d'intérêt général et que le canton participe à son administration. La base légale en question doit régir entre autres le but, l'organisation et les moyens financiers de l'entité. Les lois spéciales qui créent des sociétés anonymes de droit public utilisent divers vecteurs pour mettre en œuvre l'intervention de l'Etat dans la formation de leur volonté, en particulier: approbation nécessaire, obligation de garantir une majorité à l'Etat, représentants au conseil d'administration; l'indépendance de la société sera plus ou moins importante selon le système choisi.

Le législateur (cantonal ou fédéral) peut également créer une société en s'inspirant de la structure de la société coopérative. L'article 829 CO mentionne l'existence de telles sociétés mais ne pose aucune condition. Il est admis que sa création se fasse par un acte législatif et qu'un intérêt public existe.

A ce jour, le canton de Fribourg ne connaît aucun cas de sociétés (anonyme ou coopérative) de droit public.

#### 4.9 Les corporations de droit privé

Les corporations de droit privé regroupent les sociétés anonymes (pures ou d'économie mixte), les autres sociétés commerciales et les autres corporations de droit privé comme les associations. Ces corporations sont des sujets de droit privé; ce sont les actionnaires ou les associés qui créent ces entités et non pas la collectivité. Les corporations de droit privé de type société anonyme pure sont des cas de participation simple à des sociétés anonymes ordinaires au sens des articles 620ss CO. La collectivité intervient alors comme simple actionnaire minoritaire. Le droit privé s'applique pleinement dans ce cas et donne tout au plus la possibilité à la collectivité de demander une protection particulière au sens de l'article 709 al. 2 CO en sa qualité d'actionnaire minoritaire.

La société d'économie mixte désigne les cas où la collectivité est majoritaire dans une société privée ainsi que les cas où elle a une participation en soi minoritaire mais renforcée au travers de l'article 762 CO. Ces sociétés doivent avoir un intérêt public qui justifie une participation étatique. Groupe E et les TPF appartiennent à cette catégorie. La société peut premièrement être entièrement en main de la collectivité; dans ce cas, elle est soumise au droit privé, mais gérée par la collectivité. Cette dernière peut deuxièmement être l'actionnaire majoritaire; cette situation relève également du droit privé. Ses représentants au conseil d'administration sont alors élus par l'assemblée générale et non désignés directement; ils ont le même rôle et la même position que les autres administrateurs. Dans un cas de représentation au sein du conseil d'administration d'une société anonyme ordinaire, la collectivité ne peut pas simplement révoquer son représentant (sauf à être l'actionnaire majoritaire), contrairement

<sup>1</sup> Arrêté du 27 décembre 1966 concernant l'érection de la Fondation d'Hauterive (RSF 191.23.31).

<sup>2</sup> RSF 140.1.

au cas dans lequel ce représentant est délégué sur la base de l'article 762 CO.

La société d'économie mixte au sens de l'article 762 CO permet troisièmement à la collectivité de déléguer des représentants au sein du conseil d'administration ou de l'organe de révision, ce qui lui confère une position privilégiée. Elle n'a pas besoin de l'accord de l'assemblée générale. Un tel privilège peut lui être octroyé indépendamment de sa qualité d'actionnaire. En contrepartie, la responsabilité de ses représentants est canalisée sur la tête de la collectivité (art. 762 al. 4 CO). Le recours à la société d'économie mixte renforcée au sens de l'article 762 CO n'a d'intérêt que si l'Etat n'est pas déjà majoritaire, car alors il bénéficie d'un pouvoir de décision suffisant pour conduire la société. Deux conditions sont nécessaires à l'existence de ce type de société: (1) les statuts doivent prévoir la représentation de l'Etat et un intérêt public doit justifier cette intervention étatique. (2) La transformation d'une société anonyme en société d'économie mixte nécessite une majorité absolue (art. 703 CO) ou le respect du quorum de l'article 704 CO voire l'unanimité, si le but social est modifié (art. 704 al. 1 ch. 1 CO) respectivement si tout but lucratif est supprimé (art. 706 al. 2 ch. 4 CO).

Dans l'optique du présent rapport, la société de droit privé en général pose trois types de questions à la collectivité qui veut y avoir recours ou qui hérite d'une telle entité:

1. Les objectifs poursuivis (en particulier sur le plan économique) sont-ils compatibles avec les caractéristiques d'une société commerciale? (1) Celle-ci est par essence sensée dégager un profit («Gewinnstrebigkeit»); elle n'a donc a priori pas d'exigences morales à satisfaire et n'est pas destinée à satisfaire des besoins qui ne sont pas les siens. (2) Le profit que cette société dégage doit en principe revenir aux actionnaires comme rendement sur leur investissement et rémunération pour les risques qu'ils assument; en cela, le capital social se distingue du capital de dotation que la collectivité met à disposition de ses entités externalisées. (3) La société est construite sur une séparation de principe entre la propriété et le contrôle: les actionnaires délèguent la gestion de leur investissement aux organes de la société. De nombreux mécanismes économiques ont été imaginés et mis en place au cours du temps pour éviter que ces organes privilégient leurs intérêts personnels au détriment de celui de la société; c'est le but en particulier de toutes les formes de rémunération par participation au résultat de l'entreprise.
2. Comment les représentants de la collectivité au sein des organes de la société doivent-ils gérer le risque de conflit d'intérêts? Ce risque existe, même s'il est limité par le fait que la société devrait indirectement poursuivre un intérêt public et qu'il devrait donc y avoir convergence entre intérêt public et intérêt sociétal; c'est en particulier le cas lorsque l'intérêt public a trouvé place dans les statuts qui gouvernent la société. Si ce problème survient néanmoins, les solutions suivantes sont envisageables: (1) entre intérêt sociétal et intérêt public, l'intérêt sociétal doit primer, mais sans pour autant que l'intérêt public soit oublié. (2) En cas de conflits insolubles: si les instructions de la collectivité doivent être suivies par ses représentants, elle encourt le risque que sa responsabilité soit engagée en cas de décision contraire à l'intérêt sociétal; si elle admet qu'ils ne suivent pas les instructions reçues, on risque d'imputer à la collectivité des choix qu'elle n'a pas faits. Dans les deux cas, la position de la collec-

tivité n'est donc pas sans risque dès l'instant où il y a divergence entre intérêt public et intérêt sociétal. C'est sur cette divergence que la collectivité doit travailler et en tirer les conclusions qui s'imposent, au besoin renoncer à sa participation. Si elle la maintient, elle devra prendre soin de faire inscrire dans les statuts de la société l'intérêt public à poursuivre (champ d'activité et mode d'activité) et sa priorité par rapport à l'objectif de dégager des bénéfices; les représentants de la collectivité au sein du conseil d'administration pourront agir en conformité avec leur «mission» sans s'exposer eux-mêmes ou la collectivité à responsabilité. Il serait par contre illusoire de vouloir régler la question en insérant dans les statuts de la société un droit pour les représentants de la collectivité de privilégier l'intérêt public et de n'en subir aucune conséquence en termes de responsabilité.

Si les représentants de la collectivité ne respectent pas ses instructions, elle a le pouvoir de les révoquer (art. 762 al. 2 CO), mais elle ne peut pas annuler les décisions prises. L'assemblée générale ne peut évidemment pas révoquer les représentants de la collectivité; par contre, elle peut exiger de la collectivité de le faire si de justes motifs existent, si nécessaire par voie d'action. Les représentants de la collectivité au sein de l'assemblée générale d'une société ne rencontrent pas ces problèmes. En effet, le régime général de l'article 689b CO leur permet de respecter des instructions et, en outre, les actionnaires n'encourent aucune responsabilité.

Les représentants de la collectivité au sens de l'article 707 al. 3 CO peuvent par contre être révoqués par l'assemblée générale sur la base de l'article 705 CO.

3. Quelles sont les informations que la collectivité peut/doit recevoir de ses représentants au sein de la société? Elle doit nécessairement être informée – au moins dans une certaine mesure – afin qu'elle puisse donner ses directives. Cependant, ce devoir d'information ne doit pas dépasser le cadre de l'intérêt public que la société a pour but de réaliser; il est en outre assujéti au respect du droit impératif, en particulier lorsqu'il s'agit d'une société cotée en bourse.

## 5. UNE ANALYSE COMPARATIVE

Les références présentées dans les développements qui suivent permettent d'établir un standard en droit suisse; c'est par rapport à ce standard que le canton de Fribourg peut évaluer sa position actuelle et configurer la solution qu'il entend adopter.

### 5.1 La Confédération

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a adopté un rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>1</sup>. Suite à ce rapport, quatre postulats ont été déposés, qui ont généré en 2009 un rapport complémentaire sur le même sujet<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération, FF 2006, p. 7799 ss (ci-après: Rapport 2006).

<sup>2</sup> Rapport du Conseil fédéral du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national, FF 2009, p. 2299 ss (ci-après: Rapport 2009).

Le rapport de 2006 répartit les tâches de la Confédération en quatre groupes: les tâches ministérielles, les prestations à caractère monopolistique, les tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, les prestations fournies sur le marché; l'idée est de vérifier si une tâche donnée se prête à une externalisation (ch. 3). Viennent ensuite vingt-huit principes directeurs relatifs à huit aspects de la gestion des entités devenues autonomes: la forme juridique, les organes, les représentants de la Confédération, les responsabilités, les compétences particulières, les objectifs stratégiques, le contrôle et la haute surveillance, les finances et les impôts (ch. 4). Ces principes directeurs sont appliqués aux tâches qui se prêtent à une externalisation, puis organisés en un modèle de gestion spécifique à chaque type de tâches (ch. 5). Finalement, le rapport fixe la répartition des rôles au sein de la Confédération (ch. 6).

Le rapport de 2009 complète le rapport de 2006 sur les points suivants: les représentants de la Confédération qui siègent dans des conseils d'administration et reçoivent des instructions (ch. 3), la politique du personnel et la réglementation des caisses de pension (ch. 4), une représentation équilibrée des sexes et des régions linguistiques (ch. 5), le contrôle exercé par le Conseil fédéral (ch. 6).

La forme d'organisation choisie pour chaque entité considérée doit «assurer à la Confédération en tant que propriétaire une emprise et un contrôle conformes au but d'intérêt public de sa propriété ou de sa participation». Cependant, elle ne doit limiter l'autonomie de la société que dans la mesure de ce qui est nécessaire. En ce qui concerne la représentation au sein des conseils d'administration et compte tenu des conflits qui peuvent surgir entre les intérêts de la Confédération et ceux de l'entité autonome concernée, «la Confédération ne devrait plus être représentée par des personnes recevant des instructions que dans les conseils d'administration ou d'institut où cela s'impose». Une telle représentation est jugée nécessaire si la participation de la Confédération s'impose en raison de ses connaissances spécifiques ou si elle n'a pas d'autre moyen de défendre ses intérêts. De ces réflexions découle le principe suivant: «La Confédération ne doit être représentée dans les conseils d'administration ou d'institut d'entités devenues autonomes par des personnes recevant des instructions que si ses intérêts ne peuvent pas être défendus adéquatement en l'absence de ces représentants ou si le profil d'exigences du conseil d'administration ou du conseil d'institut le requiert». La Confédération est en outre chargée de fixer les objectifs.

Suite à un postulat de l'une des commissions de gestion du Parlement<sup>1</sup>, le rapport 2009 a développé la problématique de la représentation de la Confédération au sein des conseils d'administration. Deux aspects en particulier sont traités: (1) l'accès privilégié aux informations que génère la participation; (2) les conflits entre les intérêts de la Confédération et ceux de la société en question. Pour ce qui est de la transmission d'informations, il convient de tenir compte des limites que fixent le droit de la société anonyme (art. 717 al. 2 CO) et le droit des marchés financiers (art. 1 LBVM). En ce qui concerne les conflits d'intérêts, la Confédération prévoit la primauté de l'intérêt sociétal. En outre, elle estime que le risque de conflit est minime car la présence de la Confédération s'explique par un intérêt public qui doit se refléter dans

les statuts de la société; l'intérêt public et celui de la société devraient donc converger.

En mars 2010, une initiative parlementaire a été déposée qui demande à la Confédération d'approfondir la façon dont le Parlement doit assurer sa tâche de haute surveillance. Le Conseil fédéral devra dans ce cadre établir des objectifs stratégiques qui seront le point de rattachement de cette surveillance. Le Parlement pourra participer à l'élaboration de ces objectifs. Enfin, l'initiative propose d'uniformiser les rapports du Conseil fédéral<sup>2</sup>.

## 5.2 Les cantons

Ceux qui suivent sont ceux qui se sont particulièrement préoccupés de leur possibilité d'exercer un contrôle sur les entités qu'ils détiennent ou auxquelles ils participent:

### 5.2.1 Argovie

Afin d'assurer une gestion uniforme de ses participations, le canton d'Argovie a édicté en 2007 des «lignes directrices»<sup>3</sup>. Elles règlent les rapports entre le canton et ses participations, fixent les conditions de participation et décrivent quelle structure institutionnelle est nécessaire. En particulier, elles exigent un «rapport de participations» annuel. En outre, les buts et les stratégies doivent être arrêtés, en tenant compte des intérêts du canton; ils doivent ensuite être régulièrement évalués (R 16). La transparence est assurée grâce à un droit d'accès aux documents importants (R 20). Par contre, ces lignes directrices ne prévoient aucun droit de donner des instructions aux représentants du canton.

Il est prévu de réviser ces lignes directrices sur la base des expériences acquises. Cette révision pourrait amener de nouveaux éléments, par exemple un traitement différencié des participations majoritaires et minoritaires, une simplification du rôle du département cantonal des finances, l'établissement de critères de sélection des membres des conseils d'administration et la fixation de leur rémunération.

### 5.2.2 Bâle-Campagne

Le canton de Bâle-Campagne a édicté une «ordonnance» qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009. Cette ordonnance établit le rôle des autorités (§ 4–7), règle la gestion des participations cantonales (§ 8–22) et la représentation du canton (§ 23–28).

Les buts et les stratégies à suivre doivent être clairement définis (§ 8 ss). Une représentation du canton n'est exigée que lorsqu'elle est stratégiquement nécessaire (§ 23). En ce qui concerne les rapports entre les autorités cantonales et leurs représentants, la loi ne dit pas si ces derniers sont liés par les buts et les stratégies que le canton adopte, ni si des instructions peuvent leur être données.

### 5.2.3 Berne

Le canton de Berne a adopté en 1995 des «principes régissant les relations entre le canton et ses entreprises

<sup>1</sup> Postulat de la Commission de gestion du Conseil national du 23 novembre 2007, n° 07.3772.

<sup>2</sup> Initiative parlementaire. Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques des unités indépendantes. Rapport explicatif de la Commission des finances du conseil national du 29 mars 2010, FF 2010, p. 3057ss.

<sup>3</sup> Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) du 7 mars 2007.

publiques et semi-publiques»; un réexamen de ce texte a eu lieu en 2007, qui a donné lieu à un rapport du gouvernement. Suite à cela, le Conseil exécutif a approuvé le 3 mars 2010 une directive intitulée «stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales». Cette directive définit les instruments et les procédures de contrôle; elle permet également d'assurer une certaine transparence.

Concrètement, elle établit les rôles et les compétences des différentes autorités (ch. 3) puis fixe et développe les éléments clés de la surveillance et du controlling, à savoir les stratégies du propriétaire, les stratégies de surveillance, les profils d'exigences pour les membres des conseils d'administration et de fondation, un système standardisé de reporting annuel, les comptes rendus spéciaux, les entretiens de controlling avec les directions des organisations et les autres instruments et activités (ch. 4–11).

La stratégie financière doit contenir le but et l'intérêt de l'engagement du canton ainsi que les objectifs, rôles et tâches d'une représentation du canton au sein d'un conseil d'administration ou de fondation (ch. 6.2); la directive ne développe toutefois pas chacun de ces divers éléments. La question d'éventuelles instructions à donner aux représentants du canton n'est pas non plus abordée.

#### 5.2.4 Genève

En s'inspirant des lignes directrices définies par la Confédération (ci-dessus ch. 5.1) et les organisations internationales comme l'OCDE, le canton de Genève a élaboré un projet de «loi» qui vise la réforme de la gouvernance et du contrôle des établissements de droit public. Il s'agit d'un projet qui vise les principaux établissements et fondations de droit public juridiquement autonomes, qui exécutent une tâche relevant du droit cantonal et qui sont soumis à la surveillance du Conseil d'Etat. Le but visé est un contrôle et une surveillance cohérente de ces entités.

La question des participations du canton dans les sociétés n'est quant à elle pas réglée.

#### 5.2.5 Jura

En date du 24 mars 2009, le canton du Jura a émis des «directives» concernant la représentation du canton au sein des entités partenaires. Ces directives établissent la manière de fixer la stratégie à suivre (art. 3), elles règlent la représentation du canton (art. 4–10 et 12–13) et elles exigent un suivi des participations (art. 11).

Les représentants du canton au sein des organes de haute direction des personnes morales reçoivent une «lettre de mission» qui fixe les objectifs visés (art. 8). Un suivi de l'activité de ces représentants s'opère au travers de rencontres qui doivent être au minimum annuelles (art. 10).

Les représentants de l'Etat aux assemblées générales des entités reçoivent des instructions de vote (art. 12 al. 3).

Malgré la possibilité donnée au canton de guider ses représentants, il n'a pas la garantie que sa volonté soit respectée; en effet, les décisions au sein des assemblées générales comme des conseils d'administration, d'institut ou de fondation sont prises à la majorité.

#### 5.2.6 Lucerne

En 2007, le canton de Lucerne a adopté des «directives» de corporate governance (arrêté n° 1630). Ce texte n'est

pas accessible au public. Il est par ailleurs dépassé: sur ce thème de discussion permanent dans le canton, un projet de législation est en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

#### 5.2.7 Valais

La Constitution du canton du Valais prévoit à son article 40 que la haute surveillance qu'exerce le Grand Conseil sur les activités étatiques s'étend aux représentants du canton dans les sociétés où il détient une participation prépondérante.

Le canton du Valais a aussi élaboré en 2009 un avant-projet de «loi» sur ses participations dans des personnes morales. Cet avant-projet détermine les conditions d'acquisition et d'aliénation des participations (art. 3–5), il réglemente la représentation du canton au sein des organes des personnes morales (art. 6–19) et il prévoit un suivi financier de ces participations (art. 20–25). Une loi sur la participation de l'Etat à des personnes morales et autres entités a été acceptée par le Grand Conseil le 7 mars 2011.

En cas de représentation au sein des organes de haute direction, l'article 12 al. 1 de l'avant-projet prévoit que les représentants défendent l'intérêt public et veillent au respect des objectifs fixés par l'autorité. Ils reçoivent d'office ou sur demande des instructions (art. 12 al. 2). Lors des rencontres obligatoires entre les représentants et l'autorité, les objectifs sont mis à jour et les représentants font un rapport sur la situation (mise en œuvre des objectifs, conflit d'intérêts) (art. 20). En cas de représentation au sein d'une assemblée générale, l'autorité donne des instructions de vote aux représentants (art. 21).

Tout comme pour le canton du Jura, la possibilité de donner des instructions n'est pas une garantie d'obtenir le résultat, en raison des règles de majorité.

#### 5.2.8 Vaud

La Constitution du canton de Vaud prévoit à son article 108 que le Grand Conseil décide de la participation du canton aux personnes morales. Les articles 161ss de la Constitution règlent le régime des finances du canton; dans ce contexte, l'article 162 al. 1 prévoit que le canton et les communes peuvent participer à des personnes morales ou en créer, en ajoutant dans une deuxième phrase que les modalités de contrôle de ces personnes morales sont fixées par la loi.

Afin d'exécuter le mandat que formule cet article 162, le canton de Vaud a adopté le 17 mai 2005 une véritable «loi» sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM)<sup>1</sup>; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Cette loi détermine les conditions d'acquisition et d'aliénation des participations (art. 3–4), elle réglemente la représentation de la collectivité au sein des organes des personnes morales (art. 5–14), elle prévoit un suivi financier des participations (art. 15–19) et elle fixe des exigences pour la révision des personnes morales en cause (art. 20–21).

En ce qui concerne la représentation au sein de la haute direction des personnes morales, le Conseil d'Etat est chargé de fixer les objectifs stratégiques et financiers à

<sup>1</sup> RSV 610.20.

atteindre et de les communiquer à ses représentants, voire à la personne morale elle-même (art. 6, 11 et 15 let. a). Les représentants doivent périodiquement établir un rapport de leur activité et faire état des éventuels conflits d'intérêts (art. 15).

En ce qui concerne la représentation au sein des assemblées générales, le Conseil d'Etat donne des instructions de vote aux représentants du canton (art. 16).

La même remarque que pour le canton du Jura et du Valais vaut ici aussi: malgré la possibilité de donner des instructions, le canton n'a aucune garantie qu'elles seront suivies d'effet car les décisions se prennent à la majorité.

Le 1<sup>er</sup> novembre 2010, la Cour des comptes du canton de Vaud a publié son «Audit sur la gestion des participations financières dans dix communes vaudoises». Elle analyse l'application de la loi cantonale, constate des manquements (en particulier dans le flux des informations) et propose des améliorations. La Cour constate également que la loi est encore méconnue dans certaines communes, qu'elles se plaignent de la charge administrative qu'elle génère, qu'elles n'ont pas de suivi systématique de leur participation et que les représentations dans les organes des entités communales sont assurées essentiellement par les municipaux, «ce qui a des avantages mais aussi implique certains risques».

### 5.2.9 Grisons

En septembre 2010, le Conseil d'Etat a publié un rapport concernant la mise en œuvre de la «public corporate governance» accompagnée d'un projet d'ordonnance<sup>1</sup>.

Le rapport énonce vingt-deux principes. Il se distingue particulièrement par le souci qu'il a d'établir une approche différenciée en fonction des situations, en particulier pour ce qui a trait aux formes juridiques et à la séparation claire entre les moyens de conduite et les moyens de contrôle.

Les explications relatives à la représentation du canton sont très percutantes: ce n'est qu'exceptionnellement que des représentants du canton pourront encore siéger dans les conseils d'administration des entités concernées, en raison du risque de conflit d'intérêts et de confusion des rôles, lié à toute situation d'auto-contrôle.

### 5.3 Les enseignements

Il faut d'abord constater que tant la Confédération que bon nombre de cantons ont effectivement élaboré ou élaborent actuellement des textes sur l'objet du présent rapport. Ces textes ont en commun qu'ils sont récents, traitent plus ou moins des mêmes questions concrètes et utilisent pour y répondre des institutions juridiques globalement semblables. De ce point de vue déjà, la situation dans le canton de Fribourg ne correspond pas à ce qui est devenu progressivement un standard juridique suisse, puisqu'il n'a jusqu'ici élaboré aucun texte spécifique à la question de ses participations ou établissements et fondations. Il est vrai que le nombre de participations que le canton de Fribourg détient dans des sociétés ou le nombre de fondations et établissements qu'il a créés n'est pas aussi important que dans d'autres cantons.

<sup>1</sup> Message au Grand Conseil, cahier N° 6/2010–2011 (également disponible sur le site Internet du canton des Grisons).

Du point de vue formel ensuite, les instruments juridiques mis en place sont contenus soit dans un acte de type administratif (directives) soit dans un acte législatif (loi formelle et/ou matérielle); au-delà de ce constat, il n'est guère possible d'établir dans quel cas et pour quelle raison c'est une solution plutôt que l'autre qui est utilisée. Enfin, certains cantons disposent même d'une base constitutionnelle spécifique; ce n'est cependant pas un standard de sorte que sur ce point, on ne saurait dire que l'ordre juridique fribourgeois est atypique.

Du point de vue matériel, l'examen des textes répertoriés permet trois constats. Si le canton de Fribourg devait lui aussi élaborer un texte administratif ou législatif, il serait sans doute confronté aux mêmes conditions:

1. Deux approches sont possibles dans le contrôle des entités décentralisées: (1) l'une repose sur la transparence (reporting vers le canton et accès de ce dernier à l'information); c'est le cas en particulier dans le canton d'Argovie, voire également Bâle-Campagne et Berne. (2) L'autre approche est plus incisive: elle entend à gérer les intérêts du canton non seulement au moyen d'une étroite communication entre les autorités et les représentants mais également par l'obligation faite à ces derniers de respecter les buts et les instructions que le canton fixe (ainsi Jura, Valais, Vaud).
2. Les systèmes mis en place ne permettent pas de garantir une gestion de la société dans le sens voulu par la collectivité. En effet, la transparence ne contraint nullement la société à agir d'une certaine manière, si ce n'est très indirectement au travers d'une certaine pression publique (qui reste aléatoire). Quant aux instructions données aux représentants, elles ne permettent pas de garantir un résultat car les décisions au sein des sociétés, des instituts et des fondations se prennent en général à la majorité.
3. Le problème des conflits d'intérêts potentiels souvent n'est pas traité. Les textes élaborés dans les cantons romands en particulier (Jura, Valais, Vaud) établissent un système de communication qui permet de déceler ces éventuels conflits, mais ils ne disent pas comment ils doivent être réglés. Peut-être ces cantons considèrent-ils que l'intérêt public doit l'emporter sur la base du droit public cantonal et de l'objectif qu'il définit pour chaque entité. La Confédération a elle esquissé une certaine solution: elle fait primer l'intérêt sociétal; il s'ensuit cependant une réduction correspondante de ses possibilités d'influencer dans le sens de l'intérêt public les décisions de l'entité concernée.

## 6. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE CONTRÔLE A DISPOSITION

Ces instruments de contrôle sont divers, de même que leurs fondements légaux ou statutaires; la décision pour la collectivité de les mettre ou non en œuvre dépend éminemment de l'objectif qu'elle poursuit.

### 6.1 Les bases légales (y compris de lege ferenda)

Ils sont énumérés sans ordre de priorité et le canton de Fribourg pourrait les combiner entre eux. Certains instruments existent d'ores et déjà en droit fribourgeois (de lege lata); d'autres pourraient être introduits (de lege ferenda).

### 6.1.1 La Constitution cantonale

Il faut constater que la Constitution fribourgeoise – révisée en 2004 – ne contient pas de disposition qui traite des questions que posent les participations de l'Etat (ou des communes) dans des entités décentralisées (que ce soit des sociétés ou des établissements). La Constitution contient certes des dispositions qui traitent très indirectement de certains aspects de ce thème; exemple: l'article 88 al. 2 enjoint les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ainsi que les préfets de rendre publics tous les liens particuliers qui les rattachent à des intérêts privés ou publics. A l'évidence, ce type de normes constitutionnelles n'a pas été pensé dans l'optique des participations de l'Etat et ne saurait servir de base suffisante pour une politique et une législation globale en la matière.

L'article 54 règle l'accomplissement de tâches étatiques par des tiers; il en consacre la possibilité et les conditions (légalité et intérêt public). Les alinéas 2 et 3 sont par contre très sommaires: la surveillance de la collectivité existe pour les tâches étatiques déléguées, mais sans que la Constitution n'en définisse l'ampleur, l'objectif et les modalités; aucune surveillance n'est prévue pour les participations dans des entités privées. Il serait sans doute possible d'introduire une disposition à cet effet, si le canton voulait renforcer l'obligation de l'Etat de surveiller plus directement la gestion de ses participations dans des sociétés et de ses établissements. Plusieurs cantons ont procédé dans ce sens, avec des formulations diverses. En voici quelques exemples, dont le contenu est assez disparate et qui parfois ne va pas beaucoup plus loin que l'article 54 précité:

1. Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005:

#### B. Übertragung öffentlicher Aufgaben

##### Art. 98

<sup>1</sup> Der Kanton und im Rahmen der Gesetzgebung die Gemeinden können die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Sie können hierzu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen.

<sup>2</sup> Die Übertragung einer kantonalen Aufgabe erfolgt durch Gesetz.

<sup>3</sup> Die Übertragung einer kommunalen Aufgabe, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, muss in der Gemeindeordnung geregelt werden.

<sup>4</sup> In den betreffenden Erlassen sind zu regeln:

- a. Art, Umfang und Finanzierung der zu übertragenden öffentlichen Aufgaben;
- b. die Struktur der Organisationen nach Absatz 1 und ihre Aufgaben;
- c. Umfang von Rechtsetzungsbefugnissen innerhalb gesetzlich vorgegebener Ziele;
- d. Art und Umfang von bedeutenden Beteiligungen;
- e. Aufsicht und Rechtsschutz.

##### Art. 99

<sup>1</sup> Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die im Rahmen eines Leistungsauftrages öffentliche Aufgaben erfüllen, müssen ein fachlich ausgewiesenes, von der operativen Führung unabhängiges Aufsichtsorgan haben.

<sup>2</sup> Dieses prüft regelmässig die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Auftrags Erfüllung.

2. Constitution du canton de Lucerne du 17 juin 2007:

#### § 14 Übertragung von Aufgaben

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden können die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen.

<sup>2</sup> Sie können Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen.

<sup>3</sup> Das Gesetz stellt den Rechtsschutz und die Aufsicht sicher.

#### § 15 Überprüfung der Aufgaben

Die Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.

3. La constitution du canton de Jura prévoit des mécanismes de contrôle des participations à plusieurs niveaux, sans pour autant que l'on puisse parler de véritable surveillance:

#### Art. 108 Participations

<sup>1</sup> Le Grand Conseil décide de la participation de l'Etat aux personnes morales.

<sup>2</sup> La loi prévoit des exceptions.

#### Art. 162 Participations

<sup>1</sup> Pour atteindre leurs buts, l'Etat et les communes peuvent participer à des personnes morales ou en créer. La loi fixe les modalités de contrôle de ces personnes morales.

<sup>2</sup> Les établissements d'assurance créés par l'Etat sont gérés de manière autonome; leurs capitaux demeurent la propriété des assurés.

4. La Constitution vaudoise a été révisée pratiquement en même temps que celle de Fribourg (2003). Elle contient deux dispositions topiques; la seconde instaure une obligation expresse pour le législateur de régir le contrôle des participations cantonales:

#### Art. 78 Référendum facultatif

Sont soumis au vote populaire si deux mille électeurs ou huit communes le demandent:

...

- d. les transactions immobilières, les cautionnements et la participation à une entreprise économique, si les montants en jeu sont supérieurs à cinq millièmes du montant des recettes portées au dernier budget;

#### Art. 84 Autres compétences

Sous réserve des droits du peuple, le Parlement:

...

- h. statue sur la conclusion de transactions immobilières, l'octroi de cautionnements et la participation à des entreprises économiques si les montants en jeu sont supérieurs à cinq dix-millièmes du montant des recettes portées au dernier budget;

#### Art. 92 Autres compétences

<sup>1</sup> Le Gouvernement, sous réserve des compétences du peuple et du Parlement:

...

- c. décide la conclusion de transactions immobilières, l'octroi de cautionnements et la participation à des entreprises économiques.

#### Art. 128 Autres établissements

L'Etat, les communes et les syndicats de communes peuvent participer à des entreprises économiques ou en créer.

Si une modification de la Constitution fribourgeoise serait ainsi possible, elle n'en est pas pour autant indispensable:

1. Le problème auquel le canton est confronté n'est pas de créer de nouvelles entités ou de prendre de nouvelles participations dans des sociétés existantes, mais uniquement de s'assurer que les participations et établissements qu'il possède déjà sont gérés de manière adéquate. Le Conseil d'Etat est compétent à cet effet, en tant que gestionnaire du patrimoine administratif cantonal (cf. art. 110 de la Constitution). Une base légale supplémentaire et spécifique n'est donc pas une condition préalable à cette intervention.
2. Le Constituant de 2004 n'a pas voulu donner au législateur la tâche impérative de légiférer de manière globale sur les participations de l'Etat et les modalités de leur contrôle. Si, dans l'optique de cette volonté exprimée il n'y a que peu d'années, le gouvernement n'entend pas lancer une procédure de législation globale sur les participations et les établissements cantonaux, il n'y a guère de motif juridique pour réviser la Constitution.
3. Comme déjà exposé et en comparaison d'autres cantons (en particulier Vaud), le canton de Fribourg ne possède que peu de participations importantes, de sorte qu'une approche pragmatique et ponctuelle des questions liées à leur contrôle peut suffire à les solutionner. A cet effet, une base constitutionnelle spécifique n'est pas indispensable.

### 6.1.2 Une loi cantonale sur les participations?

Comme déjà constaté, plusieurs cantons ont ces dernières années adopté des législations qui ont pour objet d'instaurer une réglementation abstraite et générale des problèmes que peuvent générer les rapports entre le canton et «ses» entités décentralisées. Ces législations se focalisent tantôt sur les participations du canton à des personnes morales (c'est le cas de la loi vaudoise du 17 mai 2005 sur la participation et de l'Etat et des communes à des personnes morales), tantôt sur les institutions cantonales de droit public (c'est le cas du projet de loi genevoise):

1. S'il s'agit de contrôler les participations, ces lois instaurent des instruments tels que ceux décrits au chapitre des mesures administratives (ci-après ch. 6.3).
2. Lorsque le but de la loi est la gouvernance des institutions de droit public (établissements et fondations), elle prévoit en règle générale (1) des contrôles de qualité de la gestion, notamment en conférant au Conseil d'Etat des pouvoirs similaires à ceux de l'assemblée générale d'une société anonyme (approbation des états financiers et des rapports d'activité; nomination de l'audit externe; fixation des objectifs stratégiques et conclusion des contrats de prestations); (2) des mécanismes administratifs de contrôle de l'atteinte des objectifs de ces institutions (comme ils se pratiquent dans d'autres domaines de l'activité étatique, par exemple celui des subventions); (3) des principes de gouvernance (composition des organes; mode de désignation par le canton; professionnalisation et absence de représentation politique); (4) des règles relatives à la rémunération des organes et à la politique du personnel.

Le canton de Fribourg ne possède pas une telle législation générale et abstraite. Il serait juridiquement possible

de la mettre en place, à l'instar de ce qui vaut pour une disposition constitutionnelle. On ne saurait par contre en conclure pour autant qu'une telle législation serait nécessaire:

1. Comme déjà dit, le nombre d'entités décentralisées à gérer dans le canton de Fribourg est limité et il n'existe aucune volonté générale de la part de l'Etat d'en accroître le nombre dans les années à venir. On peut dès lors douter de l'utilité (coûts-bénéfices) de se lancer dans une entreprise législative de grande ampleur.
2. Une loi générale est une solution attractive d'un point de vue juridique (régime matériel unifié et support formel unique) et peut-être aussi politique (signal clair donné et volonté affirmée). Par contre, le gain effectif d'une telle loi n'est pas évident: (1) sur la base des premières expériences accumulées dans les cantons qui en ont adopté une, il semble que sa mise en œuvre ne soit pas simple: le travail administratif qui en résulterait serait conséquent (avec les coûts correspondants), en particulier pour la Direction désignée; de nombreuses questions se posent dans chaque cas concret d'application (documentation, compétences, délimitations par rapport à d'autres lois; rapport avec le droit privé impératif); le suivi et la mise à jour des stratégies pour toutes les entités sont difficiles à réaliser. (2) Une telle loi est avant tout de nature organique et procédurale; elle ne résout pas pour autant les problèmes «politiques» qui peuvent apparaître dans chaque cas où l'entité considérée entend prendre une décision controversée; d'aucuns considèrent même qu'il n'est guère possible de régler ce problème par une loi. De même, celle-ci ne permet pas à l'Etat d'apprécier les avantages et inconvénients des participations qu'il détient, afin de déterminer l'évolution future de sa politique de participations; en particulier, la complexité du système de surveillance qui résulte de la privatisation peut en fin de compte générer des coûts supérieurs aux économies réelles ou attendues de la délégation des tâches publiques à des entités tierces.
3. Etant donné le nombre très restreint de problèmes fondamentaux que ces participations dans des entités privées (sociétés ou fondations) ont soulevés jusqu'ici dans le canton de Fribourg, il y a lieu de penser qu'en utilisant toutes les mesures juridiques et politiques déjà existantes, des solutions ad hoc aux problèmes qui pourraient survenir seront encore disponibles pour assurer que l'intérêt public soit bien respecté. Ces mesures sont de nature administrative et leur mise en œuvre ne requiert pas de base légale; il suffit que le gouvernement édicte des lignes directrices, circulaires, principes, plans stratégiques ou autres textes de même nature.
4. Dans les sociétés de droit privé, le législateur cantonal est contraint par les dispositions de ce droit; dès lors, le législateur cantonal ne pourrait adopter de règle de droit public que dans une mesure très limitée (par exemple: choix des représentants, exercice des droits de l'actionnaire). En particulier, il ne pourrait édicter de disposition établissant la primauté des intérêts publics sur les intérêts privés; il en irait de même du flux des informations où là aussi le droit public cantonal serait de portée très réduite.
5. Pour ce qui est des institutions de droit public (établissements ou fondations), chacune d'elles repose sur une loi spécifique; si l'Etat constate qu'elle pose un

problème particulier de gouvernance, il a toujours la possibilité d'entreprendre une modification de la loi en question.

6. Le droit public fribourgeois relatif au fonctionnement de l'Etat en général contient d'ores et déjà des dispositions ponctuelles qui – si nécessaire – pourront servir de base légale à la stratégie du propriétaire que le gouvernement voudrait mettre en place.
7. Enfin et même si les moyens légaux à disposition de l'Etat pour influencer sur une décision d'une entité privée dont les activités relèvent de l'intérêt public sont limités, rien ne l'empêche de communiquer publiquement son avis, ni de faire jouer à cet égard son influence sur l'opinion publique.

### 6.1.3 Le droit public général du fonctionnement de l'Etat

Seul le droit cantonal est en main du législateur fribourgeois et donc susceptible d'être utilisé comme vecteur pour une politique des participations de l'Etat ainsi que de ses établissements. Il s'agit premièrement du droit public général (traité ici), puis du droit public spécial (ci-après ch. 6.1.4).

A consulter la législation cantonale (outre l'art. 54 de la Constitution), on peut relever plusieurs domaines où Fribourg possède d'ores et déjà des bases légales correspondant (plus ou moins) à celles que la Confédération et les autres cantons utilisent lorsqu'ils mettent en place leur politique de contrôle des entités décentralisées (publiques ou privées). Concrètement:

1. L'article 54 LOCEA (loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration) offre une base légale qui, à elle seule, permet déjà de régler bien des questions liées aux participations et établissements du canton:

<sup>1</sup> L'Etat est représenté au sein d'organismes extérieurs de droit public ou de droit privé si la législation spéciale le prévoit ou si le Conseil d'Etat le décide dans un cas déterminé.

<sup>2</sup> Les représentants et représentantes de l'Etat informent de manière adéquate le Conseil d'Etat de l'exécution de leur mandat.

Trois constats: (1) cette disposition vise peut-être «à limiter les représentations, en exigeant une base légale dans chaque cas», mais son al. 1 autorise aussi le Conseil d'Etat à en décider seul de cas en cas. (2) L'al. 2 permet au Conseil d'Etat de mettre en place un régime d'information; c'est l'une des mesures administratives de contrôle à envisager. (3) En l'état, l'article 54 LOCEA n'est pas une base légale générale pour une politique du propriétaire; il faudrait pour cela y rajouter certains éléments: d'une part les mesures administratives qui sont nécessaires au contrôle des participations et des établissements (en particulier le mécanisme de la lettre de mission); d'autre part (éventuellement), le régime de responsabilité applicable à l'Etat et ses représentants.

2. La nouvelle loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents permet, si nécessaire, d'accroître encore le contrôle sur les entités décentralisées, non seulement par le Conseil d'Etat mais aussi par le politique et le public: à l'instar de ce qui vaut dans la législation fédérale sur la transparence, l'article 2 let. b LInf englobe dans son champ d'application les «entreprises privées en main de l'Etat». (2) Les arti-

cles 8 à 10 traitent de l'étendue du devoir d'informer.

(3) L'article 13 régit le registre des intérêts des membres du Grand Conseil, du Conseil d'Etat, des préfets et des conseillers communaux.

3. En son état, la loi cantonale sur les finances – même avec sa révision au 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour l'adapter au nouveau modèle comptable harmonisé – ne contient pas de véritable instrument de controlling (fixation des buts, planification des mesures pour y parvenir, conduite et contrôle de l'activité étatique) au-delà du seul contrôle financier fondé sur les articles 48ss de la loi cantonale sur les finances de l'Etat. Or, un tel controlling pourrait aussi englober les participations de l'Etat et ses établissements.

C'est le régime que le canton de Zurich est en train de mettre en place; en vertu de sa nouvelle «Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG)»:

§ 6. Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung staatlichen Handelns.

§ 7. Das Controlling des Regierungsrates für die kantonale Verwaltung erstreckt sich insbesondere auf folgende Bereiche:

...

- d. Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

Pour Fribourg, un tel régime irait sans doute au-delà de ce que permet l'article 54 LOCEA, car il engloberait l'ensemble des activités de l'Etat – et non pas seulement ses entités externalisées – et il impacterait sur la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat.

### 6.1.4 Les lois cantonales spéciales

Chaque établissement ou société de droit public repose sur une législation spécifique. C'est là que le législateur cantonal y fixe son but, son type d'activité, et son organisation. On retrouve très fréquemment des dispositions correspondantes dans les statuts de l'entité créée. Le législateur cantonal aurait la compétence de faire figurer dans ces lois des dispositions qui instaureraient un contrôle plus étroit de chaque entité considérée.

Exemples dans la loi cantonale sur la banque cantonale de Fribourg: l'article 2 définit le but que poursuit l'entreprise; l'article 8 son champ d'activité; l'article 9 dans quelle mesure la banque peut détenir des participations; l'article 20 la désignation des membres du Conseil de banque et l'article 21 son président. C'est à travers ces dispositions que la collectivité a fixé les grandes lignes de sa politique du propriétaire; tous les législateurs cantonaux ont fait de même avec leur banque cantonale, en particulier en restreignant son rayon d'action (géographique et/ou économique), en lui imposant un but de service public (contribuer au développement de l'économie cantonale) voire en y ajoutant des buts tout à fait exogènes (comme le soutien à un corps de musique ou à une entreprise de transport), en fixant la part de son bénéfice que la banque doit verser au canton et le prix qu'elle doit lui payer pour la garantie étatique dont elle bénéficie.

C'est sur la base de ces législations spéciales que le canton pourra très librement fixer spécifiquement à chaque entité concernée des objectifs stratégiques, un périmètre d'activité, un régime d'approbation de certaines décisions, des droits d'instruction et d'information, un man-

dat de prestation, un budget et des conditions financières, tous instruments de mise en œuvre d'une politique du propriétaire. Ce faisant, le canton installera un régime de conduite et de contrôle ad hoc, qui irait au-delà du statut minimal fondé actuellement sur l'article 4 al. 2 LOCEA.

## 6.2 Les statuts des sociétés du droit privé

Les statuts des sociétés (et non pas simplement leur règlement interne d'organisation) sont le seul espace de compétence du canton de Fribourg dans le domaine du droit privé qui les régit. Ce dernier aménage une certaine autonomie au propriétaire qui entend se garantir les moyens d'imposer sa politique:

1. En vertu de l'article 620 al. 3 CO, il peut poursuivre avec une société anonyme de droit privé des buts qui ne sont pas ou pas exclusivement de nature économique. On en trouve des exemples dans les sociétés concessionnaires de biens du domaine public (forces hydrauliques) ou les sociétés en charge touristique et culturel (ainsi Greater Zurich SA). Les sociétés fribourgeoises ont toutes utilisé cette marge de manœuvre lorsqu'elles ont défini leur but (ainsi les TPF ou Groupe E à l'art. 2 de leurs statuts).
2. Les articles 654ss CO permettent de constituer à travers les statuts (en faveur de la collectivité publique) des actions privilégiées; les privilèges peuvent porter sur les droits de vote ou sur les droits patrimoniaux. En Suisse (et donc aussi dans le canton de Fribourg), l'ordre juridique ne fait pas obstacle à ces modalités, contrairement au droit de l'Union européenne qui interdit désormais les «Golden Shares» que les États membres s'aménagent lors des grandes privatisations; il considère qu'il s'agit d'un obstacle à la libre circulation des capitaux car les investisseurs privés sont de facto découragés d'investir dans ces sociétés.
3. L'article 698 al. 1 CO désigne l'assemblée générale comme pouvoir suprême de la société. Même si l'article 716a al. 1 ch. 1 CO fixe des «attributions intransmissibles et inaliénables» au conseil d'administration, les pouvoirs attribués à l'assemblée générale par la loi sont suffisants pour assurer le contrôle des actionnaires sur la société. Plus encore en vertu de l'article 698 al. 2 ch. 6 CO, les statuts de la société anonyme peuvent réserver les compétences de l'assemblée générale pour des décisions autres que celles que la loi énumère; c'est ce que fait l'article 8 des statuts de Groupe E (décisions réservées).
4. Les articles 703ss CO permettent aux statuts d'instaurer des majorités qualifiées pour la prise de décisions autres que celles que le Code des obligations énumèrent (cf. par exemple l'art. 14 des statuts de Groupe E). C'est un moyen pour la collectivité non majoritaire (mais minoritaire importante) de protéger ses intérêts. Ces règles de majorité plus forte ne peuvent cependant être adoptées qu'à la majorité prévue.
5. C'est à travers les statuts que la collectivité publique actionnaire d'une société de droit privé exprime sa volonté de bénéficier d'une représentation privilégiée au sens de l'article 762 al. 1 CO.

Ces vecteurs de contrôle à disposition de la collectivité publique sont importants et en principe suffisants pour assurer la mise en œuvre de sa politique de propriétaire, respectivement pour minimiser les risques que les représentants de l'Etat se trouvent en situation de conflit d'in-

térêts (ainsi par exemple dans le cas de Groupe E lors des récentes décisions d'investissement à l'étranger). Il faut cependant que la collectivité veuille bien être un propriétaire actif et en faire usage; c'est ce qu'impose expressément au Conseil d'Etat vaudois l'article 2 de la loi sur les participations à des personnes morales.

A mentionner dans ce contexte encore les conventions d'actionnaires, qui permettent à plusieurs collectivités (chacune minoritaire) de renforcer leurs droits et leur position. Ces conventions se pratiquent fréquemment dans le cas où les collectivités intéressées s'engagent financièrement pour sauver une entreprise ou une branche économique en les recapitalisant.

Ces instruments de contrôle ont cependant aussi leurs limites: si la collectivité choisit une forme juridique du droit privé pour l'entité considérée, c'est qu'elle décide a priori de se contenter de son rôle de propriétaire – à l'instar d'un propriétaire privé – et des droits que la loi reconnaît à ce dernier, en particulier les droits sociaux. Qui plus est, une fois le pas de la privatisation franchi, un retour en arrière n'est guère envisageable, sauf en cas de sauvetage financier (recapitalisation) ou d'expropriation. Si la collectivité souhaite pouvoir gérer elle-même l'entité en question (par exemple en ayant sur elle un droit de lui donner des instructions [Weisungsrecht]), c'est à une forme de droit public qu'elle devrait avoir recours.

## 6.3 Les mesures administratives

Le qualificatif «administratif» convient pour les désigner: à l'instar de ce qui est le cas dans d'autres cantons, le canton de Fribourg pourrait les mettre en œuvre sur la base d'une ordonnance administrative du Conseil d'Etat (directives, lignes directrices) ou même tout simplement au travers de solutions pragmatiques dans chaque cas concret (le cas échéant sur la base de Gentlemen Agreements avec les entreprises concernées).

Fort de l'analyse menée dans les chapitres précédents et compte tenu de la situation dans le canton, ce sont les mesures administratives liées aux représentants et à l'information qui paraissent les plus adéquates. Elles seront des mesures générales applicables à toutes les entités; les mesures spécifiques supplémentaires pourront figurer dans les lois cantonales spéciales.

### 6.3.1 Les représentants de l'Etat

C'est aussi par ses représentants dans les organes des entités externes que la collectivité peut défendre ses intérêts, que ce soit dans les affaires stratégiques ou opérationnelles. Là aussi cependant, l'ordre juridique impose ses contraintes à la collectivité, dès l'instant où il décide de participer à une personne morale de droit privé.

Il s'agit d'abord des représentants de l'Etat dans les assemblées générales des sociétés anonymes (de droit public ou de droit privé). A l'instar de ce que prévoient les articles 14 et 16 de la loi vaudoise sur les participations à des personnes morales, trois principes devraient prévaloir: (1) la collectivité est représentée par des collaborateurs de la direction concernée (et désignée par le Conseil d'Etat) et non pas par des mandataires externes. (2) Ces représentants sont indépendants des représentants de l'Etat au sein des organes opérationnels de l'entité concernée (conseil d'administration, d'établissement ou de fondation). (3) Le Conseil d'Etat ou la direction désignée donnent les instructions de vote à ses représentants.

Pour ce qui est des représentants du canton dans les organes opérationnels (conseil d'administration, d'établissement ou de fondation), les mesures de contrôle peuvent porter sur les éléments suivants:

1. Le choix des représentants. Ce thème recouvre cinq aspects:

- Les critères et profils de choix: d'un point de vue personnel, le Conseil d'Etat doit déterminer à l'avance pour chaque entité concernée les compétences nécessaires (connaissances et expérience); il est de plus en plus courant de confier une évaluation des candidats à un spécialiste externe. Il doit vérifier que les candidats pressentis ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts. Dans les circonstances fribourgeoises, il paraît disproportionné de vouloir établir une liste générale et abstraite de ces exigences.

D'un point de vue institutionnel, le canton a le choix entre des représentants de quatre types de provenance:

- Les membres du gouvernement. Cette solution présente des avantages et des inconvénients. Au chapitre des avantages: prise en compte directe des aspects politiques et de la responsabilité qui les accompagne; poids prépondérant du représentant au sein de l'organe suprême de l'entreprise; la compétence et les connaissances, ainsi que la proximité des activités, permettent une bonne compréhension par l'ensemble du conseil d'administration des exigences et des attentes de l'Etat actionnaire. Pour ce qui est des inconvénients: risque de responsabilité pour le canton; charge de travail; le gouvernement est très exposé aux opinions politiques (exemple-type: la construction d'une nouvelle centrale nucléaire). Ce risque de politisation est particulièrement gênant lorsque l'entité a été externalisée justement dans le but de la soustraire aux influences politiques; c'est ce qui a motivé certains cantons à exclure toute représentation par les membres du gouvernement, voire de l'administration et du parlement (exemples: Argovie, principe R13; projet des Grisons).
- Les collaborateurs/trices de l'administration. Outre qu'ils disposent des avantages similaires à ceux des membres du Gouvernement, ils ne sont guère soumis aux pressions de l'opinion publique et aux constellations politiques; ils apportent en général des compétences techniques. Par contre, leur position hiérarchique sera moins haute au sein d'un conseil d'administration, le risque de responsabilité demeure pour le canton et ils peuvent aussi être pris dans des conflits de fonction (qu'une organisation administrative adéquate permet cependant de minimiser).
- Les mandataires tiers externes. C'est un moyen pour l'Etat de «s'acheter» des compétences; ils ne génèrent a priori aucun conflit de fonctions ni aucun risque de responsabilité pour le canton s'ils agissent dans les limites de la représentation de l'article 707 al. 3 CO et si le canton n'a pas convenu avec eux d'une couverture de responsabilité. Ces mandataires présentent cependant aussi des inconvénients: risque accru (surtout pour des managers issus du secteur privé) qu'ils négligent l'intérêt public au profit d'objectifs de rentabilité; nécessité de fixer

contractuellement leurs obligations de reporting et les instructions qu'ils doivent suivre.

- Les parlementaires (qui sont alors en principe aussi des mandataires tiers externes). Le risque est ici qu'il y ait une violation du principe de la séparation des pouvoirs. Pour cette raison, la Confédération y voit un cas d'incompatibilité ad personam (cf. art. 14 de la loi sur le parlement). D'autres cantons comme Genève pratiquent couramment et officiellement cette représentation politique. Le canton de Fribourg est confronté au fait que le Grand Conseil est compétent pour nommer les représentants de l'Etat, en vertu de certaines lois spéciales; dans ces cas, on ne voit guère sur quelle base le gouvernement pourrait ensuite leur imposer une lettre de mission.
- L'acte de désignation: il sera en principe de la compétence du Conseil d'Etat (ou de la direction à laquelle il décide de déléguer cette tâche). Si la loi spéciale applicable à l'entité considérée réserve cette compétence au Grand Conseil, c'est avant tout pour des motifs politiques et non pas juridiques ou de controlling.
- La durée de la représentation: (1) une durée maximale devrait être fixée (par exemple 3 ou 5 ans); (2) le Conseil d'Etat conserve le pouvoir de relever en tout temps un représentant de sa mission; (3) s'il s'agit d'un agent de l'Etat, il est relevé de sa mission dès l'instant où il quitte sa fonction; (4) ces principes n'ont qu'une portée «interne» à l'Etat: la durée statutaire ou légale d'une désignation au sein d'un conseil d'administration, d'institut ou d'établissement reste applicable. Selon la tendance actuelle, cette durée est d'une année (reconductible).
- La représentation «hommes-femmes»: c'est un fait avéré que dans les entités de droit privé comme dans celles du droit public ou semi-public, les femmes sont pour le moins peu représentées. Ce n'est pas l'objet du présent rapport d'analyser cette situation. En revanche dès lors que le principe d'égalité est élevé au titre de principe constitutionnel aussi bien au niveau fédéral que cantonal, cette exigence de la parité «hommes-femmes» devra être prise en compte dans les mesures administratives dont il est question et à l'instar de ce qui a été fait dans le règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat. A signaler toutefois que cette question devra être examinée aussi en relation avec les autres critères énumérés ci-dessus, dans la mesure où le choix du ou des représentant(s) pourra être déterminé à la fois selon les compétences liées à une fonction étatique et par la ou les personnes en charge d'une fonction en relation avec les activités déployées par l'entreprise en cause.
- La représentation politique: cette question est liée à la fois à l'autorité publique qui est chargée de désigner les représentants de la collectivité publique et du mandat qui leur est confié, et des objectifs poursuivis par les entreprises. Ceux-ci peuvent être prioritairement de nature commerciale orienté vers le profit, de telle sorte que l'exigence d'une répartition politique équitable apparaît moins s'imposer. Dès lors que la mission confiée à l'entreprise répond à un intérêt public prépondérant, les principes constitutionnels devront être respectés. Ainsi, une représentation politique proportionnelle s'impose d'autant plus si les délégués de la

corporation étatique, selon la législation sont désignés par le pouvoir législatif.

## 2. Les instructions données aux représentants:

- Comme déjà exposé, ce moyen de contrôle fonctionne très bien pour le niveau stratégique; par contre, il n'est pas conçu pour le niveau opérationnel: (1) les organes dirigeants d'une entité doivent veiller fidèlement aux intérêts de cette dernière (et non pas à ceux de la collectivité propriétaire); c'est particulièrement le cas pour les administrateurs d'une société anonyme de droit privé qui sont au service de cette dernière et non pas des actionnaires ou de certains d'entre eux (art. 717 CO). (2) La collectivité ne peut donc pas leur donner des instructions pour leurs décisions dans chaque cas concret; elles les placeraient en situation de conflit entre deux intérêts voire généreraient pour la collectivité un risque d'être responsable en tant qu'organe de fait de l'entité. (3) Ce n'est ainsi que dans les cas où la décision à prendre laisse aux organes opérationnels un large pouvoir d'appréciation que les représentants de la collectivité pourront l'exercer dans le sens des objectifs de cette dernière et donc de l'intérêt public.
- Dans les limites ainsi tracées, le Conseil d'Etat peut préciser sa relation avec ses représentants au travers d'une «lettre de mission» écrite lorsque ce sont des mandataires et d'une adjonction au cahier des charges des membres de l'administration cantonale. L'un et l'autre fixeront essentiellement les objectifs stratégiques et financiers que l'Etat entend atteindre au moyen de sa participation; ils devront être mis à jour régulièrement (tous les quatre ans pour la Confédération; cf. également article 6 de la loi vaudoise sur les participations à des personnes morales). Ils s'abstiendront par contre de contenir des instructions opérationnelles au sujet de dossiers spécifiques.
- Le canton de Vaud envisage de mettre sur pied une formation spécifique de ses représentants, en particulier sur les questions de droit commercial applicables aux entités concernées.

## 3. Les rémunérations des représentants, pour lesquelles les standards minimaux sont les suivants: (1) s'il s'agit de représentants mandataires, les rémunérations versées par les entités où ils sont actifs leur sont acquises. Le niveau de ces rémunérations – actuellement l'objet de controverses – est une décision de la compétence de chaque entité, tout au moins lorsqu'il s'agit de personnes morales de droit privé. Si l'entité bénéficie de subventions, la question doit être examinée de savoir si les rémunérations versées respectent la législation sur les subventions. (2) Pour les représentants qui sont membres du Conseil d'Etat ou de l'administration cantonale, les rémunérations doivent être rétrocédées à l'Etat. (3) Dans les deux cas, les montants versés en remboursement des frais sont réservés.

### 6.3.2 L'information

Comme déjà exposé, l'article 54 al. 2 LOCEA impose aux représentants de l'Etat d'informer le Conseil d'Etat de manière adéquate de l'exécution de leur mandat. Cette obligation vaut tant pour les mandataires externes que

pour les membres du Conseil d'Etat ou de l'administration cantonale.

Les directives du Conseil d'Etat respectivement la lettre de mission ou le cahier des charges des représentants devraient concrétiser cette obligation d'information sur les points suivants au moins:

1. L'organisation de rencontres régulières (l'art. 15 de la loi vaudoise sur les participations à des personnes morales impose un rythme minimum d'au moins une fois l'an).
2. Une information ad hoc chaque fois que des circonstances particulières le justifient.
3. Le contenu de ces informations devrait au moins être le suivant: mise en œuvre des objectifs stratégiques et financiers de l'Etat; mise en évidence des situations où les intérêts de l'Etat divergent de ceux des entités externes considérées; rapport général des représentants sur la situation de chaque entité et sur leurs activités en son sein (avec en particulier une analyse des risques en présence et des mesures prises par l'entité pour y faire face); communication de toute éventuelle situation de conflit d'intérêts.
4. Les règles du droit privé impératif qui obligent les représentants en tant qu'organes d'une personne morale à un devoir de confidentialité des informations qu'ils détiennent (le canton ne possède aucune société cotée, ce qui compliquerait les choses). Dans la même perspective, le canton devra établir les règles de dissémination internes de ces informations afin d'éviter leur propagation dans le public et une violation du secret de fonction.

Il est par contre moins évident de garantir que le Conseil d'Etat puisse avoir un rapport d'information directement avec les entités elles-mêmes (en principe leur organe opérationnel: direction générale d'une société anonyme, conseil d'institut ou d'établissement). S'il s'agit d'une entité de droit public, la loi qui la fonde permet d'organiser ce flux obligatoire d'information (exemple: art. 21 al. 2 LBCF); en l'absence d'une telle disposition spécifique, l'Etat peut encore s'appuyer sur son droit général de surveiller les entités de droit public du canton (art. 54 dans la Constitution et art. 4 al. 2 LOCEA). S'il s'agit d'une entité de droit privé, cette information ne peut guère reposer que sur une base spontanée; toutes les sociétés bien gérées mettent cependant en place des programmes d'information de leurs actionnaires importants.

## 7. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Fort de cette analyse, le Conseil d'Etat propose les options suivantes:

1. En l'état, aucun acte constitutionnel ou législatif nouveau ne sera mis en œuvre en vue de réglementer de manière distincte les différents aspects se rapportant à la gouvernance d'entreprise, singulièrement sous l'angle de la représentation de l'Etat, de la gestion de ses participations, du management et du controlling. Il n'est pas non plus envisagé en l'état de modifier par exemple la loi du 16 octobre 2001 d'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1).
2. En revanche, les dispositions en la matière pourraient faire l'objet de directives gouvernementales. Elles s'appliqueraient en priorité aux entités de droit privé à

propos desquelles les participations étatiques ne font pas l'objet d'un acte législatif propre.

3. A titre subsidiaire, les directives à élaborer pourraient s'appliquer aux entités de droit public ou mixtes qui sont régies par une loi spéciale. Elles pourront être prises en compte lors de l'application de dite législation. Dans le contexte d'une «politique du propriétaire», le Conseil d'Etat peut par exemple définir la marge de manœuvre pour les décisions stratégiques.

4. Les dites directives, en particulier dans le sens des considérations de ce rapport, porteraient principalement sur le choix des représentants de l'Etat et l'information du Conseil d'Etat (cf. pt 6.3.1 et 6.3.2 ci-dessus).

Seraient également traités les points suivants:

- la définition du mandat du ou des représentants de l'Etat et des instructions y relatives;
- les relations de l'Etat et de ses représentants;
- la rémunération des représentants étatiques et les modalités de publication y relatives;
- la concrétisation de l'information du Conseil d'Etat par les représentants de l'Etat, conformément à l'article 54, al. 2 LOCEA;
- les modalités d'intervention, d'exécution des mandats et de reporting (élaboration de lettre de mission);
- la représentation «hommes–femmes»;
- la représentation politique.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

**BERICHT Nr. 267** 16. August 2011  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Postulat Nr. 2054.09<sup>1</sup> Moritz Boschung/Alex**  
**Glardon über die Public Corporate Governance**

Der Ihnen unterbreitete Bericht ist in folgende Kapitel unterteilt:

<b>1. ZUSAMMENFASSUNG DES POSTULATS</b>	<b>20</b>
<b>2. EIN BREITES UNTERSUCHUNGSFELD</b>	<b>21</b>
<b>3. DAS VERWALTUNGSVERMÖGEN DES KANTONS FREIBURG</b>	<b>22</b>
3.1 Überblick	22
3.2 Die wichtigsten Einheiten des öffentlichen Rechts	22
3.3 Die wichtigsten Einheiten des privaten Rechts	22
3.4 Öffentlich-rechtliche Anstalten	23
3.5 Öffentlich-rechtliche Stiftungen	24
3.6 Die privatrechtlichen Stiftungen	24
3.7 Die gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften	25
3.8 Die reinen Aktiengesellschaften und Genossenschaften	25

<sup>1</sup> Eingereicht und begründet am 8. Mai 2009, TGR S. 793; Antwort des Staatsrats vom 1. September 2009, TGR S. 1812; Erheblicherklärung am 8. Oktober 2009, TGR S. 1633

3.9 Die öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaften und Genossenschaften 25

**4. DAS MÖGLICHE AUSMASS DER KONTROLLE ÜBER DIE VERSCHIEDENEN EINHEITEN** 25

4.1 Das gesetzte Ziel und dessen Einfluss auf die «Eignerpolitik»	25
4.2 Die Wahl der Rechtsform	26
4.3 Die Autonomie des kantonalen Rechts: das Beispiel der FKB	26
4.4 Die Anstalten und die Stiftungen	27
4.5 Die privatrechtlichen Stiftungen	27
4.6 Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen	28
4.7 Die Körperschaften	28
4.8 Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften	28
4.9 Die privatrechtlichen Körperschaften	29

**5. EINE VERGLEICHENDE ANALYSE** 30

5.1 Der Bund	30
5.2 Kantone	31
5.2.1 Aargau	31
5.2.2 Basel-Landschaft	31
5.2.3 Bern	31
5.2.4 Genf	32
5.2.5 Jura	32
5.2.6 Luzern	32
5.2.7 Wallis	32
5.2.8 Waadt	32
5.2.9 Graubünden	33

5.3 Fazit 33

**6. DIE VERFÜGBAREN RECHTLICHEN KONTROLLINSTRUMENTE** 33

6.1 Die gesetzlichen Grundlagen (inklusive de lege ferenda)	33
6.1.1 Die Kantonsverfassung	33
6.1.2 Ein kantonales Gesetz über die Beteiligungen?	35
6.1.3 Das allgemeine öffentliche Recht zur Funktionsweise des Staates	36
6.1.4 Die kantonalen Spezialgesetze	36
6.2 Die Statuten der privatrechtlichen Gesellschaften	37
6.3 Die Verwaltungsmassnahmen	37
6.3.1 Die Vertreter des Staates	38
6.3.2 Die Information	39

**7. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN** 40

**1. ZUSAMMENFASSUNG DES POSTULATS**

Die Grossräte Moritz Boschung, sel., und Alex Glardon verlangen vom Staatsrat, dass er einen Bericht im Sinne der Public Corporate Governance verfasse über die Zweckmässigkeit von Richtlinien zu den Beteiligungen des Kantons, insbesondere im Hinblick auf die Wahrung kantonalen Interesses innerhalb von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Zur Stützung ihres Postulats machen sie geltend, dass es im Staat Freiburg sehr unterschiedliche Arten von staatlicher Beteiligung an Un-

ternehmen, Anstalten und Institutionen gibt. Ein oder mehrere Staatsräte haben Einsitz in den Verwaltungsräten der betroffenen Einheiten. So sind zum Beispiel drei (recte: zwei) Staatsräte Mitglieder im Verwaltungsrat der Freiburger Verkehrsbetriebe AG (TPF), dem 11 Mitglieder angehören, während bei der Freiburger Kantonalbank (FKB) nur ein Staatsrat neben 10 (recte: 7) weiteren Mitgliedern im Verwaltungsrat Einsitz nimmt. Bei der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) wird der 9-köpfige Verwaltungsrat vom Staatsrat präsiert und das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg in Grangeneuve (LIG) verfügt über eine Konsultativkommission mit 11 Mitgliedern, der ein Staatsrat vorsteht.

Die Grossräte machen geltend, dass was im gegenwärtigen politischen Umfeld eine Selbstverständlichkeit zu sein scheint, auch eine Kehrseite aufweist. Zwar habe der Staatsrat durch seinen Einsitz in den Verwaltungsräten die Möglichkeit, die Politik des Unternehmens zu bestimmen oder zumindest zu beeinflussen, die Unternehmen müssten jedoch in einem geöffneten Markt unter Umständen Ziele verfolgen, die nicht unbedingt mit denen des Staatsrats als politischer und für das Gesamtwohl des Kantons verantwortlicher Behörde übereinstimmen. Sie schliessen daraus, dass der Staatsrat zweifellos in die Strategie des Unternehmens eingebunden und in seiner politischen Handlungsfreiheit somit eingeschränkt ist. Der Staatsrat sei also in einer Doppelrolle; er sei gleichzeitig Miteigentümer und Auftraggeber, und habe in diesen beiden Rollen in der Regel unterschiedliche Interessen zu verteidigen. Als Eigentümer sei er primär an Wertsteigerung interessiert, als Auftraggeber an der effizienten Umsetzung des Leistungsauftrags.

Die Grossräte beziehen sich auf einen Bericht des Bundes aus dem Jahr 2006 und halten fest, dass der jetzige Zustand, nämlich die Vermischung von Politik und Unternehmensstrategie vermieden werden sollte. Der Staatsrat müsse daher Kriterien festlegen, wie er seine Interessen wahrnehmen will, und Richtlinien dafür, wie er seine Beteiligung in verwaltungsexternen Einheiten regeln will.

## 2. EIN BREITES UNTERSUCHUNGSFELD

- Die Problematik der Public Corporate Governance deckt ein sehr bereits Studienfeld ab, das schon vor mehreren Jahren in Angriff genommen worden ist und dem zahlreiche Werke, sowohl in der Schweiz als auch im Ausland gewidmet sind. Mehrere Gemeinwesen, unter anderem der Bund und einige Kantone, haben sich bereits mit dieser Thematik auseinandergesetzt, sei dies in Form von Berichten, Studien oder der Anpassung ihrer Gesetzgebung. Um auf die Anfrage der Verfasser dieses Postulats zu antworten, wird sich dieser Bericht mit der zentralen Frage befassen, ob und wie der Staat Entscheidungen der Einheiten, bei denen er finanziell beteiligt ist oder Eigeninteressen wahrnehmen will, beeinflussen kann. Zur Beantwortung dieser Frage müssen die folgenden Elemente nacheinander untersucht werden:
  - Die verschiedenen Kategorien von Einheiten im «Eigentum» des Staates;

- Das Ausmass der Kontrolle, das ein Gemeinwesen allgemein und abstrakt betrachtet auf jede Art Einheit ausüben kann;
- Rechtliche und Kontrollinstrumente, die dem Staat zur Verfügung stehen oder zur Verfügung stehen könnten (sollten).
- Mit den oben vorgeschlagenen Themen ist die Problematik der Public Corporate Governance bei Weitem nicht erschöpfend behandelt. Vom Bericht ausgeschlossen sind:
  - Der Bereich der Subventionen;
  - Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben innerhalb von Vereinen;
  - Das Recht des Staates an sich, Beteiligungen zu haben;
  - Die Verfahren der Dezentralisierung oder der Partnerschaft mit Privaten
  - Unternehmensinterne Fragen (Organisation, Management, Kontrolle) oder das öffentliche Beschaffungswesen des Unternehmens;
  - Die Vorschriften zur Regelung der Rechte und Pflichten des Staates als gewöhnlicher oder staatlicher Teilnehmer;
  - Die potenzielle Verantwortung des besagten Gemeinwesens für seine (direkten oder durch seine Vertreter getätigten) Handlungen.
- Auch wenn sie die Public Corporate Governance nicht direkt betreffen, so streifen doch mehrere parlamentarische Vorstösse verschiedene der behandelten Themen. Es geht um:
  - Die Anfrage Louis Duc über die unausgewogene Verteilung in den Verwaltungsräten;
  - Die Motion Pierre Mauron/Andrea Burgener Woeffray über die politische Repräsentativität in den Verwaltungsräten der grossen Unternehmen in staatlicher Hand;
  - Die Motion Nicolas Rime/René Thomet über transparente öffentliche Unternehmen;
  - Das Postulat Valérie Piller Carrard/Ursula Schneider Schüttel über die Vertretung von Frauen in leitenden Funktionen von Grossunternehmen.

Die speziellen Punkte, die in diesen Vorstössen aufgeworfen werden, werden in den Optionen, bzw. den Lösungen, die in diesem Bericht vorgeschlagen werden, geprüft, wobei jeder Vorstoss selbstverständlich auch noch einzeln beantwortet wird.

- In Anbetracht des breiten Untersuchungsfelds, das in diesem Kapitel angetönt wurde, den verschiedenen komplexen Aspekten der aufgeworfenen Fragen und der umfangreichen Literatur zur Public Corporate Governance wurde beschlossen, Jean-Baptiste Zufferey, Professor an der Universität Freiburg, vorgängig mit einer wissenschaftlichen Studie zu beauftragen. Sie diene weitgehend als Vorlage für diesen Bericht, machte eine Bestandaufnahme möglich und erlaubte es, die wichtigsten Schlussfolgerungen abzustützen.

### 3. DAS VERWALTUNGSVERMÖGEN DES KANTONS FREIBURG

#### 3.1 Überblick

##### Finanz- und Verwaltungsvermögen

Der Kanton Freiburg hält Beteiligungen an rund vierzig öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Einheiten zu einem Buchwert von nahezu 170 000 000 Franken.<sup>1</sup> Rund 10% dieses Betrags gehören zum Finanzvermögen des Kantons; es handelt sich also um Finanzanlagen in Aktien und Anteilscheinen von Aktiengesellschaften oder Genossenschaften, deren Verwaltung der Kanton weder aus einer gesetzlichen Pflicht noch aus einem Anspruch heraus beeinflusst.<sup>2</sup>

Beim restlichen Betrag handelt es sich um das sogenannte Verwaltungsvermögen des Staates; es umfasst Beteiligungen an von der dezentralisierten Verwaltung unabhängigen Einheiten, also entweder öffentlich-rechtliche Anstalten oder Stiftungen, an denen der Kanton Eigentum hat, oder aber privatrechtliche Aktiengesellschaften, bei denen der Kanton, je nach Fall, Mehrheits- oder Minderheitsaktionär ist.

Die Beteiligung des Kantons an diesen Einheiten des Verwaltungsvermögens ergibt sich daraus, dass diese den Staat bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben unterstützen sollen. Angesichts dessen erscheint es nur natürlich, dass der Staat über Mittel verfügt, um die strategischen Entscheide und die Führung dieser Einheiten zu beeinflussen. Vor allem ihnen gelten daher die Analysen in den folgenden Abschnitten; man sollte jedoch nicht zu sehr auf diesen Kategorien beharren: Der Staat kann sich mit einer politischen Frage im Zusammenhang mit einer seiner Beteiligungen konfrontiert sehen, auch wenn sie zu seinem Finanzvermögen gehört. Im Übrigen müssen die Fälle vorbehalten sein, in denen sich der Staat lediglich an den Betriebskosten der Einheiten des Verwaltungsvermögens beteiligt (z. B.: Sanima – Nutztierversicherungsanstalt), Darlehen subventioniert oder gewährt (z. B.: Cremo), jedoch nicht beabsichtigt, eine aktive Rolle einzunehmen.

In einer Demokratie sind Einfluss und Kontrolle unerlässlich. Angesichts der politischen Verantwortung der Regierung und des Gesetzgebers ist es nicht zulässig, dass ihnen die Einheiten des Verwaltungsvermögens nicht unterworfen sind; sie müssen unter dem Gesichtspunkt ihres gesetzlichen und/oder satzungsmässigen Zwecks geführt werden. Diese Aussage drängt sich auch

unter dem Gesichtspunkt des finanziellen Risikos für das Gemeinwesen auf, was jedoch noch lange nicht heisst, dass es deren finanzielle Entscheide für sich beanspruchen muss, denn ein solches Vorgehen würde gegen deren Autonomie sprechen.

#### 3.2 Die wichtigsten Einheiten des öffentlichen Rechts

Im Kanton gibt es heute mehrere autonome Einheiten des öffentlichen Rechts. Jede dieser Einheiten wird in einem separaten Gesetz behandelt, das die rechtliche Stellung, den Zweck, den Tätigkeitsbereich und die Verwaltungsmodalitäten der fraglichen Einheit festlegt. Es handelt sich um folgende Gesetze:

- Gesetz vom 6. Mai 1965 über die Versicherung der Gebäude gegen Brand und andere Schäden<sup>3</sup>.
- Gesetz vom 7. Mai 1996 über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt<sup>4</sup>.
- Gesetz vom 19. November 1997 über die Universität<sup>5</sup>.
- Gesetz vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank<sup>6</sup>.
- Gesetz vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz<sup>7</sup>.

Die KGV, das ASS und das FSN sind die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einer der Direktionen des Staatsrats administrativ zugewiesen sind. Die Universität Freiburg und die FKB gelten als «juristische Personen öffentlichen Rechts», wobei erstere «im Rahmen des Gesetzes autonom», und letztere «vom Staat getrennt» ist. Die Universität ist der Aufsicht des Staatsrates unterworfen (durch die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport). Im Übrigen werden acht von sechzehn Mitgliedern ihres «beschliessenden Organs» (der Senat) vom Staat bezeichnet.

Die FKB – die einzige dieser Einheiten, die über Eigenkapital verfügt – untersteht der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA). Die Grundsätze ihrer Politik werden vom Verwaltungsrat der Bank festgelegt, von dessen sieben Mitgliedern sechs vom Staat ernannt werden (drei vom Grossen Rat und drei vom Staatsrat). Dadurch, dass separate Gesetze die Tätigkeiten dieser Einheiten regeln, sind Konflikte zwischen ihren eigenen Interessen und den Interessen des Staates weitgehend ausgeschlossen.

#### 3.3 Die wichtigsten Einheiten des privaten Rechts

Wie aus der Verwaltungsrechnung 2010 des Kantons Freiburg hervorgeht, präsentiert sich die Situation wie folgt:

1. Der Staat ist Mehrheitsaktionär zweier Aktiengesellschaften: bei Groupe E hält er 78,5% der Aktien zu einem Nominalwert von 54 000 000 Franken; und bei der Freiburgischen Verkehrsbetriebe AG (TPF) gehören ihm 56,6% der Aktien zu einem Nominalwert von 9 443 000 Franken.

<sup>1</sup> Die Zusammensetzung der Aktiven in der Vermögensbilanz des Staates ist in Art. 14 des Freiburger Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) geregelt:

<sup>2</sup> Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert.  
<sup>3</sup> Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können.  
<sup>4</sup> Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.  
<sup>5</sup> Auf Bundesebene sieht das Gesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) in Artikel 62 zur Anlage verfügbarer Gelder Folgendes vor:

<sup>6</sup> Die EFV legt die für den Zahlungsbedarf nicht benötigten Gelder so an, dass ihre Sicherheit sowie ein marktkonformer Ertrag gewährleistet sind. Sie sind unter dem Finanzvermögen zu erfassen.  
<sup>7</sup> Grundstücke oder Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmen dürfen nicht zu Anlagezwecken erworben werden.  
<sup>8</sup> Gelder von Spezialfonds, die durch einen Rechtserlass geschaffen worden sind, können nach den Bestimmungen über die berufliche Vorsorge angelegt werden.

<sup>3</sup> SGF 732.1.1.  
<sup>4</sup> SGF 122.23.7.  
<sup>5</sup> SGF 430.1.  
<sup>6</sup> SGF 961.1.  
<sup>7</sup> SGF 822.0.1.

2. Er hält ausserdem weitere namhafte Beteiligungen z. B. bei der Télégruyère SA (48,0% mit einem Nominalwert von 96 000 Franken), bei der Société anonyme pour le chauffage à distance du Plateau de Pérolles Placard SA (33,0% mit einem Nominalwert von 495 000 Franken), der SAIDDEF (25,2% mit einem Nominalwert von 6 800 000 Franken), der Y-Parc SA (23,8% mit einem Nominalwert von 50 000 Franken), der Schifffahrtsgesellschaft des Neuenburger- und Murtensees AG (21,0% mit einem Nominalwert von 713 380 Franken), der Société immobilière Grenette SA (19,0% mit einem Nominalwert von 190 000 Franken) und bei der Agy Expo SA, an der er nunmehr zu 47,3% beteiligt ist (mit einem Nominalwert von 8 150 000 Franken). Ebenfalls erwähnt sei die neue gemischtwirtschaftliche Gesellschaft «Freiburgische Bergbahnen A.G.», die am 21. Dezember 2009 mit einem Aktienkapital von 100 000 Franken gegründet wurde und von welcher der Kanton 40% des Stammkapitals besitzt. Schliesslich sei die Beteiligung des Staates Freiburg an der Capital Risques Fribourg SA in der Höhe von 1,833 Millionen (Stammkapital 7,5 Millionen) erwähnt. Im Jahr 2010 wurden neue Beteiligungen an folgenden Gesellschaften und zu folgenden Beträgen erworben:
- Belgaz SA für 390 000 Franken (65% des Aktienkapitals);
  - Seed Capital für 2 000 000 Franken.

Für all diese Einheiten ist die Situation komplexer als für die Einheiten des öffentlichen Rechts: Obwohl sie auf die eine oder andere Art eine öffentliche Aufgabe erfüllen (oder sich zumindest für eine Tätigkeit von öffentlichem Interesse engagieren), sind sie aufgrund ihrer rechtlichen Stellung als Aktiengesellschaft nicht der direkten Staatsgewalt unterstellt; der Einfluss des Staates auf ihre Strategie und Führung beschränkt sich a priori auf die Rechte, die das Obligationenrecht den Aktionären gewährt. Technisch gesprochen steht das Schweizer Gesellschaftsrecht über dem öffentlichen Recht der Kantone, da es eine abschliessende Rechtsordnung bildet (vgl. Art. 6 ZGB).

Diese Situation birgt ein Konfliktpotenzial, das jederzeit eskalieren kann, wenn die Interessen des Staates es erfordern, dass die private Gesellschaft, die mit einer öffentlichen Aufgabe beauftragt wurde, in einer Weise handelt, die sich angesichts der Interessen und des satzungsmässigen Zwecks der Gesellschaft an sich nicht oder nur schwerlich rechtfertigen lassen. Ein aktuelles Beispiel dafür liefern die Diskussionen rund um die Ankündigung von Groupe E im Mai 2008, dass sie beabsichtige, 162 000 000 Franken in ein Kohlekraftwerk in Norddeutschland zu investieren: Während Groupe E ihre Entscheidung durch die Notwendigkeit rechtfertigte, sich so ökonomisch wie möglich mit Energie zu versorgen, widersetzten sich Mitglieder des Grossen Rats, indem sie sich auf Argumente in Zusammenhang mit den Interessen des Staates beim Umweltschutz und der Unterstützung von lokalen Unternehmen beriefen. In seiner Antwort vom 8. Juli 2008 auf die Anfrage eines Grossratsmitglieds hebt der Staatsrat hervor, dass er zu dieser Investition nicht im Voraus konsultiert worden sei und auch nicht zu konsultieren gewesen wäre. Ungeachtet dessen, dass Groupe E schliesslich entschied, von dieser Investition abzusehen, haben die durch dieses Dossier ausgelösten Debatten klar gezeigt, dass es nützlich wäre, die Verhältnisse zwischen dem Staat und den Unternehmen, die mit der Ausführung von öffentlichen Aufgaben beauftragt sind, besser zu definieren.

### 3.4 Öffentlich-rechtliche Anstalten

Ob auf kantonaler oder interkantonaler Ebene, ob mit oder ohne juristische Rechtspersönlichkeit, dies wird in der folgenden Liste nicht unterschieden; ihr Zweck ist es einzig und allein, die Bedeutung der Anstalten aufzuzeigen, die das freiburgische Verwaltungsvermögen ausmachen:

1. Das Staatsarchiv, die Kantons- und Universitätsbibliothek, das Konservatorium, das Archäologische Museum, das Museum für Kunst und Geschichte, das Naturhistorische Museum gemäss Artikel 3 des Gesetzes vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates<sup>1</sup>. In diesem Zusammenhang könnte man auch alle kantonalen Kollegien oder die Fachmittelschule Freiburg (FMSF) nennen (vgl. Art. 3 des Gesetzes vom 11. April 1991 über den Mittelschulunterricht<sup>2</sup>).
2. Die Freiburger Kantonalbank (FKB) gemäss Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank<sup>3</sup>.
3. Die Öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Freiburg gemäss Art. 35 des Gesetzes vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG)<sup>4</sup>.
4. Das Interprofessionelle Weiterbildungszentrum (IWZ) gemäss Artikel 1 des Reglements des Interprofessionellen Weiterbildungszentrums vom 6. Juli 2004<sup>5</sup>.
5. Die Krankenpflegeschule gemäss Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juni 1994 über die Krankenpflegeschule<sup>6</sup>.
6. Die Anstalten von Bellechasse gemäss Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Oktober 1996 über die Anstalten von Bellechasse<sup>7</sup>.
7. Die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) gemäss Artikel 10 des Gesetzes vom 6. Mai 1965 über die Versicherung der Gebäude gegen Brand und andere Schäden<sup>8</sup>.
8. Die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (welche die Kantonale AHV-Ausgleichskasse, die Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen sowie die Kantonale Invalidenversicherungs-Stelle umfasst) gemäss Artikel 1 des Ausführungsgesetzes vom 9. Februar 1994 zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung<sup>9</sup>.
9. Das Interkantonale Gymnasium der Region Broye gemäss Artikel 2 der interkantonalen Vereinbarung vom 9. Dezember 2002 über die Schaffung und den Betrieb des Interkantonalen Gymnasiums der Region Broye<sup>10</sup>.
10. Die Fachhochschule Freiburg für Technik und Wirtschaft (FHF-TW) gemäss Artikel 1 des Gesetzes vom

<sup>1</sup> SGF 481.0.1.  
<sup>2</sup> SGF 412.0.1  
<sup>3</sup> SGF 961.1.  
<sup>4</sup> SGF 866.1.1.  
<sup>5</sup> SGF 423.31.  
<sup>6</sup> SGF 821.12.4.  
<sup>7</sup> SGF 341.1.1.  
<sup>8</sup> SGF 732.1.1.  
<sup>9</sup> SGF 841.1.1.  
<sup>10</sup> SGF 412.1.8.

2. Oktober 2001 über die Fachhochschule Freiburg für Technik und Wirtschaft<sup>1</sup>.
11. Die Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (FHF-SA) gemäss Artikel 2 des Gesetzes vom 9. September 2005 über die Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit<sup>2</sup>.
  12. Die Pädagogische Hochschule (PH) gemäss Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Oktober 1999 über die Pädagogische Hochschule<sup>3</sup>.
  13. Die Fachhochschule der Westschweiz (FH Westschweiz) gemäss Artikel 5 des interkantonalen Konkordats vom 9. Januar 1997 über die Errichtung der Fachhochschule der Westschweiz (FH Westschweiz)<sup>4</sup>.
  14. Die Fachhochschule Westschweiz für Gesundheit und Soziale Arbeit (FH-GS) gemäss Artikel 5 der interkantonalen Vereinbarung vom 6. Juli 2001 über die Errichtung der Fachhochschule Westschweiz für Gesundheit und Soziale Arbeit<sup>5</sup>.
  15. Das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg gemäss Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Juni 2006 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg<sup>6</sup>.
  16. Die Kantonale Lehrmittelverwaltung gemäss Artikel 1 des Gesetzes vom 13. September 2007 über die Kantonale Lehrmittelverwaltung<sup>7</sup>.
  17. Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) gemäss Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 1996 über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt<sup>8</sup>.
  18. Das Freiburger Netz für die Pflege im Bereich psychische Gesundheit (FPN) gemäss Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Oktober 2006 über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit<sup>9</sup>.
  19. Das Freiburger Spitalnetz (FSN) gemäss Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz<sup>10</sup>.
  20. Die Nutztiersversicherungsanstalt Sanima gemäss Artikel 11 des Gesetzes vom 13. Februar 2003 über die Nutztiersversicherung<sup>11</sup>.
  21. Die Industriellen Betriebe der Stadt Freiburg gemäss Artikel 1 des Reglements vom 19. September 1988 über die Organisation der Industriellen Betriebe der Stadt Freiburg.
  22. Die Universität gemäss Artikel 3 des Gesetzes vom 19. November 1997 über die Universität<sup>12</sup>.

### 3.5 Öffentlich-rechtliche Stiftungen

Auch sie können eine ausschliesslich kantonale oder interkantonale Verankerung haben:

<sup>1</sup> SGF 428.4.  
<sup>2</sup> SGF 428.9.  
<sup>3</sup> SGF 412.2.1.  
<sup>4</sup> SGF 428.2.  
<sup>5</sup> SGF 428.8.  
<sup>6</sup> SGF 911.10.1.  
<sup>7</sup> SGF 413.4.1.  
<sup>8</sup> SGF 122.23.7.  
<sup>9</sup> SGF 822.2.1.  
<sup>10</sup> SGF 822.0.1.  
<sup>11</sup> SGF 914.20.1.  
<sup>12</sup> SGF 430.1.

1. Das Schloss Greyerz gemäss Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates<sup>13</sup>.
2. Die Interkantonale Försterschule in Lyss gemäss Artikel 1 Abs. 2 der Vereinbarung vom 21. März 1968 über die Errichtung und den Betrieb der Interkantonalen Försterschule in Lyss<sup>14</sup>.
3. Die «Ecole supérieure de viticulture, d'œnologie et d'arboriculture et Ecole d'ingénieurs ETS en viticulture, œnologie et arboriculture de Changins» gemäss Artikel 1 der Statuten vom 20. November 1987 der Stiftung «Ecole supérieure de viticulture, d'œnologie et d'arboriculture et Ecole d'ingénieurs ETS en viticulture, œnologie et arboriculture de Changins»<sup>15</sup>.
4. Die Stiftung Bellevue gemäss Artikel 1 des Beschlusses vom 1. Mai 1990 über die Errichtung und die Organisation der öffentlich-rechtlichen Stiftung «Bellevue» für psychisch und geistig behinderte Personen<sup>16</sup>; das Gesetz vom 3. November 2006 hebt das Gesetz über die Errichtung der öffentlich-rechtlichen Stiftung «Bellevue» für psychisch und geistig behinderte Personen auf und errichtet ein Baurecht zu Gunsten der Stiftung «HorizonSud»<sup>17</sup>.
5. Die Stiftung Altenryf gemäss Artikel 1 des Beschlusses vom 27. Dezember 1966 über die Errichtung der Stiftung Altenryf<sup>18</sup>.
6. Die Westschweizer Stiftung für Rauschgiftabhängige im Straf- und Massnahmenvollzug gemäss Artikel 1 des Reglements vom 10. Dezember 1987 über die Stiftung für Rauschgiftabhängige im Straf- und Massnahmenvollzug<sup>19</sup>.
7. Der Sozialfonds gemäss Artikel 1 des Reglements vom 13. Dezember 1988 über den Sozialfonds<sup>20</sup>.

### 3.6 Die privatrechtlichen Stiftungen

Auch privatrechtliche Stiftungen gehören dem Staat. Hier einige Beispiele:

1. Mikrokredit Solidarität Schweiz – Fondation Georges Aegler
2. Die Fondation franco-suisse pour la recherche et la technologie (Französisch-Schweizerische Stiftung für Forschung und Technologie)
3. Die Stiftung Seed Capital Freiburg
4. Die FSRM Schweizerische Stiftung für mikrotechnische Forschung
5. Die Hochschule für Theater der Westschweiz (HETSR) gemäss Artikel 6 der interkantonalen Vereinbarung vom 31. Mai 2001 über die Hochschule für Theater der Westschweiz<sup>21</sup>
6. Parloca Fribourg, Fondation pour la location-participation

<sup>13</sup> SGF 481.0.1.  
<sup>14</sup> SGF 921.4.  
<sup>15</sup> SGF 911.2.31.  
<sup>16</sup> SGF 834.1.41.  
<sup>17</sup> SGF 834.1.4.  
<sup>18</sup> SGF 191.23.31.  
<sup>19</sup> SGF 342.17.  
<sup>20</sup> SGF 122.73.61.  
<sup>21</sup> SGF 428.5.

7. Vitrocentre Romont, Schweizerisches Forschungszentrum für Glasmalerei und Glaskunst
  8. Vitromusée Romont, Schweizerisches Museum für Glasmalerei und Glaskunst
  9. Stiftung Espace Jean Tinguely – Niki de Saint Phalle
- Es kommt auch vor, dass der Staat an bedeutenden privatrechtlichen Stiftungen «beteiligt» ist, wie z. B. an der Stiftung, die seit 1965 den Ertragsüberschuss der Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums (VKBZ) verwaltet.

### 3.7 Die gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften

Es handelt sich um die Einheiten, an denen der Staat eine Mehrheits- oder eine stärkere Beteiligung hat:

1. Agy Expo SA
2. Groupe E AG
3. Freiburgerische Bergbahnen AG
4. Rose de la Broye AG
5. Kehrlichtverbrennungsanlage des Kantons Freiburg und der Waadtländer Broye (SAIDF)
6. Freiburgerische Verkehrsbetriebe AG

### 3.8 Die reinen Aktiengesellschaften und Genossenschaften

An diesen hat der Staat lediglich Minderheitsbeteiligungen und seine Position ist nicht durch eine erhöhte Vertretung verstärkt. Im amtlichen Dokument «Inventar – Aktien und Anteilscheine – Darlehen und Beteiligungen an gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen» vom 31. Dezember 2010 werden die unten stehenden Elemente genannt, die jedoch schwer einzuordnen sind; es scheint, dass der Staat in sehr unterschiedlichen Bereichen «aktiv» ist. Vielleicht könnte man aber dennoch je nach Art der Leistungen, welche die Unternehmungen erbringen, zwischen den hauptsächlich in der Industrie tätigen und den hauptsächlich im Finanzbereich tätigen Unternehmen unterscheiden; diese Einteilung berücksichtigt nicht das finanzielle Gewicht der Staatsbeteiligung, die von einer Unternehmung zur anderen sehr unterschiedlich ist:

1. Bains de la Motta SA; Zentrum für Sammlung und Identifizierung von Sonderabfällen (CRIDEC AG); BLS AG; Montreux-Berner-Oberland-Bahn AG; Coopérative fribourgeoise pour les fromages d'alpage; Espace Gruyère SA; Schweizer Mustermesse (derzeit: MCH Group); Heliswiss Schweizerische Helikopter AG; Kompostieranlage Seeland AG; Schweizer Rheinsalinen AG; Société anonyme pour le chauffage à distance du Plateau de Pérolles PLACAD SA; Schifffahrtsgesellschaft des Neuenburger- und Murtensees AG; Société du Tunnel du Grand-St-Bernard SA; Société immobilière Grenette SA; Zuckerfabrik Aarberg + Frauenfeld AG; Télégruyère SA; Transhelvetica AG; Y-Parc SA.
2. Risikokapital Freiburg AG; Bürgerschaftsgenossenschaft des Freiburgerischen Gewerbes für die KMU (seit 18. Juni 2008 in Liquidation), ersetzt durch die Coopérative Romande de cautionnement immobilier; Bürgerschaftsgenossenschaft Westschweiz – KMU; Bäuerliche Bürgerschaftsgenossenschaft des Kantons Freiburg.

### 3.9 Die öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaften und Genossenschaften

Gemäss dem erwähnten Inventar hat der Kanton Freiburg keine Einheit dieser Art gebildet. Er ist jedoch beteiligt an der Schweizerischen Nationalbank (SNB), einer öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft, sowie an der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit, einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft.

## 4. DAS MÖGLICHE AUSMASS DER KONTROLLE ÜBER DIE VERSCHIEDENEN EINHEITEN

Je nachdem, um welche Art der oben aufgelisteten Einheiten es sich handelt, kann der Staat eine mehr oder weniger strenge Kontrolle ausüben, vor allem wenn er entscheidet, eine Eignerpolitik anzuwenden. Die Autonomie des Kantons Freiburg ist jedoch beschränkt und punktuell.

### 4.1 Das gesetzte Ziel und dessen Einfluss auf die «Eignerpolitik»

Allein schon die Tatsache, dass der Staat entscheidet, sich an Dritteinheiten zu «beteiligen» – insbesondere an einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft – setzt voraus, dass dessen Tätigkeit (vor allem die kommerzielle) einem gewissen öffentlichen Interesse entspricht. Man kann daher grundsätzlich davon ausgehen, dass für diese Einheiten die Rechtspflicht besteht, zusätzlich zur Gewinnmaximierung auch die Förderung des öffentlichen Interesses anzustreben; und zwar ohne dass diese Dimension des öffentlichen Interesses zwingend in ihren Statuten erwähnt ist.

Der Umfang dieser Pflicht des öffentlichen Interesses ist jedoch nicht für alle staatlichen Beteiligungen gleich; er variiert je nach Art der ausgeübten Tätigkeit und dem Ausmass des Engagements, das das Gemeinwesen in der Strategie und der Führung der fraglichen Unternehmung beabsichtigt. In diesem Zusammenhang kann unterschieden werden zwischen Unternehmen, denen das Gemeinwesen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe überträgt und Unternehmen, deren Tätigkeit nicht in der Erfüllung einer übertragenen Aufgabe besteht, sondern deren Tätigkeit von Natur aus einem öffentlichen Interesse entspricht.

Folge dieser Unterscheidung:

1. Die Einheiten, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, sind grundsätzlich verpflichtet, in ihrer Tätigkeit die gleichen verfassungsrechtlichen Grundsätze einzuhalten, die auch für die Verwaltungsbehörden gelten; Artikel 35 Abs. 2 der Bundesverfassung sieht ausdrücklich vor: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.» Infolgedessen und unabhängig davon, wie hoch die Beteiligung des Gemeinwesens ist, geht es nicht an, dass die Gewinnmaximierung das einzige Ziel einer solchen Einheit ist; sie muss gleichzeitig einem öffentlichen Interesse dienen. Dieses überwiegt denn auch in Situationen, in denen die beiden Ziele nicht vereinbar sind.
2. Für die Einheiten, die eine Tätigkeit im öffentlichen Interesse ausüben (jedoch ohne eine öffentliche Aufgabe im engeren Sinne zu erfüllen), hängt die Pflicht, die Grundrechte zu beachten und zur Verwirklichung

der fraglichen öffentlichen Interessen beizutragen, von der Höhe der Beteiligung des Gemeinwesens ab, und zwar ohne Bezug auf die Rechtsform der betroffenen Einheit. Die Höhe der Beteiligung legt auch fest, ob eine Eignerpolitik für den Staat in Frage kommt:

- Wo das Gemeinwesen über eine qualifizierte Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmrechte verfügt – im Kanton Freiburg ist dies der Fall bei Groupe E – kann davon ausgegangen werden, dass die Einheit sowohl an die Grundrechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger als auch an das öffentliche Interesse gebunden ist, da das Gemeinwesen die Resultate der Abstimmungen in den Leitungsorganen (insbesondere die Generalversammlung) selbständig bestimmen kann. Das fragliche Unternehmen kommt in solchen Fällen einem staatlichen Unternehmen gleich und der Staat kann darin eine Eignerpolitik entwickeln oder Leistungsaufträge festlegen.
- Wenn das Gemeinwesen nur eine einfache Mehrheit der Stimmrechte besitzt – dies ist der Fall bei den TPF – muss ebenfalls angenommen werden, dass die Einheit verpflichtet ist, die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger sowie das öffentliche Interesse zu respektieren; ohne die ausdrückliche oder implizite Zustimmung des beteiligten Gemeinwesens kann kein Entscheid gefällt werden. In diesen Fällen kann man von einem staatlichen Unternehmen mit privater Beteiligung sprechen; der Staat kann auch hier eine Eignerpolitik verfolgen.
- Nur wenn das Gemeinwesen Minderheitsaktionärin ist, haben wir es mit einem eigentlichen privaten Unternehmen mit staatlicher Beteiligung zu tun; hier ist es stets möglich, dass das Gemeinwesen seine Ansichten zu den Fragen, über die das oberste Organ der Einheit (die Generalversammlung bei Aktiengesellschaften) abstimmt, nicht durchzusetzen vermag. In einem solchen Fall ist es nicht wahrscheinlich, dass der Staat eine Eignerpolitik anstrebt.

Die Höhe der Beteiligung des Gemeinwesens hat hingegen keinen Einfluss auf seine Pflicht, seine Aktionärsrechte – und alle anderen Rechte, die ihm je nach Rechtsform der betroffenen Einheit zustehen – so wahrzunehmen, dass die Verwirklichung der Grundrechte und des öffentlichen Interesses am besten berücksichtigt werden und dass so gut wie möglich dazu beigetragen werden kann. Diese Pflicht gilt für alle Vertreter des Gemeinwesens in den Organen der Einheit und in ihren Beziehungen zur Einheit, ob sie nun im Namen des Gemeinwesens handeln (zum Beispiel indem sie als Aktionär an der Generalversammlung einer Aktiengesellschaft abstimmen) oder als Auftrag- oder Arbeitnehmer des Gemeinwesens (zum Beispiel als Mitglied eines Verwaltungsrates). Um in Situationen, in denen sich das wirtschaftliche Interesse der Gesellschaft nicht mit dem öffentlichen Interesse deckt, jeden potenziellen Konflikt zwischen den Pflichten dieser Vertreter zu verhindern, dürften die Statuten der (insbesondere kommerziellen) Einheiten, für die eine staatliche Beteiligung vorgesehen ist, das Ziel der Einheit nicht auf die Gewinnmaximierung beschränken.

#### 4.2 Die Wahl der Rechtsform

Errichtet das Gemeinwesen eine Einheit, so hat es mehr Freiheiten, wenn es sich für die Form einer juristischen

Person des öffentlichen Rechts entscheidet als wenn es eine juristische Person des privaten Rechts bildet; im letzteren Fall sind ausschliesslich die Bestimmungen des Privatrechts anwendbar. Die Form einer öffentlich-rechtlichen Einheit erlaubt dem Gesetzgeber hingegen, diese relativ frei zu gestalten, was ihre Organisation und ihre Führungs- und Kontrollmechanismen betrifft; dieser Konfigurationsvorgang verläuft nach Massgabe des für ihre Gründung anzuwendenden Rechts.

Verschiedene Rechtsinstrumente erlauben es dem Gemeinwesen, einer solchen ausgelagerten Einheit mehr oder weniger Autonomie zuzugestehen:

1. Ihre Autonomie geht aus der Erteilung der Rechtspersönlichkeit hervor. Das Fehlen der Persönlichkeit führt hingegen zu einer Einschränkung der Kompetenzen der Einheit, die demnach nur innerhalb des gesetzlich streng festgelegten Rahmens handeln kann.
2. Die Organisation der Einheit kann ebenfalls deren Grad an Autonomie beeinflussen. So kann das Gesetz ihre Organisation weitgehend bestimmen oder sie ihr im Gegenteil selbst überlassen.
3. Der Gesetzgeber kann dem Gemeinwesen auch eine Ernennungsbefugnis erteilen oder aber den Status der Arbeitnehmer festlegen.
4. Der Gesetzgeber könnte der ausgelagerten Einheit weiter eine mehr oder weniger ausgedehnte finanzielle Autonomie gewähren (einfaches Sondervermögen oder freie Verwendung der Gelder).
5. Schliesslich können die Richtlinien, die die ausgelagerte(n) Aufgabe(n) der betroffenen Einheit festlegen, mehr oder weniger exakt definiert sein, was ihre Selbstverwaltung, d. h. ihre Freiheit in der Erfüllung dieser Aufgaben verändern kann.

Eine öffentliche Rechtsform erlaubt dank der Mechanismen, die der Gesetzgeber einführen kann, also eine stärkere Kontrolle der Einheit.

#### 4.3 Die Autonomie des kantonalen Rechts: das Beispiel der FKB

Ist die betreffende Einheit öffentlich-rechtlich, so hindert der Bundesgesetzgeber die kantonalen Gesetzgeber praktisch nicht daran, die Kontrolle im gewünschten Masse auszuüben und die entsprechenden Rechtsmechanismen festzulegen. Bei den privatrechtlichen Einheiten ist dies nicht der Fall. Hier lässt das Bundesrecht den kantonalen Gesetzgebern nur sehr wenig Autonomie.

In gewissen Sektoren stellt das Bundesrecht jedoch eine besondere Regelung auf. In der Perspektive der hier untersuchten staatlichen Kontrolle stellt der Bankenbereich für Freiburg ein besonderes Interesse dar:

1. Gemäss Artikel 3a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (BankG) gilt als Kantonalbank eine Bank, die aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet wird. Der Kanton muss an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen. Er kann für deren Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen. Es braucht also ein Gesetz im formellen Sinne, das die Errichtung und die Organisation der Bank regelt, sowie eine qualifizierte Beteiligung des Kantons; die Staatsgarantie ist nicht mehr erforderlich. Der kantonale Gesetzgeber

ist durch die Bedingungen unter Artikel 3 BankG gebunden. Diese müssen erfüllt sein, damit die fragliche Bank die Bewilligung des Bundes erhält. Es steht dem kantonalen Gesetzgeber jedoch frei, ob er ihr die Form einer gewöhnlichen Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. OR), einer Aktiengesellschaft nach Artikel 762 bzw. 763 OR oder einer öffentlichrechtlichen Anstalt verleihen will.

2. Der Kanton Freiburg hat sich dafür entschieden, eine kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt zu errichten (das Projekt zur «Privatisierung» der Bank wurde nie umgesetzt). An sich erlaubt die qualifizierte Beteiligung des Kantons, so wie sie im Bankengesetz des Bundes vorgesehen ist, ihm bereits, auf die Entscheidungen der Bank gewissen Einfluss zu nehmen. Für die FKB hat der kantonale Gesetzgeber die folgende Regelung festgelegt:

- Nach Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank (FKBG) ist die Bank eine juristische Person; sie ist somit rechtlich selbständig.
- In Artikel 2 FKBG konnte der Gesetzgeber den Zweck der Bank anschliessend selbst festlegen. Dieser besteht darin, die Wirtschaft des Kantons zu fördern, die Befriedigung der Finanzbedürfnisse der Bevölkerung zu erleichtern und die sichere Anlage ihrer Ersparnisse und Kapitalien zu ermöglichen und schliesslich dem Kanton Einnahmequellen zu erschliessen. Als Gegenleistung für die Staatsgarantie ist eine Abgeltung vorgesehen, die in gegenseitigem Einvernehmen zwischen dem Staatsrat und dem Verwaltungsrat festgelegt wird (Art. 3). Der Staat muss der Bank das Dotationskapital zur Verfügung stellen, dessen Höhe vom Grossen Rat festgelegt wird (Art. 5 Abs. 1 und 2). Die Ausgabe von Partizipationsscheinen ist beschränkt und wird nicht durch die Staatsgarantie gedeckt (Art. 5 Abs. 3).
- Der kantonale Gesetzgeber hat auch den Geschäftskreis der Bank festgelegt (Art. 8). Die Autonomie der Bank wird mit Artikel 9 eingeschränkt, der die Beteiligung der Bank an Unternehmen nur genehmigt, wenn dies im direkten Interesse der Bank oder der freiburgischen Wirtschaft liegt oder zur vorübergehenden Sicherung von Krediten nötig wird.
- Die Jahresrechnung wird zusammen mit den Berichten des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet (Art. 14).
- Die Organe der Bank sind ebenfalls durch das Gesetz bestimmt (Art. 15) wie auch die Unvereinbarkeiten, um darin Einsitz zu nehmen (Art. 16). In den Artikeln 20–42 werden die einzelnen Organe beschrieben. In Artikel 20 legt das Gesetz die Zusammensetzung des Verwaltungsrats fest: drei Mitglieder werden vom Grossen Rat, drei vom Staatsrat und ein Mitglied vom Verwaltungsrat selber ernannt. In den Artikeln 21 ff. geht es um die Funktionsweise und die Kompetenzen des Verwaltungsrats, in den Artikeln 32 ff. um die Generaldirektion, in den Artikeln 40 ff. um die externe Revisionsstelle und in Artikel 42 um die interne Revision.
- Der Präsident des Verwaltungsrates und der Präsident der Generaldirektion informieren regelmässig

die Finanzdirektion (Art. 21 Abs. 2) und die externe Revisionsstelle unterbreitet dem Grossen Rat einen Bericht (Art. 41 Abs. 3), der dem Bericht des Verwaltungsrates beigelegt wird, im Hinblick auf die in Artikel 14 vorgesehene Genehmigung.

- In den Artikeln 46 ff. werden die Jahresrechnung, die Bilanz und die Gewinnverteilung behandelt.
- Artikel 50 beauftragt den Staatsrat schliesslich mit dem Vollzug des Gesetzes.

Es lässt sich somit feststellen, dass der kantonale Gesetzgeber die Kantonalbank weitestgehend nach seinem Willen organisieren und regeln konnte.

#### 4.4 Die Anstalten und die Stiftungen

Stiftungen liefern im Allgemeinen finanzielle Leistungen (Subventionen), während die Anstalten eher materielle Leistungen gewährleisten (Die Post, Universitäten, Spitäler). Im ersten Fall ist somit das Vermögen das zentrale Element der Einheit, während die zweite juristische Konstruktion auch Personen und Sachen mit einbezieht, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Stiftungen unterscheiden sich durch ihre Errichtung und ihre Unterstellung unter das öffentliche Recht oder das Privatrecht und nicht durch die Beteiligung des Gemeinwesens; die Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung untersteht den Vorschriften von Artikel 81 ZGB während eine öffentlich-rechtliche Stiftung durch ein Gesetz geschaffen wird. Wenn sich das Gemeinwesen und Dritte an der Finanzierung der Stiftung beteiligen und sie gemeinsam errichten, so untersteht sie dem Zivilgesetzbuch, unter anderem der in Artikel 84 ZGB vorgesehenen Aufsicht, und ist somit privatrechtlich. Errichtet das Gemeinwesen alleine eine Stiftung, so kann es zwischen der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Form wählen. Eine privatrechtliche Stiftung erlangt das Recht der juristischen Persönlichkeit durch die Eintragung in das Handelsregister (Art. 52 Abs. 1 ZGB) während eine öffentlich-rechtliche Stiftung die juristische Persönlichkeit durch das Gesetz, das sie errichtet, erlangt, ohne dass eine Eintragung ins Handelsregister nötig wäre (Art. 52 Abs. 2 ZGB).

#### 4.5 Die privatrechtlichen Stiftungen

Die Organisation und die Funktionsweise einer privatrechtlichen Stiftung sind sehr frei. Wie jede andere juristische Person ist die Stiftung handlungsfähig, sobald sie die nach Gesetz und Statuten dafür unentbehrlichen Organe bestellt hat (Art. 54 ZGB). Die gesetzlichen Bestimmungen über die Organisation von Stiftungen sind kurzgefasst. Nach Artikel 83 ZGB müssen in der Stiftungsurkunde die Organe der Stiftung und die Art der Verwaltung angegeben sein. Gemäss dem Grundsatz der Freiheit des Stifters kann dieser die Funktionsweise der Stiftung nach Belieben regeln. Das Gesetz verlangt lediglich, dass die Stiftung über ein oberstes Stiftungsorgan verfügt, oft «Stiftungsrat» genannt (Art. 81 Abs. 2 in fine, 83a Abs. 1 und 83b Abs. 1 ZGB), und in gewissen Fällen über eine Revisionsstelle (Art. 83b und 83c ZGB). Nach Artikel 84 ZGB unterstehen die Stiftungen zudem einer Aufsichtsbehörde. Im Übrigen kann der Stifter frei über die Organisation der Stiftung entscheiden; er kann beschliessen, sich zum einzigen Mitglied des Stiftungsrats zu ernennen, seine Stellvertreter in den Stiftungsrat zu delegieren oder die Entscheide der Stiftung seiner Be-

willigung zu unterstellen. Das Gesetz sieht bezüglich der Bezeichnung der Stiftungsratsmitglieder und ihrer Rolle nichts vor (abgesehen von der Führung der Geschäftsbücher gemäss Artikel 83a Abs. 1 ZGB). Der Stiftungsrat ist ein Exekutivorgan, das versucht, den Willen des Stifters umzusetzen; eine Stiftung hat kein «gesetzgebendes» Organ, da sie nicht selbst über sich verfügen kann. Gemäss Artikel 55 Abs. 1 ZGB vertritt der Stiftungsrat die Stiftung und haftet für sie.

Um in Erfahrung zu bringen, über welche Zuständigkeiten das oberste Stiftungsorgan verfügt, kann man sich auf die Stiftungsurkunde, die Statuten und den Vertrag, der das oberste Stiftungsorgan an die Stiftung bindet, sowie auf Artikel 84 Abs. 2 ZGB beziehen, der verlangt, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird. In der Praxis lenkt die Aufsichtsbehörde die Wahl des Stifters, indem sie mittels Musterstatuten Modelle vorschlägt. Wenn ein Mangel in der Organisation vorliegt, so ermöglicht Artikel 83d Abs. 1 ZGB der Aufsichtsbehörde, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Sie kann insbesondere der Stiftung eine Frist ansetzen, binnen derer der rechtmässige Zustand wieder herzustellen ist oder das fehlende Organ oder einen Sachwalter ernennen. Ist eine Neuorganisation nicht möglich, so sieht Artikel 83d Abs. 2 ZGB vor, dass das Vermögen einer anderen Stiftung mit möglichst gleichartigem Zweck zugewendet wird. Braucht es eine einfache Änderung der Organisation, ist Artikel 85 ZGB anwendbar. Artikel 86a ZGB ist eine Neuerung der Revision von 2004 und ermöglicht es dem Stifter, zu den erwähnten Bedingungen eine Zweckänderung der Stiftung zu verlangen. Das Recht auf eine Zweckänderung ist jedoch beschränkt, wenn die Stiftung einen öffentlichen oder gemeinnützigen Zweck verfolgt (Art. 86a Abs. 2 ZGB). In diesem Fall muss der geänderte Zweck aus steuerlichen Gründen ebenfalls öffentlich oder gemeinnützig sein. Nach Artikel 95 Abs. 1 Bst. i und m der Handelsregisterverordnung müssen alle Mitglieder des Stiftungsrates sowie – wenn vorhanden – die Revisionsstelle im Handelsregister eingetragen sein.

Die Stiftung Seed Capital Freiburg ist ein neueres Beispiel, bei dem diese Regelung angewendet wurde: Artikel 2 legt den Stiftungszweck fest. Der Stiftungsrat setzt sich aus drei Mitgliedern zusammen, die vom Staatsrat bezeichnet werden (Art. 3). Die finanziellen Mittel der Stiftung sind in Artikel 4 festgelegt, die Art, wie der Stiftungszweck umgesetzt werden soll, in Artikel 5 (Darlehen oder Beteiligungen) und die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um in den Genuss der Leistungen zu kommen in Art. 6. Artikel 7 sieht den Mindestinhalt der Vereinbarungen vor, die mit den Empfängerinnen und Empfängern der finanziellen Leistungen abgeschlossen werden. Dem Staatsrat muss jährlich ein Geschäftsbericht vorgelegt werden (Art. 8). Die Auflösung der Stiftung ist in Art. 9 geregelt.

Diese Regelung zeigt, wie gross der Handlungsspielraum des Staates ist, um seine privatrechtlichen Stiftungen zu «kontrollieren», vorausgesetzt er denkt bei ihrer Errichtung daran und er macht vollumfänglich Gebrauch von den Rechtsinstituten, die ihm das Zivilgesetzbuch zu diesem Zweck zur Verfügung stellt.

#### 4.6 Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen

Die Organisation und die Funktionsweise hängen vom Gesetz ab, das der Errichtung der Stiftung zu Grunde liegt.

Nach Artikel 59 ZGB ist das Privatrecht nicht anwendbar. Der Gesetzgeber kann sich indessen an der privatrechtlichen Regelung orientieren, die folglich ihre Wirkung als ergänzendes Recht entfaltet. Die öffentlich-rechtliche Stiftung unterscheidet sich von einem einfachen Fonds dadurch, dass der Gesetzgeber ihr die Rechtspersönlichkeit verleiht. Der Zweck, die Autonomie und die Aufgaben der Stiftung sind ebenfalls gesetzlich festgelegt. Die Freiheit, die dem Gesetzgeber in diesem Zusammenhang im Verhältnis zum Privatrecht gegeben ist, ist weniger frappant als bei anderen Arten von Einheiten (Aktiengesellschaft oder Genossenschaft des öffentlichen Rechts) angesichts der grossen Freiheit, die der Errichter einer privatrechtlichen Stiftung genießt.

Die Stiftung Altenryf ist ein Beispiel für die Kontrollbefugnis, die der kantonale Gesetzgeber dem Staat einräumen kann<sup>1</sup>: In Artikel 1 des Errichtungsbeschlusses ist der Zweck dieser Stiftung festgelegt, dann werden die Zusammensetzung des Stiftungsrats und die Art, wie er gewählt wird (Art. 6: drei vom Staatsrat bezeichnete Vertreter des Staates und der Vereinigung der Freunde von Altenryf sowie zwei Vertreter des begünstigten Gemeinwesens) sowie seine Rechte (Art. 7) bestimmt. Zudem bedürfen gewisse rechtliche Handlungen der Bewilligung des Grossen Rates und des Staatsrates (Art. 7 Abs. 1 2. Satz und Abs. 2). Auch Vorschriften zur Rechnungsprüfung sind vorgesehen (Art. 8 Abs. 2, 9 und 10). Und schliesslich sind die Fälle einer Auflösung der Stiftung in der kantonalen Gesetzgebung geregelt (Art. 12).

#### 4.7 Die Körperschaften

Körperschaften sind Verbindungen von Personen, die durch ihre Teilhabe den Willen der Einheit bestimmen. Für sie gelten die Vorschriften in den Artikeln 52 Abs. 2 und 59 Abs. 1 ZGB. Eine Eintragung ins Handelsregister ist somit nicht konstitutiv; die öffentlich-rechtlichen Körperschaften erlangen die Rechtspersönlichkeit unabhängig von jeglicher Eintragung (Art. 52 Abs. 2 ZGB). Artikel 59 Abs. 1 ZGB formuliert einen allgemeinen Vorbehalt des öffentlichen Rechts für die ihm unterstellten Einheiten.

#### 4.8 Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften

Körperschaften des öffentlichen Rechts können Gemeinwesen sein, Gemeindeverbände, Aktiengesellschaften oder Genossenschaften. Bei all diesen öffentlich-rechtlichen Körperschaften behält der Staat eine Kontrolle bei, je nachdem, welche Aufgaben sie verwalten, wobei den einzelnen Körperschaften eine gewisse Autonomie gewährleistet wird. Die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft bedarf immer einer gesetzlichen Grundlage.

Gemeinwesen sind Personenverbindungen (die «Mitglieder»), die eine dem öffentlichen Recht unterstehende juristische Person bilden. Es sind Rechtssubjekte, die Rechte und Pflichten erwerben können. Dezentralisierte Gemeinwesen haben die Besonderheit, von einem anderen (zentralen oder nicht zentralen) Gemeinwesen abhängig zu sein; sie müssen somit von der übergeordneten Einheit errichtet, oder zumindest anerkannt worden sein und von ihr beaufsichtigt werden. Ein Beispiel für

<sup>1</sup> Beschluss vom 27. Dezember 1966 über die Errichtung der Stiftung Altenryf (SGF 191.23.31).

dezentralisierte Gemeinwesen sind die Gemeinden oder auch die Kirchgemeinden; sie sind nicht Thema dieses Berichts.

In den Gemeindeverbänden (des öffentlichen Rechts) schliessen sich Gemeinden zusammen, um kommunale Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen (vgl. Art. 109 ff. des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden<sup>1</sup>). Wenn er einmal errichtet ist, ist der Gemeindeverband eine gegenüber den Gemeinden, die ihm angehören, eigenständige juristische Person. Die Einzelheiten der Errichtung dieser Art Einheit sind im kantonalen Recht geregelt; das Genehmigungsverfahren gewährleistet eine Kontrolle durch den Staat. Auch die Gemeindeverbände sind nicht Thema dieses Berichts.

Der (kantonale oder eidgenössische) Gesetzgeber hat die Möglichkeit, durch einen öffentlich-rechtlichen Akt eine Gesellschaft des öffentlichen Rechts nach dem Modell der Aktiengesellschaft zu errichten. Er errichtet somit eine juristische Person mit einem Kapital, das in Aktien aufgeteilt ist, auf die aber die Vorschriften des Privatrechts nicht angewendet werden können, ausser eventuell ergänzend aufgrund eines Verweises im Gesetz, das sie konstituiert (z. B. Art. 1 Abs. 2 der Loi vaudoise organisant la Banque cantonale vaudoise vom 20. Juni 1995). Artikel 763 OR setzt dem kantonalen Gesetzgeber jedoch gewisse Grenzen, was die Errichtung solcher juristischer Personen betrifft: Er verlangt, dass die Gründung in Form eines Gesetzes erfolgt, dass die subsidiäre Haftung des Kantons vorgesehen ist (es sei denn, die Gründung ist vor 1883 erfolgt), dass die Gesellschaft einem allgemeinen öffentlichen Interesse dient und unter Mitwirkung öffentlicher Behörden verwaltet wird. Die fragliche Gesetzesgrundlage muss unter anderem den Zweck, die Organisation und die finanziellen Mittel der Einheit regeln. Die Spezialgesetze, mit denen öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaften gegründet werden, verwenden verschiedene Mittel, um die Einflussnahme des Staates auf deren Willensbildung zu gewährleisten: eine Genehmigung ist erforderlich, es muss garantiert sein, dass der Staat die Mehrheit innehat, der Staat muss im Verwaltungsrat vertreten sein; je nach gewähltem System ist die Unabhängigkeit der Aktiengesellschaft mehr oder weniger ausgeprägt.

Der (kantonale oder eidgenössische) Gesetzgeber kann auch eine Gesellschaft gründen, für die er sich an der Struktur der Genossenschaft orientiert. Artikel 829 OR erwähnt die Existenz solcher Genossenschaften, stellt jedoch keine Bedingungen. Fest steht, dass ihre Errichtung durch einen gesetzlichen Erlass erfolgt und ein öffentliches Interesse bestehen muss.

Im Kanton Freiburg gibt es bis heute keinen Fall einer Aktiengesellschaft oder einer Genossenschaft des öffentlichen Rechts.

#### 4.9 Die privatrechtlichen Körperschaften

Die privatrechtlichen Körperschaften fassen die (reinen oder gemischtwirtschaftlichen) Aktiengesellschaften, die übrigen Handelsgesellschaften und die übrigen privatrechtlichen Körperschaften wie die Vereine unter sich zusammen. Diese Körperschaften sind privatrechtliche Rechtsträger; die Einheiten werden von Aktionären oder Gesellschaftern und nicht vom Gemeinwesen errichtet.

Bei den privatrechtlichen Körperschaften vom Typ reine Aktiengesellschaft handelt es sich um Fälle einer einfachen Beteiligung an gewöhnlichen Aktiengesellschaften im Sinne von Artikel 620 ff. OR. Das Gemeinwesen kann als einfacher Minderheitsaktionär auftreten. Das Privatrecht findet in diesem Fall vollumfänglich Anwendung und gibt dem Gemeinwesen allerhöchstens die Möglichkeit, in seiner Funktion als Minderheitsaktionär einen besonderen Schutz im Sinne von Artikel 709 Abs. 2 OR zu verlangen.

Die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft bezeichnet Fälle, in denen das Gemeinwesen die Mehrheit an einer Privatgesellschaft hält, oder an sich eine Minderheitsbeteiligung hat, die jedoch durch Artikel 762 OR verstärkt ist. Diese Gesellschaften müssen einem öffentlichen Interesse dienen, das eine Beteiligung des Staates rechtfertigt. Groupe E und die TPF gehören zu dieser Kategorie. Die Gesellschaft kann erstens ganzheitlich in den Händen des Gemeinwesens sein; in diesem Fall ist sie dem Privatrecht unterstellt, wird aber vom Gemeinwesen geführt. Zweitens kann das Gemeinwesen Mehrheitsaktionär sein; auch diese Situation fällt unter das Privatrecht. Seine Vertreter im Verwaltungsrat werden daher von der Generalversammlung gewählt und nicht direkt ernannt; sie haben die gleiche Funktion und Stellung wie die übrigen Verwaltungsratsmitglieder. Bei einer Vertretung im Verwaltungsrat von gewöhnlichen Aktiengesellschaften kann das Gemeinwesen seinen Vertreter nicht einfach abberufen (ausser wenn es Mehrheitsaktionär ist), im Gegensatz zum Fall, in dem dieser Vertreter auf der Grundlage von Artikel 762 OR abgeordnet wurde.

Drittens erlaubt es die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft im Sinne von Artikel 762 OR dem Gemeinwesen, Vertreter in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle abzuordnen, wodurch sie einen besonderen Platz einnimmt. Es braucht keine Zustimmung der Generalversammlung. Dieses Privileg kann ihm auch eingeräumt werden, wenn es nicht Aktionärin ist. Dafür wird die Haftung für seine Vertreter auf das Gemeinwesen abgewälzt (Art. 762 Abs. 4 OR). Die Bildung einer verstärkten gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft im Sinne von Artikel 762 OR ist nur dann interessant, wenn der Staat nicht bereits Mehrheitsaktionär ist, da er dann über eine Entscheidungsbefugnis verfügt, die genügt, um die Gesellschaft zu führen. Zwei Voraussetzungen müssen für diese Art Gesellschaft erfüllt sein: (1) Die Statuten müssen die Vertretung des Staates vorsehen und ein öffentliches Interesse muss dieses staatliche Engagement rechtfertigen. (2) Zur Überführung einer Aktiengesellschaft in eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft bedarf es der absoluten Mehrheit (Art. 703 OR) oder der Einhaltung des Quorums in Artikel 704 OR resp., wenn der Gesellschaftszweck geändert (Art. 704 Abs. 1 Ziff. 1 OR) oder die Gewinnstrebigkeit aufgehoben wird (Art. 706 Abs. 2 Ziff. 4 OR).

Aus Sicht dieses Berichts stellt die privatrechtliche Gesellschaft dem Gemeinwesen, das eine solche Einheit schaffen will oder eine bestehende übernimmt, im Allgemeinen drei Arten von Fragen:

1. Sind die Zwecke (insbesondere die wirtschaftlichen) vereinbar mit den Merkmalen einer Handelsgesellschaft? (1) Diese sollte im Wesentlichen einen Gewinn bringen («Gewinnstrebigkeit»); sie hat daher a priori keinen moralischen Ansprüchen zu genügen und muss keine Bedürfnisse ausser den ihren erfüllen. (2) Der Gewinn, den diese Gesellschaft erzielt, muss grund-

<sup>1</sup> SGF 140.1

sätzlich den Aktionären als Ertrag ihrer Investitionen und als Vergütung für die Risiken zukommen, die sie eingehen; somit unterscheidet sich das Aktienkapital vom Dotationskapital, das das Gemeinwesen seinen ausgelagerten Einheiten zur Verfügung stellt. (3) Die Gesellschaft ist auf einer grundsätzlichen Trennung zwischen Eigentum und Kontrolle aufgebaut: Die Aktionäre delegieren die Verwaltung ihrer Investitionen an die Gesellschaftsorgane. Zahlreiche wirtschaftliche Mechanismen wurden im Laufe der Zeit ausgearbeitet und eingeführt, um zu verhindern, dass diese Organe ihre persönlichen Interessen zum Nachteil der Interessen der Gesellschaft in den Vordergrund rücken; dies ist insbesondere der Zweck aller Formen der Vergütung nach Anteil am Geschäftsergebnis.

2. Wie müssen die Vertreter des Gemeinwesens in den Gesellschaftsorganen mit dem Risiko von Interessenkonflikten umgehen? Dieses Risiko besteht, auch wenn es dadurch eingeschränkt ist, dass die Gesellschaft indirekt ein öffentliches Interesse verfolgen sollte und dass deshalb das öffentliche Interesse und das Interesse der Gesellschaft übereinstimmen sollten; dies ist insbesondere der Fall, wenn das öffentliche Interesse in den Statuten festgeschrieben ist, die die Gesellschaft steuern. Besteht das Problem trotzdem weiterhin, sind folgende Lösungen in Betracht zu ziehen: (1) Zwischen Gesellschafts- und öffentlichem Interesse muss das Gesellschaftsinteresse überwiegen, jedoch ohne dass das öffentliche Interesse vergessen geht. (2) Im Fall von unlösbaren Konflikten: Wenn die Anweisungen des Gemeinwesens von seinen Vertretern eingehalten werden müssen, geht es das Risiko ein, dass es bei Entscheiden gegen das Gesellschaftsinteresse haftet; wenn es zulässt, dass die Vertreter den Anweisungen nicht folgen, riskiert man, das Gemeinwesen für Entscheide verantwortlich zu machen, die es nicht gefällt hat. Die Stellung des Gemeinwesens ist also in beiden Fällen nicht ohne Risiko, wenn das öffentliche vom Interesse der Gesellschaft abweicht. Das Gemeinwesen muss an dieser Abweichung arbeiten und die sich aufdrängenden Schlüsse daraus ziehen, notfalls muss es seine Beteiligung aufgeben. Behält es sie aufrecht, muss es sich darum kümmern, dass das öffentliche Interesse (Tätigkeitsgebiet und -art) und seine Priorität in Bezug auf den Zweck, Gewinne zu erzielen, in den Gesellschaftsstatuten festgeschrieben wird; die Vertreter des Gemeinwesens im Verwaltungsrat können in Übereinstimmung mit ihrem «Auftrag» handeln, ohne dass sie selbst oder das Gemeinwesen haftbar gemacht werden können. Es wäre hingegen illusorisch, die Frage zu regeln, in dem den Vertretern des Gemeinwesens in den Statuten der Gesellschaft ein Recht eingeräumt würde, das öffentliche Interesse zu privilegieren, und daraus keine Konsequenzen für die Haftung zu ziehen.

Befolgen die Vertreter des Gemeinwesens seine Anweisungen nicht, kann es diese abberufen (Art. 762 Abs. 2 OR), aber es kann die getroffenen Entscheide nicht rückgängig machen. Die Generalversammlung kann die Vertreter des Gemeinwesens natürlich nicht abberufen; hingegen kann sie das Gemeinwesen wenn nötig durch Klageeinreichung darum ersuchen, wenn wichtige Gründe bestehen. Die Vertreter des Gemeinwesens in der Generalversammlung einer Gesellschaft sind diesen Problemen nicht ausgesetzt. Der allgemeine Betrieb nach Art. 689b OR erlaubt ihnen, die

Anweisungen zu befolgen und im Übrigen haften die Aktionäre nicht.

Die Vertreter des Gemeinwesens im Sinne von Artikel 707 Abs. 3 OR hingegen können auf der Grundlage von Artikel 705 OR von der Generalversammlung abberufen werden.

3. Welche Informationen kann/muss das Gemeinwesen von seinen Vertretern in der Gesellschaft erhalten? Es muss zwingend informiert werden – mindestens bis zu einem gewissen Grad – damit es seine Weisungen herausgeben kann. Diese Informationspflicht muss allerdings den Rahmen des öffentlichen Interesses, dessen Zweck die Gesellschaft hat, nicht sprengen; sie untersteht im Übrigen dem zwingenden Recht, insbesondere wenn es sich um eine börsenkotierte Gesellschaft handelt.

## 5. EINE VERGLEICHENDE ANALYSE

Die Bezugnahmen in den nachfolgenden Ausführungen ermöglichen das Errichten eines schweizerischen Rechtsstandards; gestützt auf diesen Standard kann der Kanton Freiburg seine aktuelle Stellung einschätzen und die Lösung ausarbeiten, die er einzuführen gedenkt.

### 5.1 Der Bund

Am 13. September 2006 hat der Bundesrat einen Bericht über die Corporate Governance verabschiedet<sup>1</sup>. In der Folge wurden vier Postulate eingereicht, die 2009 zum Erstellen eines Zusatzberichts über dasselbe Thema geführt haben<sup>2</sup>.

Der Bericht aus dem Jahr 2006 ordnet die Aufgaben des Bundes vier Aufgabentypen zu: Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, Dienstleistungen am Markt; damit soll geklärt werden können, ob eine Aufgabe ausgelagert werden kann (Kap. 3). Anschliessend werden im Bericht 28 Leitsätze zu acht Steuerungselementen für ausgelagerte Einheiten aufgeführt: Rechtsform, Organe, Bundesvertreter, Haftungen, besondere Kompetenzen, strategische Ziele, Kontrolle und Oberaufsicht, Finanzen und Steuern (Kap. 4). Diese Leitsätze werden auf die Aufgabentypen mit Auslagerungseignung angewandt und zu einem aufgabentypenspezifischen Steuerungsmodell zusammengefasst (Kap. 5). Der Bericht legt zudem die Rollenverteilung innerhalb des Bundes fest (Kap. 6).

Der Bericht 2009 ergänzt den Bericht 2006 in folgenden Punkten: Instruierbare Bundesvertreter in Verwaltungsräten (Kap. 3), Personalpolitik und Pensionskassen (Kap. 4), eine angemessene Vertretung der Geschlechter und der Sprachregionen (Kap. 5), bundesrätliches Controlling (Kap. 6).

Die Organisationsform, welche für die in Betracht gezogenen Einheiten gewählt wurde, muss «dem Bund als Eigner den Einfluss und die Kontrolle sichern, die der öffentlichen Zweckbestimmung seines Eigentums bzw. seiner Beteiligung entspricht». Die Autonomie der Ge-

<sup>1</sup> Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, BBl 2006, S. 8233 ff. (im Folgenden: Bericht 2006).

<sup>2</sup> Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009 zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats, BBl 2009, S. 2659 ff. (im Folgenden: Bericht 2009).

sellschaft darf jedoch nur so weit als nötig eingeschränkt werden. Was die Vertretung in den Verwaltungsräten betrifft und unter Berücksichtigung der Interessenkonflikte, die zwischen dem Bund und der betroffenen selbstständigen Einheit entstehen können, soll «der Bund mit instruierbaren Vertretern und Vertreterinnen nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten Einsitz nehmen, wo dies erforderlich ist». Eine solche Vertretung wird dann als notwendig erachtet, wenn die Beteiligung des Bundes aufgrund dessen spezifischer Kenntnisse erforderlich ist, oder wenn er keine anderen Mittel hat, um seine Interessen zu verteidigen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich folgender Grundsatz: «Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.» Der Bund hat ausserdem den Auftrag, die Ziele festzulegen.

Aufgrund eines Postulats einer der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments<sup>1</sup> hat der Bericht 2009 die Problematik der Vertretung des Bundes in Verwaltungsräten erörtert. Es werden besonders zwei Aspekte behandelt: (1) der privilegierte Informationszugang, der durch die Beteiligung entsteht; (2) die Interessenkonflikte zwischen dem Bund und der betroffenen Gesellschaft. Was die Weitergabe von Informationen betrifft, müssen die vom Aktienrecht (Art. 717 Abs. 2 OR) sowie vom Finanzmarktrecht (Art. 1 BEHG) gesetzten Grenzen berücksichtigt werden. Für den Fall von Interessenkonflikten sieht der Bund den Vorrang des Gesellschaftsinteresses vor. Er schätzt ausserdem das Risiko für Konflikte als minim ein, da sich seine Präsenz durch ein öffentliches Interesse an der Gesellschaft erklärt, das vom statutarischen Gesellschaftszweck reflektiert werden muss; das öffentliche Interesse und das Gesellschaftsinteresse sollen demnach konvergieren.

Im März 2010 wurde eine parlamentarische Initiative eingereicht, die vom Bund verlangt, die Frage, wie das Parlament seine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen soll, vertieft anzugehen. Der Bundesrat soll in diesem Rahmen strategische Ziele erlassen, welche als Anknüpfungspunkt dieser Aufsicht dienen sollen. Das Parlament wird beim Erlass dieser strategischen Ziele mitwirken können. Schliesslich schlägt die Initiative vor, die Berichte des Bundesrats zu vereinheitlichen<sup>2</sup>.

## 5.2 Kantone

Im Folgenden werden diejenigen Kantone aufgeführt, die sich besonders intensiv mit ihrer Möglichkeit einer Kontrolle der Einheiten, die sie besitzen oder an denen sie beteiligt sind, befasst haben:

### 5.2.1 Aargau

Im Jahr 2007 hat der Kanton Aargau «Richtlinien»<sup>3</sup> erlassen, um eine einheitliche Verwaltung seiner Beteili-

gungen sicherzustellen. Die Richtlinien regeln das Verhältnis zwischen dem Kanton und seinen Beteiligungen, sie legen die Teilnahmebedingungen fest und beschreiben, welche institutionelle Struktur notwendig ist. Sie verlangen insbesondere einen jährlichen «Beteiligungsreport». Überdies müssen die Ziele und Strategien unter Berücksichtigung der Kantonsinteressen festgelegt werden. Diese müssen in der Folge regelmässig evaluiert werden (R 16). Die wichtigen Dokumente sind öffentlich zugänglich (R 20), was die Transparenz sicherstellt. In diesen Richtlinien ist jedoch das Recht, Kantonsvertretern Weisungen zu erteilen, nicht vorgesehen.

Es ist vorgesehen, diese Richtlinien auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen zu überprüfen. Diese Revision könnte neue Elemente hervorbringen, zum Beispiel eine differenzierte Behandlung der Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen, eine Vereinfachung der Aufgabe des kantonalen Finanzdepartements, das Aufstellen von Selektionskriterien für die Mitglieder der Verwaltungsräte und das Festlegen ihrer Entlohnung.

### 5.2.2 Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft hat eine «Verordnung» erlassen, die am 1. Juli 2009 in Kraft getreten ist. Diese Verordnung legt die Rolle der Behörden fest (§ 4–7) und regelt die Steuerung der kantonalen Beteiligungen (§ 8–22) sowie die Kantonsvertretung (§ 23–28).

Die zu verfolgenden Ziele und Strategien müssen klar definiert werden (§ 8 ff.). Eine Kantonsvertretung ist nur erforderlich, wenn dies strategisch notwendig ist (§ 23). Bezüglich der Beziehungen zwischen den kantonalen Behörden und ihren Vertretern sagt das Gesetz weder etwas darüber aus, ob die Vertreter durch die vom Kanton angenommenen Ziele und Strategien gebunden sind, noch ob ihnen Weisungen gegeben werden können.

### 5.2.3 Bern

Der Kanton Bern hat im Jahr 1995 «Grundsätze über das Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen» verabschiedet; im Jahr 2007 wurde dieser Text erneut überprüft, darauf wurde von der Regierung ein Bericht verfasst. In der Folge hat der Regierungsrat am 3. März 2010 eine Richtlinie mit dem Titel «Gesamtkonzept der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen» angenommen. Mit dieser Richtlinie werden die Instrumente und Verfahren für die Kontrolle festgelegt; sie schafft auch eine gewisse Transparenz.

Konkret legt sie die Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden fest (Kap. 3), sie gibt die Kernelemente der Aufsicht und des Controllings vor und legt sie dar: Es sind dies die Eignerstrategien, die Aufsichtskonzepte, die Anforderungsprofile für Verwaltungs- und Stiftungsräte, ein jährliches standardisiertes Reporting, die Spezialberichterstattungen, die Controlling-Gespräche mit den Leitungen der Organisationen sowie die anderen Instrumente und Tätigkeiten (Kap. 4–11).

Das Finanzkonzept muss Zweck und Interesse des kantonalen Engagements enthalten sowie die Ziele, Rollen und Aufgaben einer Kantonsvertretung in einem Verwaltungs- oder Stiftungsrat (Kap. 6.2); die Richtlinie legt jedoch nicht jedes dieser verschiedenen Elemente ausführ-

<sup>1</sup> Postulat der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 23. November 2007, Nr. 07.3772.

<sup>2</sup> Parlamentarische Initiative, Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten. Bericht der Finanzkommission des Nationalrates vom 29. März 2010, BBl 2010, S. 3377 ff.

<sup>3</sup> Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 7. März 2007.

lich dar. Ebensovienig wird auf die Frage der Erteilung allfälliger Weisungen an Kantonsvertreter eingegangen.

#### 5.2.4 Genf

In Anlehnung an die vom Bund (weiter oben Kap. 5.1) und von internationalen Organisationen wie der OECD definierten Leitlinien hat der Kanton Genf einen «Gesetzesentwurf» erarbeitet, der die Reform der Governance und der Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Anstalten zum Ziel hat. Der Entwurf hat die wichtigsten rechtlich selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen im Blick, welche Aufgaben aus dem Bereich des kantonalen Rechts ausführen und der Aufsicht des Staatsrats unterstellt sind. Ziel ist eine Kontrolle sowie eine kohärente Aufsicht dieser Einheiten.

Die Frage der Beteiligungen des Kantons an den Gesellschaften ist nicht geregelt.

#### 5.2.5 Jura

Am 24. März 2009 hat der Kanton Jura «Richtlinien» zur Kantonsvertretung in Partnereinheiten erlassen. Diese Richtlinien legen fest, wie die zu verfolgende Strategie bestimmt werden soll (Art. 3), sie regeln die Kantonsvertretung (Art. 4–10 und 12–13) und verlangen eine Überwachung der Beteiligungen (Art. 11).

Die Kantonsvertreter in Führungsorganen juristischer Personen erhalten ein «Auftragsschreiben», welches die angestrebten Ziele festlegt (Art. 8). Die Überwachung der Tätigkeit dieser Vertreter erfolgt über mindestens einmal jährlich stattfindende Treffen (Art. 10).

Die Kantonsvertreter in den Generalversammlungen der Einheiten erhalten Weisungen zu den Abstimmungen (Art. 12 Abs. 3).

Trotz der Möglichkeit, seine Vertreter zu instruieren, hat der Kanton keine Garantie, dass sein Wille respektiert wird; die Entscheide sowohl in den Generalversammlungen als auch in den Verwaltungs-, Instituts- oder Stiftungsräten werden nämlich mit Mehrheitsbeschluss gefällt.

#### 5.2.6 Luzern

Im Jahr 2007 hat der Kanton Luzern «Corporate Governance-Richtlinien» angenommen (Verordnung 1630). Dieser Text ist der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Ausserdem ist er überholt; zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Berichts läuft ein Gesetzesentwurf über dieses Thema, das im Kanton ständig diskutiert wird.

#### 5.2.7 Wallis

Die Walliser Kantonsverfassung sieht in Art. 40 vor, dass die vom Grossen Rat ausgeübte Oberaufsicht über die Tätigkeiten des Staates sich auch auf die Kantonsvertreter in den Gesellschaften bezieht, an denen der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung besitzt.

Der Kanton Wallis hat im Jahr 2009 auch einen «Gesetzesvorentwurf» über die Beteiligung des Staates an juristischen Personen erarbeitet. Dieser Vorentwurf legt die Bedingungen für Erwerb und Veräusserung von Beteiligungen fest (Art. 3–5), er reglementiert die Vertretung des Kantons in Organen juristischer Personen (Art. 6–19) und sieht eine finanzielle Überwachung der Beteiligungen vor (Art. 20–25). Ein Gesetz über die Beteiligung des

Staates an juristischen Personen und anderen Einrichtungen ist vom Grossen Rat am 7. März 2011 angenommen worden.

Bei Vertretungen in Organen der Oberleitung sieht Art. 12 Abs. 1 des Vorentwurfs vor, dass die Vertreter das öffentliche Interesse verteidigen und über die Einhaltung der Ziele wachen, welche von der Behörde festgelegt wurden. Von Amtes wegen oder auf Gesuch hin erhalten sie Weisungen (Art. 12 Abs. 2). An den obligatorischen Besprechungen zwischen den Vertretern und der Behörde werden die Zielsetzungen aktualisiert und die Vertreter erstellen einen Situationsbericht (Umsetzung der Ziele, Interessenkonflikt) (Art. 20). Bei Vertretungen in Generalversammlungen gibt die Behörde den Vertretern Stimminstruktionen (Art. 21).

Wie beim Kanton Jura ist auch hier aufgrund der Mehrheitserfordernisse die Möglichkeit der Stimminstruktion keine Garantie, dass das gewünschte Resultat erzielt wird.

#### 5.2.8 Waadt

Die Verfassung des Kantons Waadt sieht in Art. 108 vor, dass der Grosse Rat über die Beteiligung des Kantons an juristischen Personen entscheidet. Die Artikel 161 ff. der Verfassung regeln die Finanzordnung des Kantons; in diesem Kontext sieht Art. 162 Abs. 1 vor, dass der Kanton und die Gemeinden sich an juristischen Personen beteiligen oder solche gründen können. In einem zweiten Satz wird angefügt, dass das Gesetz die Einzelheiten der Kontrolle dieser juristischen Personen festlegt.

Um diesen in Art. 162 formulierten Auftrag ausführen zu können, hat der Kanton Waadt am 17. Mai 2005 ein eigentliches «Gesetz» über die Beteiligungen von Staat und Gemeinden an juristischen Personen verabschiedet (LPECPM)<sup>1</sup>; das Gesetz ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten.

Dieses Gesetz legt die Bedingungen für Erwerb und Veräusserung von Beteiligungen fest (Art. 3–4), es reglementiert die Vertretung des Gemeinwesens in den Organen juristischer Personen (Art. 5–14), sieht eine finanzielle Überwachung der Beteiligungen vor (Art. 15–19) und legt Anforderungen für die Revision der betreffenden juristischen Personen fest (Art. 20–21).

Was die Vertretung in der Oberleitung von juristischen Personen angeht, hat der Staatsrat den Auftrag, die strategischen und finanziellen Ziele festzulegen und seinen Vertretern oder der juristischen Person selber zu kommunizieren (Art. 6, 11 und 15 Bst. a). Die Vertreter müssen periodisch einen Bericht über ihre Tätigkeit erstellen und allfällige Interessenkonflikte erwähnen (Art. 15).

Was die Vertretung in Generalversammlungen angeht, gibt der Staatsrat den Vertretern des Kantons Stimminstruktionen (Art. 16).

Für die Waadt gilt dasselbe wie für die Kantone Jura und Wallis: Trotz der Möglichkeit zur Stimminstruktion hat der Kanton keinerlei Garantie, dass seine Weisungen die gewünschten Resultate bringen, da die Entscheide mit Mehrheitsbeschluss gefällt werden.

Am 1. November 2010 hat der Rechnungshof des Kantons Waadt seinen «Audit sur la gestion des participations financières dans dix communes vaudoises» veröf-

<sup>1</sup> RSV 610.20.

fentlicht. Er analysiert die Anwendung des kantonalen Gesetzes, stellt Mängel fest (insbesondere beim Informationsfluss) und schlägt Verbesserungen vor. Der Hof stellt ebenfalls fest, dass das Gesetz in gewissen Gemeinden noch verkannt wird, dass die Gemeinden sich über den administrativen Aufwand beklagen, den das Gesetz mit sich bringt, dass keine systematische Überwachung ihrer Beteiligung besteht und dass die Vertreter in den Organen der kommunalen Einheiten vor allem Mitglieder der Gemeindebehörden sind, «was Vorteile hat, aber auch gewisse Risiken in sich birgt».

### 5.2.9 Graubünden

Im September 2010 hat der Regierungsrat einen Bericht über die Umsetzung der «Public Corporate Governance» und einen Entwurf für eine Verordnung veröffentlicht<sup>1</sup>.

Im Bericht werden 22 Grundsätze formuliert. Der Bericht zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass je nach Situation eine differenzierte Vorgehensweise gewählt wird, besonders was die Rechtsformen und die klare Trennung zwischen Führungsmitteln und Kontrollmitteln angeht.

Die Erklärungen zur Vertretung des Kantons sind sehr einschneidend: Vertreter des Kantons werden nur noch ausnahmsweise in Verwaltungsräten der betroffenen Einheiten Einsitz nehmen können, dies aufgrund des Risikos von Interessens- und Rollenkonflikten, wie es bei jeder Situation von Selbstkontrolle besteht.

### 5.3 Fazit

Als Erstes kann festgestellt werden, dass sowohl der Bund als auch etliche Kantone Texte zum Gegenstand des vorliegenden Berichts ausgearbeitet haben oder momentan daran arbeiten. Gemeinsam ist diesen Texten, dass sie erst kürzlich entstanden sind und sich mehr oder weniger mit denselben konkreten Fragestellungen beschäftigen. Auch greifen sie zum Beantworten dieser Fragen im Grossen und Ganzen auf ähnliche Rechtsinstitute zurück. Schon aus diesem Gesichtspunkt entspricht also die Situation im Kanton Freiburg nicht dem, was nach und nach zu einem schweizerischen juristischen Standard geworden ist, da ja bis jetzt kein Text erarbeitet wurde, der sich spezifisch mit der Frage der kantonalen Beteiligungen, Anstalten oder Stiftungen befassen würde. Es trifft zu, dass der Kanton Freiburg weniger Beteiligungen an Gesellschaften besitzt und weniger Stiftungen und Anstalten gegründet hat als andere Kantone.

Aus einem formalen Gesichtspunkt sind die Rechtsinstrumente entweder in einem Verwaltungsakt (Richtlinien) oder in einem Erlass (formelles und/oder materielles Gesetz) enthalten; von dieser Feststellung abgesehen ist es kaum möglich zu ermitteln, in welchem Fall aus welchem Grund eine bestimmte Lösung einer anderen vorgezogen wird. Schliesslich gibt es Kantone, die sogar über eine spezifische verfassungsrechtliche Grundlage verfügen; dies ist allerdings nicht Standard und darum kann man in Bezug auf diesen Punkt auch nicht sagen, die Freiburger Rechtsordnung sei untypisch.

Aus einem materiellen Gesichtspunkt können nach der Durchsicht der aufgeführten Texte drei Feststellungen gemacht werden. Falls der Kanton Freiburg ebenfalls einen administrativen Text oder einen Erlass erarbeiten

sollte, wäre er wahrscheinlich mit denselben Bedingungen konfrontiert:

1. Bei der Kontrolle dezentralisierter Einheiten sind zwei Vorgehensweisen möglich: (1) die eine beruht auf Transparenz (Reporting an den Kanton, dieser hat Zugang zu den Informationen); dies ist insbesondere im Kanton Aargau der Fall, ebenso in den Kantonen Basel-Land und Bern. (2) Der andere Ansatz ist einschneidender: Das Verwalten der kantonalen Interessen wird nicht nur über eine intensive Kommunikation zwischen Behörden und Vertretern geführt, sondern auch über die Verpflichtung der Vertreter, die Ziele und Weisungen, welche der Kanton festlegt, zu respektieren (so in den Kantonen Jura, Wallis, Waadt).
2. Die Systeme, die eingerichtet wurden, geben keine Garantie dafür, dass die Gesellschaft nach dem Willen des Gemeinwesens verwaltet wird. Die Transparenz zwingt die Gesellschaft keineswegs dazu, auf eine gewisse Weise zu handeln, höchstens sehr indirekt über einen gewissen öffentlichen Druck (dessen Zustandekommen jedoch ungewiss ist). Die Weisungen, die den Vertretern gegeben werden, können kein Resultat garantieren, da die Entscheide in den Gesellschaften, Instituten und Stiftungen im Allgemeinen mit Mehrheitsbeschluss gefällt werden.
3. Das Problem der potenziellen Interessenkonflikte wird häufig nicht thematisiert. Insbesondere die Texte aus den Kantonen der Romandie (Jura, Wallis, Waadt) stellen ein Kommunikationssystem auf, welches das Aufdecken allfälliger Konflikte ermöglicht, sie sagen jedoch nicht, wie diese Konflikte geregelt werden sollen. Vielleicht sind diese Kantone der Meinung, dass das öffentliche Interesse den Vorrang haben soll, auf der Grundlage des öffentlichen kantonalen Rechts und des Ziels, das dieses für jede Einheit festlegt. Der Bund hat seinerseits eine Lösung umrissen: Das Interesse der Gesellschaft hat Vorrang; dies hat jedoch zur Folge, dass die Möglichkeiten, die Entscheide der betroffenen Einheit im Sinn des öffentlichen Interesses zu beeinflussen, entsprechend kleiner sind.

## 6. DIE VERFÜGBAREN RECHTLICHEN KONTROLLINSTRUMENTE

Diese Kontrollinstrumente sind unterschiedlich, wie auch ihre gesetzlichen oder statutarischen Grundlagen; der Entscheid des Gemeinwesens darüber, ob sie eingesetzt werden oder nicht, hängt sehr stark vom angestrebten Ziel ab.

### 6.1 Die gesetzlichen Grundlagen (inklusive de lege ferenda)

Die Aufzählung ist nicht nach Priorität geordnet, der Kanton Freiburg könnte die Instrumente auch kombinieren. Gewisse Instrumente sind im Freiburger Recht bereits vorhanden (de lege lata); andere könnten eingeführt werden (de lege ferenda).

#### 6.1.1 Die Kantonsverfassung

Es zeigt sich, dass die im Jahr 2004 revidierte Verfassung des Kantons Freiburg keine Bestimmung über die Fragen enthält, welche durch die Beteiligungen des Staates (oder von Gemeinden) an dezentralisierten Einheiten

<sup>1</sup> Bericht an den Grossen Rat, Heft Nr. 6/2010-2011 (ist auch auf der Internetseite des Kantons Graubünden verfügbar).

(seien dies Gesellschaften oder Anstalten) aufgeworfen werden. Die Verfassung enthält wohl Bestimmungen, die sehr indirekt auf gewisse Aspekte dieses Themas eingehen. Beispiel: Artikel 88 Abs. 2 schreibt den Mitgliedern des Grossen Rates und des Staatsrats sowie den Oberamtspersonen vor, alle ihre privaten und öffentlichen Interessenbindungen offenzulegen. Diese Art Verfassungsnormen waren offensichtlich nicht für die Beteiligungen des Staates gemeint und können daher nicht ausreichen als Grundlage für eine Politik und eine umfassende Gesetzgebung in dieser Sache.

Artikel 54 regelt die Erfüllung von staatlichen Aufgaben durch Dritte und behandelt Möglichkeit und Bedingungen (Rechtmässigkeit und öffentliches Interesse). Die Absätze 2 und 3 sind dagegen sehr kurz gefasst: Das Gemeinwesen übt die Aufsicht über die übertragenen staatlichen Aufgaben aus, jedoch ohne dass die Verfassung Ausmass, Ziel und Modalitäten definieren würde; für die Beteiligungen an privaten Einheiten ist keine Aufsicht vorgesehen. Es wäre wahrscheinlich möglich, eine solche Bestimmung einzuführen, wenn der Kanton die Pflicht des Staates zur Überwachung der Verwaltung seiner Beteiligungen in Gesellschaften und seiner Anstalten verstärken möchte. Mehrere Kantone sind, mit unterschiedlichen Formulierungen, in diesem Sinne vorgegangen. Hier einige Beispiele. Der Inhalt ist ziemlich unterschiedlich, manchmal geht er nicht viel weiter als oben zitierter Artikel 54:

1. Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005:

#### B. Übertragung öffentlicher Aufgaben

##### Art. 98

<sup>1</sup> Der Kanton und im Rahmen der Gesetzgebung die Gemeinden können die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen. Sie können hierzu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen.

<sup>2</sup> Die Übertragung einer kantonalen Aufgabe erfolgt durch Gesetz.

<sup>3</sup> Die Übertragung einer kommunalen Aufgabe, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, muss in der Gemeindeordnung geregelt werden.

<sup>4</sup> In den betreffenden Erlassen sind zu regeln:

- a. Art, Umfang und Finanzierung der zu übertragenden öffentlichen Aufgaben;
- b. die Struktur der Organisationen nach Absatz 1 und ihre Aufgaben;
- c. Umfang von Rechtsetzungsbefugnissen innerhalb gesetzlich vorgegebener Ziele;
- d. Art und Umfang von bedeutenden Beteiligungen;
- e. Aufsicht und Rechtsschutz.

##### Art. 99

<sup>1</sup> Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die im Rahmen eines Leistungsauftrages öffentliche Aufgaben erfüllen, müssen ein fachlich ausgewiesenes, von der operativen Führung unabhängiges Aufsichtsorgan haben.

<sup>2</sup> Dieses prüft regelmässig die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Auftrags Erfüllung.

2. Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007:

#### § 14 Übertragung von Aufgaben

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden können die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen.

<sup>2</sup> Sie können Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen.

<sup>3</sup> Das Gesetz stellt den Rechtsschutz und die Aufsicht sicher.

#### § 15 Überprüfung der Aufgaben

Die Aufgaben sind regelmässig daraufhin zu überprüfen, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden.

3. Die Verfassung des Kantons Jura sieht auf verschiedenen Ebenen Mechanismen zur Kontrolle der Beteiligungen vor, man kann jedoch nicht von einer wirklichen Aufsicht sprechen:

##### Art. 108 Participations

<sup>1</sup> Le Grand Conseil décide de la participation de l'Etat aux personnes morales.

<sup>2</sup> La loi prévoit des exceptions.

##### Art. 162 Participations

<sup>1</sup> Pour atteindre leurs buts, l'Etat et les communes peuvent participer à des personnes morales ou en créer. La loi fixe les modalités de contrôle de ces personnes morales.

<sup>2</sup> Les établissements d'assurance créés par l'Etat sont gérés de manière autonome; leurs capitaux demeurent la propriété des assurés.

4. Die Verfassung des Kantons Waadt wurde praktisch zur gleichen Zeit revidiert wie diejenige des Kantons Freiburg (2003). Sie beinhaltet zwei einschlägige Bestimmungen; die zweite gibt dem Gesetzgeber ausdrücklich die Pflicht, die Kontrolle der kantonalen Beteiligungen zu regeln:

##### Art. 78 Référendum facultatif

Sont soumis au vote populaire si deux mille électeurs ou huit communes le demandent:

...

- d. les transactions immobilières, les cautionnements et la participation à une entreprise économique, si les montants en jeu sont supérieurs à cinq millièmes du montant des recettes portées au dernier budget;

##### Art. 84 Autres compétences

Sous réserve des droits du peuple, le Parlement:

...

- h. statue sur la conclusion de transactions immobilières, l'octroi de cautionnements et la participation à des entreprises économiques si les montants en jeu sont supérieurs à cinq dix-millièmes du montant des recettes portées au dernier budget;

##### Art. 92 Autres compétences

<sup>1</sup> Le Gouvernement, sous réserve des compétences du peuple et du Parlement:

...

- c. décide la conclusion de transactions immobilières, l'octroi de cautionnements et la participation à des entreprises économiques.

##### Art. 128 Autres établissements

L'Etat, les communes et les syndicats de communes peuvent participer à des entreprises économiques ou en créer.

Eine Änderung der Freiburger Verfassung wäre also zwar möglich, aber sie ist nicht unbedingt notwendig:

1. Das Problem, mit dem der Kanton konfrontiert ist, besteht nicht darin, dass neue Einheiten geschaffen oder neue Beteiligungen in vorhandenen Gesellschaften

ten übernommen werden müssten; es besteht lediglich darin, dass sichergestellt werden muss, dass die Beteiligungen und Anstalten, die der Kanton bereits besitzt, angemessen verwaltet werden. Dafür ist der Staatsrat, in seiner Rolle als Verwalter des kantonalen Verwaltungsvermögens (vgl. Art. 110 der Verfassung) zuständig. Eine zusätzliche spezifische Rechtsgrundlage ist daher nicht Voraussetzung für dieses Handeln.

2. Der Verfassungsgeber von 2004 wollte dem Gesetzgeber nicht ausdrücklich die Aufgabe zuweisen, umfassend über die Staatsbeteiligungen und die entsprechenden Kontrollmodalitäten zu legislieren. Wenn die Regierung, unter Berücksichtigung dieses erst vor wenigen Jahren ausgedrückten Willens, kein umfassendes Gesetzgebungsverfahren zu den kantonalen Beteiligungen und Anstalten in die Wege leiten will, gibt es kaum einen rechtlichen Grund für eine Verfassungsrevision.
3. Der Kanton Freiburg besitzt, wie bereits ausgeführt, und im Vergleich zu anderen Kantonen (insbesondere Waadt) nur wenige wichtige Beteiligungen. So genügt ein pragmatisches und punktuell Vorgehen, um die Probleme im Zusammenhang mit der Kontrolle zu lösen. Eine spezifische Verfassungsgrundlage ist dazu nicht unbedingt notwendig.

### 6.1.2 Ein kantonales Gesetz über die Beteiligungen?

Wie bereits erwähnt, haben mehrere Kantone in den letzten Jahren Rechtsvorschriften erlassen, die eine generell-abstrakte Regelung der Probleme einführen, welche durch die Beziehungen zwischen dem Kanton und «seinen» dezentralisierten Einheiten entstehen können. Diese Rechtsvorschriften konzentrieren sich teils auf die Beteiligungen des Kantons an juristischen Personen (beispielsweise die «Loi vaudoise du 17 mai 2005 sur la participation et de l'Etat et des communes à des personnes morales»), teils auf die öffentlich-rechtlichen kantonalen Institutionen (beispielsweise beim Genfer Gesetzesentwurf):

1. Bezüglich der Kontrolle der Beteiligungen führen diese Gesetze Instrumente ein, wie sie im Kapitel über die Administrativmassnahmen beschrieben werden (weiter unten Kap. 6.3).
2. Wenn das Gesetz die Governance von öffentlich-rechtlichen Institutionen (Anstalten und Stiftungen) zum Ziel hat, ist in der Regel Folgendes vorgesehen: (1) Qualitätskontrollen der Geschäftsführung, insbesondere indem dem Staatsrat Machtbefugnisse vergleichbar jenen der Generalversammlung einer Aktiengesellschaft übertragen werden (Finanzausweis und Tätigkeitsberichte genehmigen; externes Audit wählen; strategische Ziele festlegen und Leistungsverträge abschliessen); (2) Verwaltungsabläufe für die Kontrolle der Zielerreichung dieser Institutionen (wie sie in anderen Bereichen der staatlichen Tätigkeit üblich sind, beispielsweise bei den Subventionen); (3) Grundsätze zur Governance (Zusammensetzung der Organe; Art und Weise der Ernennung durch den Kanton; Professionalisierung, keine politische Vertretung); (4) Regeln für die Entlohnung der Organe und zur Personalpolitik.

Der Kanton Freiburg besitzt keine solchen generell-abstrakten Erlasse. Juristisch wäre es möglich, entsprechende Bestimmungen vorzusehen, wie es auch für eine Ver-

fassungsbestimmung gilt. Man kann jedoch daraus nicht schliessen, dass eine derartige Gesetzgebung notwendig wäre:

1. Wie bereits erwähnt ist die Zahl der zu verwaltenen dezentralisierten Einheiten im Kanton Freiburg begrenzt und es besteht überhaupt kein allgemeiner Wille des Staates, ihre Zahl in den kommenden Jahren zu erhöhen. Die Zweckmässigkeit (Kosten–Nutzen) eines gross angelegten Gesetzgebungsprojekts kann daher bezweifelt werden.
2. Ein allgemeines Gesetz ist eine attraktive Lösung aus juristischer Sicht (vereinheitlichte materielle Regelung und einheitliche formelle Grundlage), und vielleicht auch aus politischer Sicht (ein klares Signal wird gegeben und der Wille bekräftigt). Ob ein solches Gesetz einen effektiven Nutzen bringt, ist hingegen nicht klar: (1) Erste Erfahrungen aus Kantonen, die ein solches Gesetz angenommen haben, zeigen, dass eine Umsetzung nicht ganz so einfach ist: Offenbar ist der administrative Aufwand beträchtlich (mit entsprechenden Kosten), besonders für die bezeichnete Direktion; in jedem konkreten Anwendungsfall (Dokumentation, Kompetenz, Abgrenzung zu anderen Gesetzen; Verhältnis zum zwingenden Privatrecht) stellen sich zahlreiche Fragen; es ist schwierig, die Überwachung und Aktualisierung der Strategien für alle Einheiten umzusetzen. (2) Ein solches Gesetz ist vor allem organischer und prozeduraler Art; es löst noch lange nicht die «politischen» Probleme, die bei jedem Fall auftreten können, wo die betroffene Einheit einen unstrittenen Entscheid fällen will; einige sind sogar der Meinung, dass dieses Problem kaum durch ein Gesetz geregelt werden kann. Das Gesetz erlaubt es dem Staat ebenso wenig, die Vor- und Nachteile seiner Beteiligungen zu ermassen, um die zukünftige Entwicklung seiner Beteiligungspolitik bestimmen zu können; insbesondere die Komplexität des Überwachungssystems, die sich aus der Privatisierung ergibt, kann letztendlich Kosten erzeugen, die höher sind als die tatsächlichen oder erwarteten Einsparungen, die sich aus der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte ergeben.
3. Bis jetzt haben im Kanton Freiburg die Beteiligungen an privaten Einheiten (Gesellschaften oder Stiftungen) nur zu einer sehr beschränkten Anzahl grundlegender Probleme geführt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass bei Anwendung aller bereits bestehender rechtlicher und politischer Massnahmen auch in Zukunft ad-hoc-Lösungen für auftretende Probleme gefunden werden können, um die Respektierung des öffentlichen Interesses sicherzustellen. Diese Massnahmen sind administrativer Art und ihre Umsetzung verlangt keine gesetzliche Grundlage; es reicht, wenn die Regierung Richtlinien, Kreisschreiben, Grundsätze, strategische Pläne oder andere derartige Texte erlässt.
4. In den privatrechtlichen Gesellschaften ist der kantonale Gesetzgeber durch die Bestimmungen dieses Rechts in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt; der kantonale Gesetzgeber könnte daher öffentlich-rechtliche Regeln nur in einem sehr beschränkten Umfang erlassen (zum Beispiel: Wahl der Vertreter, Ausüben der Aktionärsrechte). Er könnte insbesondere keine Bestimmung erlassen, welche den öffentlichen Interessen den Vorrang vor den Privatinteressen geben würde; dasselbe würde für den Informationsfluss

gelten, wo das öffentliche kantonale Recht ebenso nur eine sehr beschränkte Wirkung hätte.

5. Die öffentlich-rechtlichen Institutionen ihrerseits (Anstalten oder Stiftungen) beruhen je auf einem spezifischen Gesetz; wenn der Staat feststellt, dass sie ein besonderes Problem im Bereich der Governance aufwerfen, hat er immer noch die Möglichkeit, eine Änderung des besagten Gesetzes vorzunehmen.
6. Das öffentliche Recht des Kantons Freiburg über die Funktionsweise des Staates im Allgemeinen enthält bereits punktuelle Bestimmungen, die wenn nötig als gesetzliche Grundlage dienen können für die Eignerstrategie, welche die Regierung anwenden möchte.
7. Selbst wenn der Staat nur beschränkt rechtliche Mittel zu Verfügung hat, um Einfluss zu nehmen auf den Entscheid einer privaten Einheit, deren Tätigkeiten in den Bereich des öffentlichen Interesses fallen, so kann ihn doch nichts daran hindern, seine Meinung öffentlich kundzutun oder seinen Einfluss auf die öffentliche Meinung in dieser Hinsicht geltend zu machen.

### 6.1.3 Das allgemeine öffentliche Recht zur Funktionsweise des Staates

Nur das kantonale Recht ist in den Händen des Freiburger Gesetzgebers und damit als Vektor für eine Beteiligungspolitik des Staates und seiner Anstalten geeignet. In erster Linie geht es um das allgemeine öffentliche Recht (wird hier behandelt), dann aber auch um das spezielle öffentliche Recht (weiter unten Kap. 6.1.4).

Aus der kantonalen Gesetzgebung (zusätzlich zu Art. 54 der Verfassung) wird ersichtlich, dass Freiburg in mehreren Bereichen bereits gesetzliche Grundlagen besitzt, die (mehr oder weniger) denjenigen entsprechen, welche der Bund und die anderen Kantone für das Errichten ihrer Kontrollpolitik bezüglich der dezentralisierten Einheiten (öffentlich oder privat) anwenden. Konkret:

1. Artikel 54 SVOG (Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung) bietet eine gesetzliche Grundlage, die es allein schon ermöglicht, viele Fragen bezüglich der Beteiligungen und Anstalten des Kantons zu regeln:

<sup>1</sup> Der Staat wird in öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen externen Institutionen vertreten, wenn die Spezialgesetzgebung dies vorsieht oder der Staatsrat dies im Einzelfall beschliesst.

<sup>2</sup> Die Vertreterinnen und Vertreter des Staates informieren den Staatsrat auf geeignete Weise über die Ausübung ihres Mandats.

Drei Bemerkungen hierzu: (1) Diese Bestimmung hat vielleicht zum Ziel, «die Vertretungen einzuschränken, indem für jeden Fall eine gesetzliche Grundlage verlangt wird», Abs. 1 erlaubt es dem Staatsrat aber auch, selbst von Fall zu Fall zu entscheiden. (2) Abs. 2 erlaubt es dem Staat, ein Informationssystem zu errichten; dies ist eine der Verwaltungsmassnahmen zur Kontrolle, die in Betracht gezogen werden müssen. (3) Im jetzigen Zustand ist der Artikel 54 SVOG keine allgemeine gesetzliche Grundlage für eine Eignerpolitik; hierzu müssten einige Elemente hinzugefügt werden: einerseits die für die Kontrolle der Beteiligungen und Anstalten nötigen Verwaltungsmassnahmen (insbesondere der Mechanismus des Auftragsschreibens); andererseits (eventuell) ein Haftungssystem für den Staat und seine Vertreter.

2. Das neue Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten erlaubt es, wenn nötig die Kontrolle über die dezentralisierten Einheiten noch zu verstärken, nicht nur durch den Staatsrat, sondern auch durch Politiker und die Öffentlichkeit. Art. 2 Bst. b InfoG umfasst, gleich wie die Gesetzgebung des Bundes zur Transparenz, die «privaten Unternehmen im Besitz des Staates». (2) Die Artikel 8 bis 10 behandeln den Umfang der Informationspflicht. (3) Artikel 13 regelt das Register der Interessenbindungen der Mitglieder des Grossen Rates, des Staatsrats, der Oberamtmänner und der Gemeinderäte.
3. Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) beinhaltet im jetzigen Zustand, und selbst nach der Revision vom 1. Januar 2011, durch die es an das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell angepasst wurde, kein wirkliches Controlling-Instrument (Festlegung der Ziele, Planung der Massnahmen, um diese zu erreichen, Führung und Kontrolle des staatlichen Handelns), abgesehen einzig von der Finanzkontrolle auf der Grundlage der Artikel 48 ff. FHG. Ein solches Controlling könnte aber auch die Beteiligungen des Staates und seine Anstalten umfassen.

Der Kanton Zürich ist daran, dieses System einzurichten, kraft seines neuen «Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG)»:

§ 6. Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Dieses umfasst Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Steuerung und Überprüfung staatlichen Handelns.

§ 7. Das Controlling des Regierungsrates für die kantonale Verwaltung erstreckt sich insbesondere auf folgende Bereiche:

...

- d. Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

Im Fall von Freiburg ginge ein solches System wahrscheinlich über das hinaus, was Art. 54 SVOG erlaubt, da es sämtliche staatliche Tätigkeiten und nicht nur die ausgelagerten Einheiten umfassen würde; zudem würde es Auswirkungen haben auf die Umsetzung der allgemeinen Politik des Staates.

### 6.1.4 Die kantonalen Spezialgesetze

Jede öffentlich-rechtliche Anstalt oder Gesellschaft besitzt ihre eigene spezifische Gesetzgebung. Hier legt der kantonale Gesetzgeber das jeweilige Ziel fest, die Art der Tätigkeit und die Organisation. In den Statuten bestehender Einheiten findet man sehr häufig entsprechende Bestimmungen. Der kantonale Gesetzgeber hätte die Kompetenz, in diesen Gesetzen Bestimmungen für eine stärkere Kontrolle jeder berücksichtigten Einheit aufzuführen.

Einige Beispiele aus dem Kantonalen Gesetz über die Freiburger Kantonalbank: Artikel 2 definiert den Zweck des Unternehmens, Artikel 8 den Tätigkeitsbereich, Artikel 9 bestimmt, in welchem Umfang die Bank Beteiligungen besitzen kann, Artikel 20 regelt die Ernennung der Mitglieder des Bankrats und Artikel 21 diejenige des Ratspräsidenten. Mittels dieser Bestimmungen hat das Gemeinwesen die Grundzüge seiner Eignerpolitik festgelegt; alle kantonalen Gesetzgeber sind mit ihrer Kantonalbank so vorgegangen, insbesondere indem der

Aktionsradius (geografisch und/oder ökonomisch) eingeschränkt wurde, ein öffentlicher Zweck (zur Entwicklung der Wirtschaft des Kantons beizutragen) oder sogar vollkommen exogene Ziele (wie die Unterstützung einer Musikgesellschaft oder eines Transportunternehmens) vorgeschrieben wurden und indem der Anteil des Gewinns festgelegt wurde, den die Bank dem Kanton abgeben sowie der Preis, den sie ihm für die Staatsgarantie zahlen muss.

Auf der Grundlage dieser Spezialgesetze kann der Kanton sehr frei für jede betroffene Einheit strategische Ziele, den Aktionsradius, ein Genehmigungssystem für gewisse Entscheide, Weisungs- und Informationsrechte, einen Leistungsauftrag, ein Budget und finanzielle Bedingungen festsetzen; alles Instrumente für die Umsetzung einer Eignerpolitik. Dadurch richtet der Kanton ein ad hoc Führungs- und Kontrollsystem ein, das über den aktuell auf Art. 4 Abs. 2 SVOG beruhenden Minimalstatus hinaus gehen würde.

### 6.2 Die Statuten der privatrechtlichen Gesellschaften

Im Bereich des Privatrechts, das die Gesellschaften regelt, verfügt der Kanton Freiburg einzig im Rahmen der Statuten der Gesellschaften (und nicht einfach nur ihres internen Organisationsreglements) über Kompetenzen. Das Privatrecht räumt dem Eigner, der sich die Möglichkeit sichern will, seine Politik vorschreiben zu können, eine gewisse Autonomie ein:

1. Nach Artikel 620 Abs. 3 OR kann er mit einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft Zwecke verfolgen, die nicht oder nicht ausschliesslich wirtschaftlicher Natur sind. Beispiele finden sich bei Gesellschaften, die Konzessionäre öffentlicher Sachen sind (Wasserkraft) oder für Tourismus und Kultur zuständige Gesellschaften (wie die Greater Zurich AG). Die freiburgischen Gesellschaften haben diesen Handlungsspielraum alle genutzt, als sie ihren Zweck festlegten (so die TPF oder die Groupe E in Artikel 2 ihrer Statuten).
2. Die Artikel 654 ff. OR ermöglichen es, in den Statuten die Ausgabe von Vorzugsaktien (zugunsten des Gemeinwesens) vorzusehen; die Vorrechte können die Stimmrechte oder die Vermögensrechte betreffen. Die Rechtsordnung in der Schweiz (und somit auch im Kanton Freiburg) stellt diesen Modalitäten keine Hindernisse in den Weg, im Gegensatz zum Europarecht, das die «Goldenen Aktien», die sich die Mitgliedstaaten bei grossen Privatisierungen ausstellten, verbietet; es erachtet «Goldene Aktien» als Hindernisse für den freien Kapitalverkehr, da sie private Investoren de facto davon abhalten, in diese Gesellschaften zu investieren.
3. Artikel 698 Abs. 1 OR bezeichnet die Generalversammlung als oberstes Organ der Aktiengesellschaft. Auch wenn Artikel 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR die «unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben» des Verwaltungsrats festlegt, so reichen die der Generalversammlung vom Gesetz übertragenen Befugnisse doch aus, um die Kontrolle der Aktionäre über die Gesellschaft zu gewährleisten. Zudem können die Statuten der Aktiengesellschaft gemäss Artikel 698 Abs. 2 Ziff. 6 OR der Generalversammlung die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über andere Gegenstände als die im Gesetz erwähnten vorbehalten; dies tut Artikel 8 der Statuten der Groupe E (vorbehaltne Beschlüsse).

4. Die Artikel 703 ff. OR räumen die Möglichkeit ein, in den Statuten Fälle vorzusehen, die im Obligationenrecht nicht aufgeführt sind und für die nur mit qualifizierter Mehrheit Beschluss gefasst werden kann (vgl. z. B. Artikel 14 der Statuten der Groupe E). Dies stellt für das sich nicht in der Mehrheit befindliche Gemeinwesen (das jedoch eine wichtige Minderheit ist) eine Möglichkeit dar, seine Interessen zu schützen. Diese Bestimmungen über grössere Mehrheiten als die vom Gesetz vorgeschriebenen können nur mit dem vorgeesehenen Mehr eingeführt werden.
5. Durch die Statuten kann ein Gemeinwesen, das Aktionär einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist, seinen Wunsch geltend machen, in den Genuss einer privilegierten Vertretung im Sinne von Artikel 762 Abs. 1 OR zu kommen.

Diese Kontrollinstrumente, die dem Gemeinwesen zur Verfügung stehen, sind wichtig und reichen grundsätzlich aus, um eine Umsetzung seiner Eignerpolitik zu gewährleisten bzw. um das Risiko, dass sich die Vertreter des Staates in einem Interessenkonflikt befinden, zu minimieren (wie z. B. im Fall der Groupe E, bei dem es um Beschlüsse über Investitionen im Ausland ging). Das Gemeinwesen muss jedoch ein aktiver Eigentümer sein und von den Kontrollinstrumenten Gebrauch machen; dies schreibt der waadtländische Staatsrat in Artikel 2 des Gesetzes über die Beteiligungen an juristischen Personen («loi sur les participations à des personnes morales») ausdrücklich vor.

In diesem Zusammenhang seien auch die Aktionärsbindungsverträge erwähnt, die es mehreren Gemeinwesen (mit je einer Minderheitsbeteiligung) ermöglichen, ihre Rechte und ihre Position zu stärken. Solche Verträge werden häufig abgeschlossen in Fällen, in denen sich die betreffenden Gemeinwesen finanziell engagieren, um ein Unternehmen oder ein Wirtschaftszweig zu retten, indem sie ihn rekapitalisieren.

Diese Kontrollinstrumente haben jedoch auch ihre Grenzen: Wählt das Gemeinwesen eine Rechtsform des Privatrechts für die betreffende Einheit, dann hat es sich a priori dafür entschieden, sich auf seine Rolle als Eigentümer – nach dem Beispiel eines Privateigentümers – und die Rechte, die das Gesetz letzterem zuerkennt, insbesondere die Mitgliedschaftsrechte, zu beschränken. Hinzu kommt, dass wenn der Schritt der Privatisierung einmal gemacht ist, es praktisch kein Zurück zum alten Zustand mehr gibt, ausser im Falle einer finanziellen Rettung (Rekapitalisierung) oder der Enteignung. Wenn das Gemeinwesen die fragliche Einheit selbst verwalten können will (z. B. indem es über ein Weisungsrecht verfügt), so sollte es auf eine Rechtsform des Privatrechts zurückgreifen.

### 6.3 Die Verwaltungsmassnahmen

Der Zusatz «Verwaltungs-» beschreibt diese Massnahmen passend: Wie das auch in anderen Kantonen der Fall ist, könnte der Kanton Freiburg sie über eine Verwaltungsverordnung des Staatsrats (Weisungen, Leitbilder) oder ganz einfach mit pragmatischen Lösungen für jeden konkreten Einzelfall umsetzen (gegebenenfalls aufgrund eines Gentlemen Agreements mit den betroffenen Unternehmen).

Angesichts der in den vorhergehenden Kapiteln durchgeführten Analyse und in Anbetracht der Situation im Kanton scheinen Verwaltungsmassnahmen im Zusam-

menhang mit den Vertretern und der Information am angebrachten. Es sind allgemeine Massnahmen, die für alle Einheiten gelten; zusätzliche besondere Massnahmen könnten in den kantonalen Spezialgesetzen festgelegt werden.

### 6.3.1 Die Vertreter des Staates

Auch durch ihre Vertreter in den Organen der externen Einheiten kann das Gemeinwesen seine Interessen verteidigen, sei dies in strategischen oder operativen Angelegenheiten. Jedoch auch hier muss sich das Gemeinwesen nach der Rechtsordnung richten, wenn es sich für eine Beteiligung an einer juristischen Person des privaten Rechts entscheidet.

Es handelt sich in erster Linie um Vertreter des Staates in den Generalversammlungen der (privat- oder öffentlich-rechtlichen) Aktiengesellschaften. Wie das die Artikel 14 und 16 des waadtländischen Gesetzes über die Beteiligungen an juristischen Personen vorsehen, müssten drei Grundsätze überwiegen: (1) Das Gemeinwesen ist durch die Mitarbeiter der betreffenden (und vom Staatsrat bezeichneten) Direktion vertreten und nicht durch externe Beauftragte. (2) Diese Vertreter sind unabhängig von den staatlichen Vertretern in den operativen Organen der betreffenden Einheit (Verwaltungs-, Anstalts- oder Stiftungsrat). (3) Der Staatsrat oder die bezeichnete Direktion erteilen ihren Vertretern die Anweisungen zur Stimmabgabe.

Was die Vertreter des Kantons in den operativen Organen betrifft (Verwaltungs-, Anstalts- oder Stiftungsrat) so können die Kontrollmassnahmen die folgenden Elemente betreffen:

1. Die Wahl der Vertreter. Dieses Thema deckt fünf Aspekte ab:
  - Die Auswahlkriterien und Profile: Aus personeller Sicht muss der Staatsrat im Vorhinein die notwendigen Kompetenzen (Kenntnisse und Erfahrung) für jede betroffene Einheit festlegen; es ist immer häufiger gang und gäbe, die Auswertung der Kandidatinnen und Kandidaten einer externen Fachperson anzuvertrauen. Diese muss überprüfen, ob sich die in Frage kommenden Kandidaten nicht in einem Interessenkonflikt befinden. Für die freiburgischen Verhältnisse scheint es unverhältnismässig, eine generell-abstrakte Aufzählung dieser Anforderungen erstellen zu wollen.

Aus institutioneller Sicht hat der Kanton die Wahl zwischen Vertretern vier verschiedener Herkunftstypen:

- Mitglieder der Regierung. Diese Lösung hat Vor- und Nachteile. Zu den Vorteilen gehören: direkte Berücksichtigung der politischen Aspekte und der damit verbundenen Verantwortung; starkes Gewicht des Vertreters im obersten Organ des Unternehmens; Kompetenz und Kenntnisse sowie die Ähnlichkeit der Tätigkeiten erlauben es dem gesamten Verwaltungsrat, die Forderungen und Erwartungen des Staates als Aktionär gut zu verstehen. Nachteile: Haftungsrisiko für den Kanton; Arbeitsbelastung; die Regierung ist den politischen Meinungen stark ausgesetzt (typisches Beispiel: der Bau eines neuen Kernkraftwerkes). Dieses Risiko einer Politisierung ist besonders dann störend, wenn die Einheit ausgerechnet mit dem Ziel, sie dem politischen Einfluss zu entziehen, ausgelagert wurde; dies hat

gewisse Kantone dazu bewogen, jede Vertretung durch Mitglieder der Regierung, oder sogar der Verwaltung und des Parlaments auszuschliessen (Beispiele: Aargau, Richtlinie R13; Projekt des Kantons Graubünden).

- Verwaltungsmitarbeitende. Sie haben ähnliche Vorteile wie die Regierungsmitglieder; zusätzlich stehen sie kaum unter dem Druck der öffentlichen Meinung und sind nicht den politischen Konstellationen unterworfen. Im Allgemeinen bringen sie fachliche Kompetenzen mit sich. Ihre hierarchische Stellung innerhalb eines Verwaltungsrats wird jedoch weniger hoch sein, das Haftungsrisiko für den Kanton bleibt und sie können auch in Rollenkonflikte hineingezogen werden (die jedoch durch eine angemessene Verwaltungsorganisation minimiert werden können).
- Dritte als externe Beauftragte. Damit kann der Staat Kompetenzen «kaufen»; wenn die Beauftragten innerhalb der Grenzen der Vertretung von Artikel 707 Abs. 3 OR handeln und der Kanton kein Haftungssubstrat mit ihnen vereinbart hat, erzeugen sie a priori keinen Rollenkonflikt und auch kein Haftungsrisiko für den Kanton. Diese Art der Vertretung bringt aber auch Nachteile mit sich: erhöhtes Risiko (vor allem für Manager aus der Privatwirtschaft), dass die Beauftragten Rentabilitätsziele über das öffentliche Interesse stellen; die Berichterstattungspflicht und die zu befolgenden Weisungen müssen vertraglich festgelegt werden.
- Parlamentarier (die somit grundsätzlich auch Dritte als externe Beauftragte sind). Hier besteht das Risiko, dass der Grundsatz der Gewaltentrennung verletzt wird. Aus diesem Grund sieht der Bund darin einen Fall von Unvereinbarkeit ad personam (vgl. Art. 14 des Parlamentsgesetzes). In anderen Kantonen wie beispielsweise in Genf wird diese Praxis der politischen Vertretung häufig und offiziell angewandt. Der Kanton Freiburg sieht mit der Tatsache konfrontiert, dass der Grosse Rat, kraft gewisser Spezialgesetze, für die Ernennung der Staatsvertreter zuständig ist; für diese Fälle ist kaum ersichtlich, auf welcher Grundlage ihnen die Regierung dann ein Auftragschreiben auferlegen könnte.
  - Ernennung: Dafür wird grundsätzlich der Staatsrat zuständig sein (oder die Direktion, der er diese Aufgabe delegiert). Wenn das Spezialgesetz, das für die betreffende Einheit gilt, dem Grossen Rat diese Kompetenz zuweist, so erfolgt dies in erster Linie aus politischen und nicht aus juristischen Gründen, auch nicht aus solchen des Controllings.
  - Dauer der Vertretung: (1) es sollte eine Maximaldauer festgelegt werden (zum Beispiel 3 oder 5 Jahre); (2) der Staatsrat behält das Recht, einen Vertreter jederzeit von seiner Aufgabe abzurufen; (3) handelt es sich um einen Amtsträger des Staates, so wird dieser von seiner Aufgabe abgerufen, sobald er von seiner Funktion zurücktritt; (4) diese Prinzipien gelten nur «innerhalb» des Staates; die statutarische oder rechtliche Dauer einer Vertretung in einem Verwaltungs-, Instituts- oder Anstaltsrat bleibt anwendbar. Gemäss einer aktuellen Tendenz liegt diese Dauer bei einem Jahr (verlängerbar).

- Die «Vertretung der Geschlechter»: Es ist erwiesen, dass die Frauen sowohl in privatrechtlichen als auch in öffentlich-rechtlichen und gemischtwirtschaftlichen Einheiten zumindest untervertreten sind. Es ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, diese Situation zu analysieren. Da jedoch der Grundsatz der Gleichstellung zu einem Verfassungsgrundsatz sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene erhoben wurde, wird der Anspruch einer ausgewogenen Vertretung von Männern und Frauen in den erwähnten Verwaltungsmassnahmen berücksichtigt werden müssen, wie dies auch im Reglement vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates gemacht wurde. Es muss trotzdem erwähnt werden, dass diese Frage in Zusammenhang mit den anderen oben erwähnten Kriterien geprüft werden muss; die Auswahl des Vertreters oder der Vertreter wird nämlich sowohl aufgrund der mit einer staatlichen Aufgabe verbundenen Kompetenzen getroffen werden, als auch unter Personen, die eine mit den Tätigkeiten des betreffenden Unternehmens in Beziehung stehende Funktion innehaben.
- Politische Vertretung: Diese Frage ist sowohl mit der öffentlichen Behörde verbunden, welche den Auftrag hat, die Vertreter des Gemeinwesens und das ihnen anvertraute Mandat zu bestimmen, als auch mit den Zielen, welche die Unternehmen anstreben. Diese können in erster Linie kommerzieller, profitorientierter Art sein, so dass sich hier der Anspruch einer ausgewogenen politischen Vertretung weniger stark aufzudrängen scheint. Besteht jedoch am Auftrag, welcher dem Unternehmen anvertraut wurde, ein überwiegendes öffentliches Interesse, müssen die Verfassungsgrundsätze beachtet werden. Somit drängt sich eine proportionale politische Vertretung umso mehr auf, je mehr die Staatsvertreter, gemäss der Gesetzgebung, durch die Legislative ernannt werden.

2. Die Weisungen an die Vertreter:

- Wie bereits ausgeführt, funktioniert dieses Kontrollmittel auf der strategischen Ebene sehr gut; es wurde jedoch nicht für die operative Ebene konzipiert: (1) Die Führungsorgane einer Einheit müssen deren Interessen (und nicht die Interessen des Gemeinwesens als Eigner) in guten Treuen wahren; dies trifft besonders auf Verwalter einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft zu, die in deren Diensten stehen und nicht in dem aller oder gewisser Aktionäre (Art. 717 OR). (2) Das Gemeinwesen kann ihnen daher nicht für jeden konkreten Einzelfall Weisungen erteilen; solche Weisungen würden sie in einen Interessenkonflikt bringen oder für das Gemeinwesen als faktisches Organ der Einheit sogar ein Haftungsrisiko mit sich bringen. (3) Die Vertreter des Gemeinwesens können somit nur in den Fällen, in denen die zu fällende Entscheidung den ausführenden Organen einen grossen Ermessensspielraum lässt, diesen im Sinn der Ziele des Gemeinwesens und damit des öffentlichen Interesses ausüben.
- Innerhalb der hier vorgezeichneten Grenzen kann der Staatsrat das Verhältnis zu seinen Vertretern genauer darlegen, bei Beauftragten mittels eines «Auftragsschreibens», bei Mitgliedern der Kantonsverwaltung durch einen Zusatz im Pflichtenheft. In beiden Texten werden im Wesentlichen die strategischen und finanziellen Ziele festgelegt,

welche der Staat durch seine Beteiligung erreichen will; sie müssen regelmässig aktualisiert werden (beim Bund alle vier Jahre; vgl. auch Artikel 6 der Loi vaudoise sur les participations à des personnes morales). Sie werden jedoch keine operativen Weisungen zu spezifischen Dossiers enthalten.

- Der Kanton Waadt sieht vor, eine spezifische Ausbildung seiner Vertreter einzuführen, insbesondere über die Fragen des Handelsrechts, die sich auf die betroffenen Einheiten beziehen.
3. Vergütung der Vertreter; der Minimalstandard ist der Folgende: (1) Beauftragten Vertretern fallen die Vergütungen zu, die von den Einheiten ausbezahlt werden, bei denen sie tätig sind. Die Höhe dieser Vergütungen – momentan kontrovers diskutiert – fällt in die Zuständigkeit der jeweiligen Einheit, jedenfalls bei privatrechtlichen juristischen Personen. Wenn die Einheit Subventionen erhält, muss geklärt werden, ob bei den ausbezahlten Vergütungen die Gesetzgebung über die Subventionen eingehalten wird. (2) Vertreter, die Mitglieder des Staatsrats oder der Kantonsverwaltung sind, müssen die Vergütungen dem Staat rückabtreten. (3) In beiden Fällen bleiben die für die Spesenerstattung ausbezahlten Summen vorbehalten.

6.3.2 Die Information

Wie bereits ausgeführt, schreibt Art. 54 Abs. 2 SVOG den Vertretern des Staates vor, den Staatsrat angemessen über die Ausübung ihres Mandats zu informieren. Diese Pflicht gilt sowohl für externe Beauftragte als auch für die Mitglieder des Staatsrats und der Kantonsverwaltung.

Die Richtlinien des Staatsrats beziehungsweise das Auftragsschreiben oder das Pflichtenheft der Vertreter sollten diese Informationspflicht mindestens in folgenden Punkten konkretisieren:

1. Organisation regelmässiger Treffen (Art. 15 der Loi vaudoise sur les participations à des personnes morales schreibt mindestens ein Treffen pro Jahr vor).
2. Wenn besondere Umstände dies erfordern, wird ad hoc informiert.
3. Diese Informationen sollten mindestens folgende Punkte umfassen: Umsetzung der strategischen und finanziellen Ziele des Staates; klares Aufzeigen der Situationen, in denen die Interessen des Staates und diejenigen der betroffenen externen Einheiten voneinander abweichen; allgemeiner Bericht der Vertreter über die Situation jeder einzelnen Einheit und über ihre Tätigkeiten in diesen Einheiten (insbesondere mit einer Analyse der gegenwärtigen Risikolage und mit den von der Einheit dagegen getroffenen Massnahmen); Mitteilung jedes allfälligen Interessenkonflikts.
4. Die Regeln des zwingenden Privatrechts, welche die Vertreter als Organe einer juristischen Person zur Geheimhaltung der Informationen verpflichten (der Kanton besitzt keine kotierte Gesellschaft, was erschwerend wirken würde). Mit derselben Zielsetzung wird der Kanton interne Regeln für die Weitergabe dieser Informationen aufstellen müssen, um ihre Ausbreitung in der Öffentlichkeit und eine Verletzung des Amtsgeheimnisses zu verhindern.

Eine direkte Informationsbeziehung zwischen dem Staatsrat und den Einheiten selbst (grundsätzlich mit dem operativen Organ: der Generaldirektion einer Ak-

tiengesellschaft, dem Instituts- oder Anstaltsrat) zu gewährleisten, drängt sich hingegen weniger auf. Bei öffentlich-rechtlichen Einheiten erlaubt es das zu Grunde liegende Gesetz, diesen obligatorischen Informationsfluss zu organisieren (Beispiel: Art. 21 Abs. 2 FKBG); ist keine solche Bestimmung vorhanden, kann sich der Staat noch auf sein allgemeines Recht zur Überwachung der öffentlich-rechtlichen Einheiten des Kantons stützen (Art. 54 der Verfassung und Art. 4 Abs. 2 SVOG). Bei einer privatrechtlichen Einheit kann diese Information kaum nur spontan erfolgen; alle gut verwalteten Gesellschaften errichten jedoch Programme zur Information ihrer wichtigen Aktionäre.

## 7. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Gestützt auf diese Analyse schlägt der Staatsrat Folgendes vor:

1. Gegenwärtig wird kein neues Recht auf Stufe Verfassung oder Gesetz eingeführt, das die verschiedenen Aspekte der Corporate Governance, besonders unter dem Blickwinkel der Staatsvertretung, der Verwaltung seiner Beteiligungen, des Managements und des Controllings, klar regeln würde. Momentan ist auch nicht vorgesehen, beispielsweise das Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1) zu ändern.
2. Die Bestimmungen in dieser Sache könnten jedoch Gegenstand von Regierungsrichtlinien sein. Diese würden in erster Linie für diejenigen privatrechtlichen Einheiten gelten, bei denen die Beteiligungen des Staates nicht in einem eigentlichen Erlass geregelt sind.
3. Subsidiär könnten diese zu erarbeitenden Richtlinien für öffentlich-rechtliche oder gemischtwirtschaftliche Einheiten gelten, die einem Spezialgesetz unterliegen. Sie werden bei der Anwendung besagter Rechtsvorschriften berücksichtigt werden können. Im Rahmen einer «Eignerstrategie» kann der Staatsrat beispielsweise den allgemeinen Handlungsrahmen für die strategischen Entscheide festlegen.
4. Besagte Richtlinien, besonders im Sinne der Ausführungen dieses Berichts, würden sich in erster Linie auf die Wahl der Staatsvertreter und die Information des Staatsrats (vgl. weiter oben Pkt. 6.3.1 und Pkt. 6.3.2) beziehen:

Folgende Punkte würden ebenfalls behandelt werden:

- Festlegen des Auftrags des Staatsvertreters oder der Staatsvertreter und diesbezüglicher Weisungen;
- das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Vertretern;
- die Entlohnung der Staatsvertreter und die Modalitäten ihrer Veröffentlichung;
- die Information des Staatsrats durch die Staatsvertreter gemäss Art. 54 Abs. 2 SVOG konkretisieren;
- die Modalitäten einer Intervention sowie der Mandatsausführung und des Reportings (Erstellen eines Auftragsschreibens);
- die «Vertretung der Geschlechter»;
- die politische Vertretung.

Der Staatsrat lädt Sie ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

\_\_\_\_\_

**RAPPORT N° 268** 16 août 2011  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat 2024.07 Eric Collomb**  
**concernant l'hébergement de l'innovation**  
**par la création d'un parc technologique**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Eric Collomb concernant l'hébergement de l'innovation par la création d'un parc technologique. Déposé et développé le 12 décembre 2007, ce postulat demandait au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de créer un parc technologique pouvant accueillir toute nouvelle entreprise porteuse de projets dans les domaines de la technologie.

Dans sa réponse du 16 décembre 2008, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter ce postulat et de lui soumettre un rapport sur la question. Le Grand Conseil a accepté la proposition du Conseil d'Etat en séance du 16 février 2009, par 88 voix, sans opposition, avec une abstention, l'ensemble des groupes parlementaires ayant décidé de soutenir le postulat du député Eric Collomb.

Tous relèvent l'importance de positionner le canton de Fribourg en Suisse, voire en Europe, en lui donnant les moyens d'atteindre les objectifs de sa politique économique visant à créer des postes de travail à haute valeur ajoutée. Le parc technologique est considéré comme l'un de ces moyens, et le Grand Conseil a dès lors souhaité qu'un rapport lui soit remis sur l'opportunité de mettre en place un tel parc dans le canton de Fribourg.

Le retard pris dans l'établissement du présent rapport s'explique par l'annonce, durant l'année 2010, de la fermeture de la Brasserie du Cardinal, à Fribourg. Dès lors que ce site peut entrer en considération pour l'implantation d'un parc technologique à Fribourg, le Conseil d'Etat a souhaité inclure ses réflexions sur ce sujet dans le présent rapport, ce qui explique l'ajournement de la remise de ce dernier au Grand Conseil.

**1. RÔLE CLEF DE L'INNOVATION DANS L'ÉCONOMIE CANTONALE**

Ainsi que le relève le député Eric Collomb dans le développement de son postulat, «la compétitivité, l'innovation et la valeur ajoutée sont les normes les plus demandées par l'économie d'aujourd'hui».

Dans un monde globalisé en forte compétition, des postes de travail à revenu élevé ne sont défendables que par le développement de produits à **forte valeur ajoutée**. Même si ces derniers ne constituent qu'une partie de l'économie, l'ensemble de l'économie a besoin de ces produits à forte valeur ajoutée pour justifier un niveau de vie moyen ambitieux pour sa population. L'**innovation** constitue l'une des manières de créer des produits à forte valeur ajoutée.

*A priori*, l'**innovation** est un processus qui peut se dérouler à l'intérieur des entreprises (notamment dans leur service de R+D – Recherche et Développement) ou au sein des sources de technologie que représentent les instituts académiques. Dans un monde très compétitif dans lequel les cycles de vie des produits se raccourcissent de manière drastique, garantir un transfert rapide des groupes de recherche vers des produits commercialisables est devenu un facteur clef de succès non seulement pour chaque entreprise, mais pour l'économie dans son ensemble.

Il est donc de la responsabilité d'un Gouvernement, au niveau cantonal ou national, de garantir les **conditions cadre** qui permettent au processus d'innovation de se dérouler de manière optimale, s'il entend développer le niveau de vie moyen de sa population. Le canton de Fribourg se situe très exactement dans cet objectif: la stratégie économique du canton de Fribourg, qui a pour but d'augmenter le revenu par habitant et de l'amener à terme au niveau de la moyenne suisse, n'a pas d'autre choix que d'investir dans l'innovation.

A ce titre, le Gouvernement doit prendre des mesures visant à favoriser la recherche et le développement dans les entreprises existantes et à encourager le **transfert de technologie** de la recherche académique vers les produits industriels.

Les actions de support possibles, dans le cadre du principe de subsidiarité, sont les suivantes:

- le développement de compétences nouvelles au niveau académique (Université et hautes écoles spécialisées);
- l'affectation aux sources de technologie d'un service de transfert technologique, apte à gérer les aspects de propriété intellectuelle et la promotion de leurs connaissances vers les partenaires industriels;
- le développement d'une politique des clusters (regroupement des besoins d'un groupe d'entreprises pour définir des axes de recherches prioritaires et communs);
- le soutien à la création d'entreprises, par la promotion de l'esprit d'entreprise ainsi que les instruments de financement et de coaching;
- l'hébergement des différents acteurs et des entreprises issues du transfert de technologie sur un site commun avec promotion d'une image commune: le parc technologique.

**Le parc technologique** est un outil qui fait encore défaut à Fribourg. Le présent rapport vise à montrer l'importance de réaliser une telle infrastructure pour encourager le développement de l'innovation et le transfert de technologie dans le canton.

**2. SITUATION ACTUELLE DE LA POLITIQUE D'INNOVATION DANS LE CANTON DE FRIBOURG**

A travers sa politique d'innovation, le canton de Fribourg a déjà mis en place un nombre conséquent d'instruments propres à favoriser l'innovation et le processus de transfert de technologie:

- aide au financement: Capital Risque Fribourg SA, Fondation Seed Capital Fribourg, Coopérative Romande de Cautionnement – PME (nouvellement: Cautionnement romand), Association de solidarité et création d'entreprises (ASECE) et Effort Fribourg;
- accompagnement, conseil et hébergement d'entreprises en formation (Fri Up, Genilem, Platinn, Alliance);
- guichet de transfert technologique commun à l'Institut Adolphe Merkle, à l'Université de Fribourg et à l'École d'ingénieurs et d'architectes de Fribourg;
- Pôle Scientifique et Technologique Fribourg réunissant les clusters Plasturgie, IT Valley, Energie et Bâtiments, ainsi que ses plates-formes transversales FRI-SAM, Nanotec et Cleantech FR;

- plates-formes de promotion sectorielles intercantionales: CleantechAlps, BioAlps, AlpICT, Micronarc;
- Fonds de soutien à l'innovation du canton de Fribourg;
- Prix à l'innovation du canton de Fribourg.

Contrairement à la plupart des autres cantons suisses et notamment des cantons romands (cf. ci-dessous), le canton de Fribourg ne dispose pas pour l'instant d'un parc technologique.

La Nouvelle Politique Régionale (NPR) de la Confédération constitue également un catalyseur important pour le développement de l'innovation dans le canton de Fribourg. Ainsi, ces quatre dernières années, notre canton en a profité pour accélérer la mise en place d'instruments et de conditions propres à favoriser cette innovation.

### 3. DESCRIPTION DU PARC TECHNOLOGIQUE

La définition généralement citée du parc technologique (ou parc scientifique, technoparc, technopôle) est celle de l'International Association of Science Parks: «un organisme géré par des spécialistes et dont le but principal consiste à accroître la richesse de sa communauté par la promotion de la culture de l'innovation, ainsi que de la compétitivité de ses entreprises et institutions fondées sur le savoir qui y sont associées ou implantées<sup>1</sup>». Afin d'atteindre cet objectif, «un parc scientifique doit stimuler et assurer le transfert des connaissances et technologies parmi les universités, les institutions de recherche et de développement (R&D), les entreprises et les marchés; faciliter la création et la croissance des compagnies axées sur l'innovation au moyen d'incubateurs ou de pépinières d'entreprises et de l'essaimage, et offrir d'autres services à valeur ajoutée de même que des espaces et des installations de haute qualité<sup>2</sup>».

Le présent rapport étudie la possibilité de mettre en place un parc technologique dans le canton de Fribourg. Il se fonde notamment sur les descriptions qui en sont faites par:

- une étude réalisée en 2010 par Monsieur Wolfgang Zinkl, Directeur de la société Cogit, à Bâle, mandatée par la Promotion économique du canton de Fribourg (ci-après: la Promotion économique), intitulée «Implantation d'un Parc Technologique à Fribourg» (ci-après: étude Cogit);
- le rapport préliminaire du Groupe de travail sur la valorisation du site Cardinal (ci-après: Groupe de Travail Cardinal), mandaté en mars 2011 par l'Etat de Fribourg, la Ville de Fribourg et l'EPFL, et notamment son annexe «Modèles de parc technologiques» qui classe les parcs technologiques existants en trois modèles types:
  - les «incubateurs» (quelques milliers de mètres carrés), destinés aux sociétés en création;
  - les sites de type «bâtiments partagés» (de 20 000 à 50 000 m<sup>2</sup>), destinés aux sociétés en croissance;
  - les «projets fonciers» (min. 300 000 m<sup>2</sup>), destinés à accueillir à long terme des entreprises technologiques stables et matures.

<sup>1</sup> <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=2>.

<sup>2</sup> <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=2>.

Les deux documents sont disponibles auprès de la Promotion économique et peuvent être téléchargés sur le site internet de cette dernière (<http://www.promfr.ch>)

L'étude Cogit a analysé en 2010 le contexte d'un parc technologique sur le site de Pérolles, avant que le site Cardinal ne soit envisagé, dès l'automne 2010, suite à l'annonce de la fermeture de ce site industriel par le groupe Feldschlösschen. Le Groupe de Travail Cardinal a travaillé dès mars 2011 sur l'option du site Cardinal, à partir du moment où le scénario de rachat des terrains du site Cardinal par le canton et la Ville de Fribourg est devenu une option réaliste, en fonction de l'avancement des négociations avec le groupe Feldschlösschen.

Après analyse du site et des besoins de la politique d'innovation du canton de Fribourg, le Groupe de Travail Cardinal recommande la construction (sur le site Cardinal) d'un parc de type «Bâtiments partagés», à savoir la mise en place d'une structure juridique (à créer) qui possède les bâtiments et loue les surfaces à des locataires sélectionnés en fonction de leurs profils respectifs (entreprises innovantes, organismes de financement ou de coaching, incubateurs ...). La surface de 53 000 m<sup>2</sup> se prête de manière idéale à un tel projet. Un projet de type «Projet foncier» ne serait pas adapté aux caractéristiques du site Cardinal.

Il ressort de ces différentes études que l'intérêt du parc technologique est multiple dans le contexte fribourgeois:

- Le parc technologique garantit une culture de l'innovation, un état d'esprit particulier, caractérisé notamment par des conditions-cadre spécifiques (bail à court terme, flexibilité, disponibilité de matériel et de compétences spécifiques,...) et par la possibilité d'obtenir rapidement des conseils et des soutiens.
- Le parc technologique permet de soutenir le porteur de projet durant plusieurs phases cruciales, s'étendant du concept à la concrétisation du produit.
- Le parc technologique permet d'assurer au porteur de projet d'évoluer dans un environnement adapté, offrant des conditions optimales, afin de maximiser ses chances de mener son projet à terme. Il bénéficie d'une visibilité et d'une crédibilité accrues vis-à-vis de ses premiers partenaires financiers et commerciaux.
- Le parc technologique est un instrument complémentaire aux outils de soutien déjà en place.

Le parc technologique est également un outil de promotion économique pour le canton de Fribourg, qui lui permettra d'attirer des sociétés suisses et étrangères à haute valeur ajoutée. Cet élément manquant dans la panoplie des outils destinés à stimuler l'innovation pénalise le canton de Fribourg au niveau de l'implantation de nouvelles sociétés.

Le parc technologique est un lieu de rencontre entre les divers acteurs de l'innovation: chercheurs, étudiants, professeurs, créateurs d'entreprises, entrepreneurs confirmés, financiers, etc. De telles rencontres favorisent la naissance d'idées, de savoirs et de ressources propres à générer l'innovation et in fine, la création de produits à haute valeur ajoutée.

#### 4. PARCS TECHNOLOGIQUES EN SUISSE ROMANDE

Les autres cantons membres du Greater Geneva Berne area (GGBa)<sup>1</sup> possèdent tous un ou plusieurs parcs technologiques proposant des services divers et variés:

- **Genève: Eclosion**, qui offre du capital de démarrage, des conseils professionnels et un hébergement aux startups actives dans le domaine des sciences de la vie.
- **Vaud: PSE** (Parc Scientifique sur le site de l'EPFL), qui offre des services spécifiques et des infrastructures d'hébergement dans le but de favoriser la création de sociétés hightech en lien avec l'EPFL; **Biopôle**, qui propose des surfaces de bureaux, de laboratoires et de salles blanches aux sociétés actives dans le domaine des sciences de la vie; **Y-Parc**, qui met à disposition divers services spécifiques et des surfaces en vente ou en location aux sociétés actives dans les secteurs liés à la haute technologie.
- **Valais: the ark** est une fondation qui cherche à favoriser l'établissement, l'éclosion, la croissance et l'épanouissement de startups en proposant des infrastructures et un accompagnement. Elle regroupe plusieurs parcs technologiques dédiés à des domaines spécifiques, à savoir **BioArk** (sciences de la vie), **PhytoArk** (développement de produits à partir de plantes alpines), **TechnoArk** (technologies de l'information et de la communication) et **Ideark** (interactions multimodales et gestion de l'information multimédia).
- **Neuchâtel: Neode**, qui propose des infrastructures ainsi que du coaching et des possibilités de financement aux entreprises et startups actives dans les domaines de la micro et de la nanotechnologie.
- **Berne: Berner Technologiepark**, qui propose des surfaces de location aux PME; **Parc technologique de Saint-Imier**, qui met à disposition des locaux et des services spécialisés aux sociétés issues de la haute école ARC.
- **Le Jura** a également lancé son parc technologique **Creapole** en 2008, qui propose un hébergement ainsi qu'un accompagnement aux sociétés actives dans les medtech et les technologies IT.

Les derniers cantons ne bénéficiant pas de telles infrastructures adaptent progressivement leur offre, à l'image du Tessin, qui a vu le **TECNOPOLO** ouvrir ses portes en 2009 à Lugano (parc dédié aux biotechnologies, à la haute technologie et aux essais cliniques).

#### 5. OPPORTUNITÉ D'UN PARC TECHNOLOGIQUE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

##### 5.1 Evaluation du besoin

Le Volet A de l'étude Cogit avait pour objectif d'évaluer le besoin d'un parc technologique dans le canton de Fribourg et le sentiment général de personnalités proches du monde de l'innovation, au niveau suisse et fribourgeois, quant à l'implantation d'un tel parc.

<sup>1</sup> Structure de prospection et d'acquisition de sociétés à l'étranger réunissant les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Neuchâtel, Vaud et Valais.

Une synthèse des réponses obtenues permet de situer le contexte fribourgeois de l'innovation.

Les évolutions constatées dans l'économie fribourgeoise depuis plusieurs décennies sont jugées positives et toute action politique devrait viser à poursuivre cette tendance. De l'avis général, la politique du Gouvernement fribourgeois axée sur l'innovation et les technologies propres doit être poursuivie afin de maintenir et d'améliorer la compétitivité économique du canton. De nombreuses initiatives ont été prises récemment en ce sens, contribuant à améliorer la chaîne régionale de l'innovation technologique, notamment par les principaux acteurs de cette dernière, à savoir les entreprises de haute technologie, l'Université et les hautes écoles spécialisées:

- formation des clusters Plasturgie, IT Valley, Energie et Bâtiment ainsi que mise en place des plates-formes transversales FRI-SAM, Nanotec et Cleantech FR;
- création d'un centre d'incubation et d'hébergement pour les sociétés en lien avec l'automatisation ou ayant des besoins d'industrialisation (projet «Le Vivier» de la société CP Automation à Villaz-Saint-Pierre, en cours de réalisation);
- maintien et renforcement de la faculté des sciences de l'Université de Fribourg;
- regroupement des sciences exactes, naturelles et d'ingénieur de l'Université de Fribourg et des HES sur le plateau de Pérolles, proposant une concentration de savoir technique et une masse critique d'étudiants et d'enseignants quasi unique en Suisse;
- fondation de l'Institut Adolphe Merkle;
- mise en place d'un bureau de transfert technologique.

Le canton de Fribourg s'est de plus doté durant les dernières années d'un nombre important d'instruments destinés à stimuler l'innovation et se trouvant au carrefour entre l'Université, les hautes écoles spécialisées et les entreprises (cf. chapitre 2 «Situation actuelle»). Par exemple dans le cadre du deuxième axe du plan de relance, les deux instruments suivants ont été créés:

- la Fondation Seed Capital Fribourg, dotée de deux millions de francs et destinée à financer partiellement des entreprises ou futures entreprises orientées vers les domaines scientifiques, technologiques et à haute valeur ajoutée;
- le Fonds de soutien à l'innovation, doté de trois millions de francs et destiné à encourager l'innovation technologique et scientifique, entre autres par un soutien au transfert technologique et à la protection de la propriété intellectuelle ainsi que par un appui au lancement de projets innovateurs auprès des institutions fédérales compétentes.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la réalisation d'un parc technologique serait ressentie comme la mise en place d'un nouvel instrument complémentaire destiné à promouvoir l'innovation dans le canton de Fribourg, et non pas comme l'aboutissement de la politique d'innovation menée par le Gouvernement depuis plusieurs années. Le parc technologique, considéré comme un maillon essentiel de la chaîne d'innovation régionale, est donc perçu comme un élément manquant dans la palette d'outils mis à disposition par le canton pour favoriser l'innovation. Il aurait non seulement pour vocation d'accueillir des startups et des entreprises, mais également de devenir le moteur de l'innovation dans le canton de Fribourg, dé-

montrant l'importance accordée par le Gouvernement fribourgeois à l'innovation technologique pour le maintien et le développement de son tissu économique.

Si le canton de Fribourg souhaite être attractif dans le domaine de l'innovation technologique, la mise en place d'une telle infrastructure est jugée indispensable afin de crédibiliser ce positionnement. Ce raisonnement se justifie d'autant plus dans le contexte de la Greater Geneva Berne area (GGBa), association au sein de laquelle le canton de Fribourg doit absolument se différencier pour exister. La mise en place d'un parc technologique différent des parcs technologiques établis dans les cantons partenaires, proposant une offre de services spécifiques, lui procurerait un argument de vente clé (USP)<sup>1</sup>.

Si l'ensemble des personnes interviewées se rejoint quant à la nécessité de mettre en place un parc technologique, aucune d'entre elles ne s'est déclarée prête à franchir le pas et à louer des surfaces immédiatement si une telle infrastructure était mise à disposition. L'expérience démontre qu'à ce stade de maturité du projet, il est normal qu'aucun besoin précis ne puisse être décelé. Les intéressés potentiels ont été contraints jusqu'à présent de trouver des solutions alternatives et n'éprouvent donc aucun besoin immédiat. D'autres sociétés ou créateurs se sont peut-être déjà installés dans les parcs de cantons voisins. Il en résulte par conséquent que c'est la mise à disposition de l'objet immobilier qui créera le besoin concret.

## 5.2 Localisation du parc technologique

### 5.2.1 Etat de 2010 avec l'étude Cogit

L'étude Cogit a été réalisée en 2010 avant que le Site Cardinal ne représente une nouvelle option et elle concluait à une position de préférence à proximité du Plateau de Pérolles, afin de tirer profit de la concentration de savoir et de créateurs qui existe sur le campus.

D'autres variantes ont été écartées, notamment à Marly, parce que les locaux disponibles (anciens locaux de Cosmital ou de Ciba-Geigy), bien que techniquement favorables (laboratoires, salles blanches, équipements spécifiques) sont trop éloignés du campus et n'offrent donc que peu ou pas de synergies avec les institutions académiques.

Le parc envisagé par l'étude Cogit était une structure de quelques milliers de m<sup>2</sup>, réalisée en récupérant des locaux existants au voisinage immédiat du campus et hébergeant pour l'essentiel un incubateur et des locaux pour une vingtaine de startups. Il s'agit grossièrement du même modèle que l'incubateur Fri-up existant, à une échelle toutefois plus importante.

Les limites de ce projet seraient les suivantes:

- L'impact de ce parc technologique en tant que projet phare pour Fribourg est peu probable.
- La contribution au développement économique exogène serait faible voire inexistante. L'implantation de sociétés étrangères dans des locaux avec une image faible semble en effet illusoire.
- Le parc servirait le besoin des startups sortant du Plateau de Pérolles, mais il ne se différencierait pas ou peu d'autres sites en Suisse romande. Il souffrirait

donc d'un manque de clarté dans son positionnement, impliquant un déficit d'image et donc de compétitivité. Il ne serait qu'un parc technologique de plus, offrant quelques milliers de mètres carrés alors que d'autres parcs en Suisse romande offrent des surfaces de 20 000 à 50 000 m<sup>2</sup>.

- En cas de succès, le projet deviendrait rapidement trop petit et condamné à trouver périodiquement de nouvelles possibilités d'extension au voisinage du campus, sans pouvoir développer une image forte utile à l'économie.

### 5.2.2 Site Cardinal

L'opportunité du site Cardinal a émergé dans le courant de l'année 2011. Ce site offre une surface de 53 000 m<sup>2</sup> à proximité du Plateau de Pérolles (sans toutefois être directement sur le campus) et à proximité immédiate de la gare CFF.

L'accès direct à la gare CFF est un élément important: il est prévisible qu'avec l'évolution des coûts de l'énergie et de l'environnement, le trafic des pendulaires va se déplacer en majorité vers le rail. Ce phénomène est déjà très marqué dans les régions urbaines comme la côte lémanique ou la région zurichoise et ne fait que s'amplifier au fil des ans. Les entreprises qui anticipent cette évolution cherchent à se localiser près d'une gare CFF, de manière à augmenter leur rayon de recrutement de personnel qualifié. Une entreprise basée à cinq minutes de la Gare CFF de Fribourg peut recruter des collaborateurs habitant la côte lémanique ou au-delà de Berne.

La position géographique de ce parc sera donc unique en Suisse occidentale, dans la mesure où aucun autre canton ne dispose d'une surface aussi importante à proximité immédiate d'une gare CFF. Cette localisation constitue donc un vrai avantage compétitif (USP) pour le futur parc technologique de Fribourg.

Sur le site Cardinal, le parc technologique prend donc une ampleur fondamentalement différente. Non seulement il accueillera les startups issues du Plateau de Pérolles, remplissant ainsi sa mission de base, mais il constituera également un pôle attractif pour des sociétés de technologie étrangères. Il concrétisera dans un lieu physique tous les avantages de Fribourg en termes de bilinguisme, de localisation centrale au cœur du pays et d'accès direct par train aux deux aéroports principaux de Suisse. Il pourra servir également de point de rencontre (séminaires, conférences, etc.). Il donnera à Fribourg une vitrine visible et essentielle pour l'image de son développement économique.

Les limites ou contraintes de ce site sont toutefois les suivantes:

- le délai pour disposer des surfaces (arrêt de la production en juin 2011, démontage des installations de process et libérations des locaux jusqu'en juin 2012);
- les opérations d'assainissement du terrain qui, compte tenu de la nature industrielle et historique du site, pourraient être nécessaires (sans pour autant que des analyses ou informations précises permettent aujourd'hui de confirmer ces craintes);
- Le caractère historique du site, en particulier de certains bâtiments, dont l'intégration dans un parc technologique (ou pour toute autre utilisation d'ailleurs),

<sup>1</sup> Unique Selling Proposition: argument de vente clé.

peut constituer une limite à leur affectation ou utilisation;

- l'engagement, pris par le canton et la Ville de Fribourg, de conserver sur ce site le musée de la bière Cardinal.

Le projet du parc technologique sur le Site Cardinal devra gérer ces différents aspects. Un phasage des travaux devra être étudié, avec une réalisation par tranches qui prendra en compte les contraintes de mise à disposition du site. En fin de compte, il faudra probablement attendre la fin des études techniques (notamment le probable concours urbanistique et d'architecture) pour voir dans quelle mesure les architectes ont pu s'accommoder de ces contraintes ou si elles s'avèrent bloquantes.

Par ailleurs, l'exploitation de locaux provisoires, sur le site Cardinal ou en dehors du site Cardinal, fait partie des options envisageables pour mettre à disposition le plus tôt possible des locaux à l'intention des entreprises concernées.

## 6. POSITIONNEMENT DU PARC TECHNOLOGIQUE

Le Groupe de Travail Cardinal relève la nécessité de positionner le parc avec une image forte et différenciée par rapport aux autres parcs existants.

Certains parcs technologiques trouvent leur différenciation dans la promotion d'entreprises d'un domaine technologique particulier (par ex. «sciences de la vie» au Biopôle d'Epalinges, «microtech» à Neuchâtel, etc.). D'autres trouvent leur USP dans la proximité d'une source de technologie particulière (par ex. le PSE sur le site de l'EPFL).

Le Groupe de Travail Cardinal a réalisé un inventaire relativement fouillé des domaines de compétences du campus fribourgeois (Université, EIA, Institut Adolphe Merkle) et des possibilités de synergies avec d'autres centres de compétences, notamment l'EPFL. Il ressort de ces travaux que les compétences du campus fribourgeois sont nombreuses, variées et de qualité, mais il n'y a pas un domaine de compétences suffisamment dominant pour justifier le positionnement du parc technologique sur ce domaine de compétences en particulier. Cette étude a toutefois permis d'identifier quatre domaines de compétences communs qui, sans constituer une «image unique» du parc, pourraient constituer des pôles d'attraction.

Le Groupe de Travail suggère un autre axe de différenciation du parc, qui concerne la qualité de ses infrastructures plutôt que le contenu de ses entreprises. La réalisation de bâtiments à haute intégration énergétique (idéalement «zéro carbone») est une piste intéressante, parce qu'elle est porteuse d'une image forte qui sert aussi bien les startups (sans exclure aucun domaine de compétences) que l'utilisation du parc comme point d'attraction pour des entreprises technologiques étrangères (de plus en plus sensibles à une implantation orientée vers le développement durable).

Plus largement, l'image du parc technologique servira la politique économique du canton. Plusieurs projets privés actuellement en cours dans le canton visent le même objectif, à savoir mettre à disposition des entreprises, dans le canton de Fribourg, des sites ou des zones industrielles de très haute qualité en termes d'intégration énergétique. Ce positionnement du parc technologique pourra supporter une stratégie économique forte et crédible pour le

canton de Fribourg dans son ensemble. Le parc technologique sur le Site Cardinal offrira un laboratoire à grande échelle pour déployer des technologies de pointe en matière d'intégration énergétique et servira de vitrine à la stratégie économique du canton de Fribourg. Sa position sur le réseau CFF renforcera encore cette vision dans la mesure où les entreprises qui choisiront de s'y installer pourront y développer un bilan carbone optimal.

L'intégration urbaine du parc technologique sur le site Cardinal constituera également une image forte. Alors que la plupart des parcs technologiques sont conçus comme des bâtiments de bureaux qui sont pour la plupart occupés uniquement durant les heures de bureau, la position centrale du site Cardinal dans la ville permettra d'envisager une conception beaucoup plus urbaine du parc technologique, incluant zones vertes, café-restaurants, terrasses, etc., y compris des commerces de service (par ex. agence bancaire, agence de voyages, etc.). Le parc pourra ainsi apparaître comme un quartier de l'innovation actif, ouvert sur la ville et offrant une dynamique intéressante dans l'animation du centre-ville de Fribourg.

Il conviendra par contre d'être prudent dans la diversification des services ou commerces accueillis sur le site, qui ne doivent pas diluer l'image technologique prioritaire du parc. A ce titre, des bâtiments de logement ne sont clairement pas souhaitables.

## 7. STRUCTURE, FORME JURIDIQUE, GESTION ET EXPLOITATION

### 7.1 Structure et forme juridique

L'exploitation du parc nécessite une ou plusieurs structures juridiques qui assurent les fonctions suivantes:

- Propriété du terrain
- Propriété des bâtiments
- Exploitation des bâtiments: location des espaces
- Exploitation des services communs
- Promotion du parc et de son image.

Dans les parcs existants, on constate une grande diversité de structures juridiques dans lesquelles les fonctions ci-dessus sont intégrées à différents niveaux, dans une ou plusieurs structures. On voit parfois la dissociation de la propriété immobilière et de l'exploitation du parc. Certains parcs (comme le PSE) incorporent de plus dans la structure d'exploitation des fonctions de coaching des entreprises.

Cette multiplicité des structures juridiques ne correspond pas forcément à un optimum économique, mais représente en général le résultat de compromis au moment de la création du parc, de situations historiques compliquées ou de réorganisation durant des phases de crise, autant de situations qui datent d'une époque où les projets de parcs technologiques représentaient des opérations de pionnier à haut risque. Il faudrait donc se garder de copier ce que d'autres parcs ont fait et plutôt imaginer une solution fribourgeoise qui corresponde aux intérêts locaux.

La définition de cette structure juridique devra être abordée rapidement par les partenaires dans le cadre de l'organisation de projet qui sera mis en place pour la réalisation du parc.

## 7.2 Gestion

**Quel que soit le type de structure juridique choisi, son conseil devrait idéalement être composé de personnalités représentant les quatre axes suivants:**

- l'Etat et la Ville: la majorité des personnes interviewées durant l'étude Cogit sont convaincues de la nécessité que le parc technologique soit maîtrisé, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics, afin d'assurer la continuité et la pérennité des objectifs fixés;
- les milieux académiques, afin de faciliter les relations entre le parc et les institutions académiques du Plateau de Pérolles;
- l'économie privée fribourgeoise (par ex. Chambre de commerce Fribourg) afin d'apporter une expérience de gestion privée et d'inscrire les sociétés du parc dans une vision commune avec l'industrie fribourgeoise;
- des spécialistes reconnus du transfert de technologie et du processus d'innovation, idéalement extérieurs au canton, dont le rôle serait d'élargir la vision du parc et d'assurer son ancrage national et international.

Un directeur ou une directrice sera chargé-e de la gestion du parc, de sa représentation et de sa promotion. L'engagement à ce poste d'une personne de haut niveau, bénéficiant d'une large expérience dans le domaine technologique permettrait de crédibiliser l'ensemble de la structure et d'en assurer la promotion.

Ce directeur ou cette directrice sera également chargé-e de mettre sur pied les services opérationnels du parc et d'exploiter les surfaces existantes.

Il ou elle doit être accompagné-e rapidement d'un adjoint ou d'une adjointe technique (architecte) qui pilote les projets de construction de nouveaux bâtiments et les transformations inhérentes à la vie du parc.

Les surfaces sont louées aux porteurs de projets. La politique de prix est à définir: compte tenu de l'image positive du parc, les locaux sont loués à un prix égal ou supérieur au marché local. La politique de prix permet tout de même de favoriser les petites entreprises en démarrage qui ont un budget encore fragile. Globalement, au-delà d'une surface louée d'environ 10 000 m<sup>2</sup>, la structure du parc peut être financièrement autoporteuse.

Les contrats de location doivent être modifiables à court terme. Les entreprises en croissance ne peuvent pas anticiper leurs besoins en locaux sur les périodes usuelles de baux commerciaux. Elles ont besoin de conditions très mobiles et doivent pouvoir s'agrandir, déménager, se redimensionner à l'intérieur du parc dans un délai de quelques mois.

## 7.3 Structure de projet

Jusqu'à la mise en place de la structure juridique qui gèrera à terme le parc technologique, une organisation de projet devra fonctionner, sous le pilotage de l'Etat et de la Ville, propriétaires du site.

Cette organisation de projet pourrait comprendre:

Un Groupe de Projet, composé des spécialistes opérationnels délégués par l'Etat et la Ville,

- responsable du planning général du projet
- qui mandate sur des mandats de courte durée des sous-groupes pour réaliser une ou des tâches précises du

planning, si nécessaire avec l'aide de mandataires externes.

Le Groupe de Projets devrait notamment planifier des tâches de plusieurs types:

- mise à disposition du site (désaffectations, assainissements, démolitions);
- définition de la mission et de l'image du parc;
- préparation des cahiers des charges, notamment pour le projet d'architecture;
- études d'urbanisme, impacts sur les transports publics, circulation routière, etc.;
- organisation et coordination du projet d'architecture;
- proposition d'une structure juridique pour l'exploitation du parc et définition de son plan financier;
- gestion des projets de construction jusqu'à la reprise par la structure juridique;
- transfert à terme de son activité à la structure juridique.

## 7.4 Réalisation par étapes – exploitation provisoire

Les études techniques en cours en 2011 et le concours urbanistique et architectural vont définir le planning de transformation du site Cardinal.

Il est probable que ce planning se déroule sur plusieurs années, avec un phasage des travaux par étapes, selon un planning qui sera défini par le résultat des études techniques.

La capacité d'accueil à terme du parc sur le site Cardinal peut être estimée à 50 000 m<sup>2</sup> de surface au sol. 20 000 m<sup>2</sup> de surface construite représentent 30 à 40% de la surface totale. Le classement historique de certains bâtiments doit être déduit, puisque certaines surfaces ne seront pas ou difficilement réutilisables pour les besoins primaires du parc. Le niveau 0 pourra être utilisé pour des fonctions communes. La surface finalement utilisable pour des projets d'entreprises sera donc de l'ordre de 30 000 à 50 000 m<sup>2</sup> (ce qui est analogue à la surface du Technoparc de Zurich). Cette taille finale est ambitieuse, mais ne paraît pas déraisonnable pour un site à vocation suprarégionale, voire nationale.

Il est vraisemblable que la structure d'exploitation du parc devra faire face durant ce planning à une demande d'exploitation de site provisoire. Ce site devra être trouvé soit sur le site Cardinal, par la mise à disposition de locaux existants nécessitant une transformation minimale, soit sur un site provisoire dans un bâtiment externe.

Dans cette phase provisoire, une surface de bureaux de l'ordre de 2000 m<sup>2</sup> est réaliste pour les besoins des start-ups, ce qui représente une vingtaine d'entreprises occupant entre 50 et 100 m<sup>2</sup>, une partie étant affectée à des fonctions communes.

Si le site provisoire bénéficie d'une image suffisante, alors il peut être proposé comme implantation à des sociétés étrangères et les besoins peuvent rapidement devenir supérieurs.

L'étude Cogit a identifié trois bâtiments sur le Plateau de Pérolles qui pourraient servir de site provisoire. Compte tenu de l'aspect provisoire, le parc ne devrait en aucun cas acheter ces surfaces, mais les louer. Or deux de ces

trois bâtiments sont à vendre et il n'est pas certain que leur location est une option envisageable.

## 8. CONCLUSIONS

Il existe un consensus fort sur la nécessité pour le canton de Fribourg de réaliser un parc technologique, maillon manquant dans la chaîne d'innovation régionale. La réalisation de cette pièce essentielle devrait permettre de fédérer et de dynamiser l'ensemble des acteurs actifs au niveau fribourgeois dans l'innovation et la création de valeur associée.

La vision de ce parc a fortement évolué depuis 2010. Alors que l'étude Cogit envisageait un parc de quelques milliers de m<sup>2</sup>, situé directement sur le Plateau de Pérolles, mais essentiellement tourné vers les besoins des startups issues du campus fribourgeois, le projet a définitivement pris une autre dimension courant 2011 avec l'option ouverte par le rachat du site Cardinal.

Le site Cardinal offre une implantation unique en Suisse occidentale pour un parc technologique. Il est proche du Plateau de Pérolles et peut donc développer toutes les synergies souhaitables avec les institutions académiques du campus de Pérolles. A proximité immédiate de la gare CFF, il permet également de donner au parc technologique de Fribourg un rayon d'action suprarégional, voire national. Cette position unique en fait également un outil de développement économique stratégique pour le canton de Fribourg.

Une collaboration intense avec l'EPFL et les autres Hautes écoles représenterait un atout supplémentaire pour Fribourg. Le Conseil d'Etat a donc pour intention d'approfondir les discussions en vue de trouver un modèle intéressant de collaboration profitable pour chaque partie. Il est également à souligner que le Conseil d'Etat examine la possibilité de développer ce parc technologique en un parc d'innovation, en vue de l'obtention d'un subventionnement fédéral conformément au projet de loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation.

Son implantation urbaine, proche du centre-ville, est unique pour un parc technologique: il doit devenir un quartier de l'innovation vivant et dynamique permettant de profiler fortement Fribourg comme une ville ouverte sur l'innovation.

L'intégration de la vision «zéro carbone» dans sa conception permettrait d'en faire une vitrine pour une politique économique forte du canton de Fribourg dans le domaine du développement durable et une implémentation concrète de la vision «High-tech in the green». Il constituera également un centre de compétences et d'enseignement à l'échelle nationale pour l'intégration architecturale de concepts énergétiques avancés, dans des bâtiments neufs comme dans des bâtiments rénovés, voire historiques.

Une structure juridique, dont la forme reste à définir, devrait être créée pour exploiter le parc. Des soutiens financiers seront nécessaires durant la période de démarrage, mais à terme l'exploitation du parc doit devenir une activité financièrement autoporteuse.

La réalisation par étapes, avec exploitation partielle et provisoire d'une partie du site, sera complexe et demandera un phasage compliqué qui doit encore être étudié et planifié en détail. L'exploitation provisoire d'un site externe n'est pas exclue.

A ce stade, les aspects positifs de cette opportunité du site Cardinal pour le canton de Fribourg paraissent suffisamment importants et stratégiques pour que tous les moyens nécessaires soient mis à disposition pour réaliser ce projet dans les délais et les conditions les meilleures possible.

## **BERICHT Nr. 268 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2024.07 Eric Collomb über die Schaffung eines Technologieparks als Dach für die Innovation**

16. August 2011

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Postulat Eric Collomb über die Schaffung eines Technologieparks als Dach für die Innovation. Mit dem am 12. Dezember 2007 eingereichten und begründeten Postulat bat Grossrat Eric Collomb den Staatsrat darum, die Schaffung eines Technologieparks abzuklären, der allen neuen Unternehmen mit Projekten im Technologiebereich Raum bieten kann.

In seiner Antwort vom 16. Dezember 2008 schlug der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Postulat erheblich zu erklären und bot ihm an, einen Bericht zu dieser Frage vorzulegen. Der Grosse Rat akzeptierte den Vorschlag des Staatsrats an seiner Sitzung vom 16. Februar 2009 mit 88 Stimmen, ohne Gegenstimme und mit einer Enthaltung. Damit haben alle Fraktionen beschlossen, das Postulat von Grossrat Eric Collomb zu unterstützen.

Alle betonen, dass es wichtig ist, den Kanton Freiburg in der Schweiz und in Europa als Wirtschaftsstandort zu positionieren, indem man ihm die notwendigen Mittel gibt, um die Ziele seiner Wirtschaftspolitik zu erreichen, das heisst Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung zu schaffen. Der Technologiepark wird als eines dieser Mittel erachtet, weshalb der Grosse Rat wünschte, dass ihm ein Bericht über den Nutzen eines entsprechenden Parks im Kanton Freiburg unterbreitet wird.

Der vorliegende Bericht wird mit Verspätung vorgelegt, da im Laufe des Jahres 2010 die Schliessung der Cardinal-Brauerei in Freiburg angekündigt wurde. Da dieses Areal ein möglicher Standort für die Niederlassung eines Technologieparks in Freiburg ist, wollte der Staatsrat seine diesbezüglichen Überlegungen in den Bericht aufnehmen, was den Aufschub für die Einreichung des Berichts beim Grossen Rat erklärt.

### **1. SCHLÜSSELROLLE DER INNOVATION IN DER KANTONALEN WIRTSCHAFT**

Wie Grossrat Eric Collomb in der Begründung seines Postulats darlegt, sind Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Wertschöpfung die gefragtesten Qualitäten der heutigen Wirtschaft.

In einer globalisierten Welt mit starkem Wettbewerb sind hoch entlohnte Arbeitsplätze nur mit der Entwicklung von Produkten mit **hoher Wertschöpfung** vertretbar. Auch wenn diese nur einen Teil der Wirtschaft ausmachen, werden Produkte mit hoher Wertschöpfung von der ganzen Wirtschaft benötigt, um der gesamten Bevölkerung einen durchschnittlichen Lebensstandard auf hohem Niveau zu ermöglichen. **Innovation** ist eine Methode, um Produkte mit hoher Wertschöpfung zu schaffen.

Die **Innovation** ist ein Prozess, der grundsätzlich innerhalb der Unternehmen (meist ist die Forschungs- und Entwicklungsabteilung dafür zuständig) oder in akademischen Instituten – den Technologiequellen – stattfindet. In einer auf Wettbewerb ausgerichteten Welt, in der sich der Lebenszyklus der Produkte drastisch verkürzt hat, liegt der Schlüssel zum Erfolg im raschen Transfer von der Forschung zum marktfähigen Produkt. Dies gilt nicht nur für die Unternehmen, sondern für die gesamte Wirtschaft.

Deshalb müssen die Regierungen auf Kantons- und Bundesebene **Rahmenbedingungen** für einen optimalen Innovationsprozess gewährleisten, wenn sie den durchschnittlichen Lebensstandard ihrer Bevölkerung steigern möchten. Der Kanton Freiburg hat sich genau dies zum Ziel gesetzt: Er hat aufgrund seiner Wirtschaftsstrategie, die darauf abzielt, das Pro-Kopf-Einkommen langfristig an den Schweizer Durchschnitt anzugleichen, keine andere Wahl, als in die Innovation zu investieren.

Hierfür muss der Kanton Massnahmen ergreifen, die die Forschung und Entwicklung in den bestehenden Unternehmen fördern und den **Technologietransfer** von der akademischen Forschung zum industriellen Produkt begünstigt.

Die möglichen Unterstützungsmassnahmen, die sich nach dem Subsidiaritätsprinzip richten, lauten wie folgt:

- die Entwicklung von neuen Kompetenzen auf akademischer Ebene (Universität und Fachhochschulen);
- die Einführung von Technologietransferdiensten in den Technologiequellen. Diese müssen sich im Bereich des geistigen Eigentums auskennen und das Wissen an die industriellen Partner weiterreichen;
- die Entwicklung einer Cluster-Politik (Zusammenfassung der Bedürfnisse einer Unternehmensgruppe, um vorrangige gemeinsame Forschungsrichtungen zu definieren);
- die Unterstützung von Unternehmensgründungen durch die Förderung des Unternehmergeistes und die Bereitstellung von Finanzierungshilfen und Coachings;
- die Unterbringung der verschiedenen Akteure und der Unternehmen, die aus dem Technologietransfer entstanden sind, an einem gemeinsamen Standort mit einem gemeinsamen Image: im Technologiepark.

**Der Technologiepark** ist ein Instrument, das im Kanton Freiburg noch fehlt. Dieser Bericht soll zeigen, dass die Realisierung einer derartigen Infrastruktur wichtig ist, um die Entwicklung der Innovation und den Technologietransfer im Kanton zu fördern.

## 2. GEGENWÄRTIGE LAGE DER INNOVATIONSPOLITIK IM KANTON FREIBURG

Im Rahmen seiner Innovationspolitik hat der Kanton Freiburg bereits eine grosse Zahl von Instrumenten eingeführt, die die Innovation und den Technologietransfer fördern:

- Finanzierungshilfe: Risikokapital Freiburg AG, Stiftung Seed Capital Freiburg, Coopérative Romande de Cautionnement – PME (Westschweizer KMU-Bürgerschaftsgenossenschaft, neue Bezeichnung: Caution-

nement romand), Association de solidarité et création d'entreprises (ASECE) und Effort Fribourg;

- Begleitung, Coaching und Beherbergung von Unternehmen in der Gründungsphase (Fri Up, Genilem, Platinn, Alliance);
- die gemeinsame Technologietransferstelle des Adolphe Merkle-Instituts, der Universität Freiburg und der Hochschule für Technik und Architektur Freiburg;
- das Wissenschafts- und Technologiezentrum Freiburg, das die Cluster Kunststofftechnologie, IT Valley, Energie und Gebäude sowie die Plattformen FRI-SAM, Nanotec und Cleantech FR beherbergt;
- die interkantonalen thematischen Plattformen: CleantechAlps, BioAlps, AlpICT, Micronarc;
- der Innovationsfonds des Kantons Freiburg;
- der Innovationspreis des Kantons Freiburg.

Anders als die meisten anderen Schweizer und insbesondere Westschweizer Kantone (siehe weiter unten) verfügt der Kanton Freiburg zurzeit noch über keinen Technologiepark.

Die neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes ist ebenfalls ein wichtiger Faktor für die Entwicklung der Innovation im Kanton Freiburg. In den vergangenen vier Jahren gelang es dem Kanton Freiburg, Instrumente und Rahmenbedingungen zur Innovationsförderung mit Hilfe der NRP zügig einzuführen (z.B. Innoreg FR).

## 3. BESCHREIBUNG DES TECHNOLOGIEPARKS

Die übliche Definition eines Technologieparks (auch Wissenschaftspark, Technopark oder Technologiezentrum genannt) ist die der International Association of Science Parks: *«eine Organisation, die durch Fachpersonen geführt wird und die insbesondere zum Ziel hat, das Vermögen der Gemeinschaft zu mehren, indem die Innovationskultur und die Wettbewerbsfähigkeit der angegliederten Firmen und wissenschaftlichen Institutionen gefördert wird<sup>1</sup>»*. Um dieses Ziel zu erreichen, *«muss der Technologiepark zwischen Universitäten, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen (F&E), Unternehmen und Märkten für den Wissens- und Technologietransfer sorgen und diesen stimulieren; er muss ausserdem die Gründung und das Wachstum von Unternehmen erleichtern, die auf die Innovation ausgerichtet sind, dies mit Hilfe von Inkubatoren oder Gründungszentren oder durch die Förderung von Spin-offs. Er muss weitere Dienstleistungen mit einem Mehrwert sowie Räumlichkeiten und Infrastrukturen mit einem hohen Qualitätsstandard bieten<sup>2</sup>»*.

Der vorliegende Bericht prüft die Möglichkeit, einen Technologiepark im Kanton Freiburg einzurichten. Er stützt sich insbesondere auf:

- eine Studie aus dem Jahr 2010 mit dem Titel: *«Implantation d'un Parc technologique à Fribourg»*, von Wolfgang Zinkl, Direktor der Firma Cogit, in Basel, die von der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg (die Wirtschaftsförderung) in Auftrag gegeben wurde und die sich mit der Frage eines Technologieparks in Freiburg befasst (Cogit-Studie);

<sup>1</sup> <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=2>.

<sup>2</sup> <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=2>.

- den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe für die Nutzung des Cardinal-Areals (die Arbeitsgruppe Cardinal), die im März 2011 durch den Kanton Freiburg, die Stadt Freiburg und die EPFL eingesetzt wurde. Der vorliegende Bericht stützt sich hauptsächlich auf den Anhang «Arten von Technologieparks» zu diesem Zwischenbericht. Dieser Anhang teilt die bestehenden Technologieparks in drei Kategorien ein:
  - Die Gründerzentren (mehrere tausend Quadratmeter) für Unternehmen in der Gründungsphase;
  - Die Zentren in Form von «Gemeinschaftsgebäuden» (20 000 bis 50 000 m<sup>2</sup>), für Unternehmen im Wachstum;
  - Die «Immobilienvorhaben» (mindestens 300 000 m<sup>2</sup>) für stabile und ausgereifte Technologiefirmen.

Beide Dokumente liegen bei der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg auf und können von ihrer Website (<http://www.promfr.ch>) heruntergeladen werden.

Die Cogit-Studie hat 2010 den Kontext eines Technologieparks auf der Pérolles-Ebene untersucht, bevor das Cardinal-Areal ab Herbst 2010 ins Spiel kam, nachdem die Feldschlösschen-Gruppe die Schliessung dieser Produktionsstätte angekündigt hatte. Die Arbeitsgruppe Cardinal hat ab März 2010, sobald der Rückkauf des Cardinal-Areals durch den Kanton und die Stadt Freiburg angesichts der Verhandlungen mit der Feldschlösschen-Gruppe in den Bereich des Möglichen rückte, an der Variante dieses Standorts gearbeitet.

Nachdem sie den Standort und die Bedürfnisse der Innovationspolitik des Kantons Freiburg geprüft hat, empfiehlt die Arbeitsgruppe Cardinal den Bau eines Technologieparks der Art «Gemeinschaftsgebäude» auf dem Cardinal-Areal, das heisst die Errichtung einer Rechtseinheit, die Eigentümerin der Gebäude ist und die Räumlichkeiten vermietet, wobei die Mieter anhand ihres jeweiligen Profils (innovative Unternehmen, Finanzierungs- oder Coachingeinrichtung, Gründerzentrum usw.) ausgewählt werden. Die Fläche von 53 000 m<sup>2</sup> eignet sich perfekt für ein derartiges Projekt. Ein Projekt der Art «Immobilienvorhaben» hingegen wäre nicht mit den Eigenschaften des Cardinal-Areals vereinbar.

Aus den Studien geht weiter hervor, dass das Interesse an einem Technologiepark im Kanton Freiburg vielschichtig ist:

- Der Technologiepark sorgt für eine Innovationskultur und eine besondere Geisteshaltung. Er zeichnet sich insbesondere durch spezifische Rahmenbedingungen aus (kurzfristige Mietverträge, Flexibilität, Verfügbarkeit von spezifischem Material und besonderen Kompetenzen usw.) und bietet die Möglichkeit rascher Beratung und Unterstützung.
- Der Technologiepark erlaubt es, Projektträger in den kritischen Phasen vom Konzept bis hin zum fertigen Produkt zu unterstützen.
- Der Technologiepark bietet den Projektträgern ein geeignetes Umfeld mit optimalen Bedingungen, um ihnen die besten Chancen zu geben, ihr Projekt zu Ende zu führen. Die Projektträger geniessen eine bessere Sichtbarkeit und grössere Glaubwürdigkeit gegenüber ihren ersten Finanz- und Handelspartnern.
- Der Technologiepark ergänzt die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten.

Der Technologiepark ist auch ein Instrument für die Wirtschaftsförderung des Kantons Freiburg: Sie kann dank dem Technologiepark Unternehmen mit hoher Wertschöpfung aus der Schweiz und dem Ausland anziehen. Da jedoch dieses Instrument im Angebot zur Innovationsförderung fehlt, ist der Kanton Freiburg in Bezug auf die Ansiedlung neuer Unternehmen benachteiligt.

Der Technologiepark ist ein Treffpunkt für die verschiedenen Akteure im Bereich der Innovation: Forschende, Studierende, Dozierende, Unternehmensgründer, erfahrene Unternehmer, Geldgeber usw. Dieser Austausch begünstigt die Entstehung von Ideen, die Verbreitung von Wissen und den Aufbau von Ressourcen und genau dies ist die Grundlage der Innovation und der Schaffung von Produkten mit hoher Wertschöpfung.

#### 4. TECHNOLOGIEPARKS IN DER WESTSCHWEIZ

Die übrigen Kantone, die Mitglieder der Greater Geneva Berne area (GGBa)<sup>1</sup> sind, verfügen alle über einen oder mehrere Technologieparks, die unterschiedliche und vielseitige Dienstleistungen anbieten:

- *Genf: Eclosion:* bietet Startkapital und professionellen Rat und beherbergt Start-ups im Bereich Life Sciences.
- *Waadt: PSE* (Wissenschaftspark auf dem Gelände der EPFL): bietet spezifische Dienstleistungen und Infrastrukturen für die Beherbergung mit dem Ziel, die Gründung von High-Tech-Firmen in Verbindung mit der EPFL zu fördern; *Biopôle:* bietet Büroräumlichkeiten, Labors und Reinräume für Firmen, die im Bereich Life Sciences tätig sind; *Y-Parc:* verkauft und vermietet verschiedene spezifische Dienstleistungen und Räumlichkeiten für Firmen, die im Bereich der Spitzentechnologien tätig sind.
- *Wallis: the ark:* eine Stiftung, die die Niederlassung, die Entstehung, das Wachstum und die Entfaltung von Start-ups fördert, indem sie ihnen Infrastrukturen und Begleitung anbietet. Sie fasst mehrere Technologieparks zusammen, die auf besondere Gebiete spezialisiert sind, nämlich *BioArk* (Life Sciences), *PhytoArk* (Entwicklung von Produkten aus Alpenpflanzen), *TechnoArk* (Informations- und Kommunikationstechnologien) und *Ideark* (multimodale Interaktion und Multimedia-Informationsmanagement).
- *Neuenburg: Neode:* bietet Infrastrukturen und Coaching sowie Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen und Start-ups, die im Bereich der Mikro- und Nanotechnologie tätig sind.
- *Bern: Berner Technologiepark:* bietet KMU Räumlichkeiten zum Mieten an; *Parc technologique de Saint-Imier:* bietet Räumlichkeiten und spezialisierte Dienstleistungen für Firmen, die der Fachhochschule ARC entstammen.
- *Der Kanton Jura* hat 2008 unter der Bezeichnung *Creapole* ebenfalls einen Technologiepark eröffnet, der Firmen in den Bereichen Medtech und IT-Technologien beherbergt und begleitet.

<sup>1</sup> Einrichtung der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis für die Standortpromotion und Akquisition von Unternehmen aus dem Ausland.

Die letzten Kantone, die noch über keine derartigen Infrastrukturen verfügen, passen ihr Angebot progressiv an. Der Kanton *Tessin* zum Beispiel eröffnete 2009 den **TECNOPOLO** in Lugano (Technologiepark für Biotechnologien, Spitzentechnologien und klinische Versuche).

## 5. NUTZEN EINES TECHNOLOGIEPARKS IM KANTON FREIBURG

### 5.1 Bedarfsanalyse

Teil A der Cogit-Studie hatte zum Ziel, den Bedarf nach einem Technologiepark im Kanton Freiburg abzuklären und hinsichtlich der Errichtung eines entsprechenden Parks die generelle Einstellung von Persönlichkeiten zu sondieren, die auf Freiburger und Schweizer Ebene den Innovationskreisen nahestehen.

Eine Zusammenfassung der Antworten gibt einen Einblick in den Freiburger Innovationskontext.

Die in den vergangenen Jahrzehnten beobachteten Entwicklungen der Freiburger Wirtschaft werden positiv gewertet und alle politischen Handlungen sollten auf die Fortsetzung dieses Trends ausgerichtet werden. Allgemein wird die Ansicht vertreten, dass die Politik der Freiburger Regierung, die auf Innovation und saubere Technologien ausgerichtet ist, fortgesetzt werden sollte, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu erhalten und zu verbessern. Zahlreiche Initiativen wurden in letzter Zeit in diesem Sinne getroffen. Diese werden dazu beitragen, die regionale technologische Innovationskette zu stärken und zwar insbesondere mit Hilfe der wichtigsten Akteure dieses Bereichs, nämlich der High-Tech-Unternehmen, der Universität und der Fachhochschulen:

- Bildung der Cluster Kunststofftechnologie, IT Valley, Gebäude und Energie sowie die Einführung der Plattformen FRI-SAM, Nanotec und Cleantech FR;
- Schaffung eines Gründerzentrums mit einem Brutkasten für Firmen mit einem Bezug zur Automatik oder mit einem Industrialisierungsbedarf (das Projekt «Le Vivier» der Firma CP Automation in Villaz-Saint-Pierre wird zurzeit realisiert);
- Erhaltung und Stärkung der wissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg;
- Konzentration der Natur- und Ingenieurwissenschaften der Universität Freiburg und der Fachhochschulen auf der Pérolles-Ebene, was zu einer schweizweit beinahe einzigartigen Konzentration von Fachwissen und von Studierenden und Dozierenden führt;
- Gründung des Adolphe Merkle Instituts;
- Einführung einer Technologietransfer-Stelle.

Der Kanton Freiburg hat sich ausserdem in den letzten Jahren eine grosse Zahl von Instrumenten angeeignet, die die Innovation fördern und die sich auf der Schnittstelle zwischen Universität, Fachhochschulen und Unternehmen befinden (siehe Kapitel 2 «Gegenwärtige Lage»). Im Rahmen der zweiten Achse des Plans zur Stützung der Wirtschaft wurden die folgenden beiden Instrumente geschaffen:

- die Stiftung Seed Capital Freiburg, der zwei Millionen Franken zur Verfügung gestellt wurden, um Unterneh-

men und künftige Unternehmen, die auf wissenschaftliche, technologische und wertschöpfungsintensive Bereiche ausgerichtet sind, mitzufinanzieren;

- der Innovationsfonds, dem drei Millionen Franken zur Verfügung gestellt wurden, um die technologische und wissenschaftliche Innovation zu fördern, indem unter anderem der Technologietransfer, der Schutz des geistigen Eigentums und die Lancierung von innovativen Projekten gegenüber den zuständigen Bundeseinrichtungen unterstützt werden.

In Anbetracht all dieser Elemente wird die Realisierung eines Technologieparks als eine Ergänzung der Freiburger Instrumente zur Innovationsförderung und nicht als der Gipfelpunkt der Innovationspolitik empfunden, die der Staatsrat seit einigen Jahren vorantreibt. Der Technologiepark wird als ein wichtiges Glied in der regionalen Innovationskette gewertet und wird folglich als ein fehlendes Element in der Palette der innovationsfördernden Instrumente erachtet, die der Kanton zur Verfügung stellt. Der Technologiepark hätte nicht nur zur Aufgabe, Start-ups und Unternehmen zu beherbergen, sondern auch die Innovation im Kanton Freiburg anzukurbeln. Er wäre der sichtbare Beweis, dass dem Freiburger Staatsrat die technologische Innovation sowie der Erhalt und die Entwicklung seines Wirtschaftsnetzes äusserst wichtig sind.

Wenn der Kanton im Bereich der technologischen Innovation attraktiv sein möchte, braucht er einen Technologiepark. Nur so ist diese Position auch glaubwürdig. Diese Argumentation ist umso gewichtiger als der Kanton Freiburg der Greater Geneva Berne area (GGBa) beigetreten ist. Dies ist eine Vereinigung, in der sich der Kanton Freiburg unbedingt von den anderen abheben muss, um zu existieren. Die Errichtung eines Technologieparks, der sich von den Technologieparks in den Partnerkantonen unterscheidet und spezifische Dienstleistungen anbietet, würde dem Kanton Freiburg einen komparativen Konkurrenzvorteil (USP)<sup>1</sup> liefern.

Obwohl alle befragten Personen die Notwendigkeit eines Technologieparks bejahen, hat sich keine von ihnen bereit erklärt, sofort Räumlichkeiten zu mieten, sobald eine derartige Infrastruktur zur Verfügung steht. Erfahrungsgemäss ist es in diesem Projektstadium jedoch normal, dass kein konkreter Bedarf festgestellt werden kann. Potenzielle Interessenten waren bis jetzt gezwungen, auf alternative Lösungen zurückzugreifen und empfinden deshalb keinen dringenden Bedarf. Andere Unternehmen oder Unternehmensgründer haben sich möglicherweise bereits in den Parks von Nachbarkantonen niedergelassen. Folglich wird die Bereitstellung von Räumlichkeiten selbst die konkrete Nachfrage hervorrufen.

## 5.2 Standort des Technologieparks

### 5.2.1 Stand 2010 nach Cogit-Studie

Die Cogit-Studie wurde 2010 durchgeführt, bevor sich das Cardinal-Areal als möglicher Standort anbot. Die Studie kam zum Schluss, dass der Technologiepark vorzugsweise in der Nähe der Pérolles-Ebene angesiedelt werden sollte, um von der Konzentration von Wissen und Gründergeist auf dem Campus profitieren zu können.

Diverse Varianten wurden verworfen, darunter insbesondere ein Standort in Marly, weil die verfügbaren Räum-

<sup>1</sup> Unique Selling Proposition: komparativer Konkurrenzvorteil.

lichkeiten (ehemalige Räume von Cosmital oder Ciba-Geigy) zwar technisch vorteilhaft (Labors, Reinräume, spezifische Ausrüstung), aber zu weit vom Campus entfernt sind und folglich keine oder kaum Synergien mit den akademischen Instituten ermöglichen.

Der in der Cogit-Studie angestrebte Park hätte einige tausend Quadratmeter gemessen und wäre in bestehenden Gebäuden in unmittelbarer Nähe zum Campus realisiert worden und hätte hauptsächlich einen Brutkasten für künftige Unternehmen beherbergt und für rund zwanzig Start-ups Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt. Im Grossen und Ganzen hätte es sich um eine ähnliche Einrichtung wie Fri-up gehandelt, jedoch um einige Nummern grösser.

Die Grenzen dieses Projekts wären die Folgenden gewesen:

- Der Technologiepark hätte wohl kaum die Wirkung eines Vorzeigeprojekts für Freiburg erreicht.
- Er hätte keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Wirtschaftsförderung im Ausland, denn die Niederlassung ausländischer Firmen in Räumlichkeiten ohne spezielles Image ist unwahrscheinlich.
- Der Park würde den Bedürfnissen der Start-ups dienen, die auf der Pérolles-Ebene entstehen, würde sich aber nicht oder kaum von anderen Technologieparks in der Westschweiz abheben. Damit wäre seine Positionierung zu wenig klar, was dem Image und der Wettbewerbsfähigkeit wenig zuträglich wäre. Er wäre nur ein Technologiepark unter vielen mit ein paar tausend Quadratmetern, während andere Parks in der Westschweiz Flächen von 20 000 bis 50 000 m<sup>2</sup> aufweisen.
- Im Erfolgsfall würde das Projekt schnell zu klein werden und wäre gezwungen, periodisch neue Erweiterungsmöglichkeiten in der Nachbarschaft zu suchen, ohne jedoch ein starkes Image entwickeln zu können, das der Wirtschaft nützlich wäre.

### 5.2.2 Cardinal-Areal

Im Laufe des Jahres 2011 stieg das Cardinal-Areal als möglicher Standort ins Rennen. Dieses Areal bietet eine Fläche von 53 000 m<sup>2</sup> in der Nähe der Pérolles-Ebene (wenn auch nicht direkt auf dem Campus) und direkt neben dem Bahnhof SBB.

Der direkte Zugang zum Bahnhof SBB ist ein wichtiger Faktor: Angesichts der steigenden Energie- und Umweltkosten ist zu erwarten, dass sich der Pendlerverkehr immer mehr auf die Schiene verlagert. Dieses Phänomen zeigt sich bereits deutlich in den städtischen Regionen am Genferseebogen und in der Region Zürich und wird sich in den kommenden Jahren noch verstärken. Unternehmen, die diese Entwicklung vorwegnehmen, werden sich um einen Standort in der Nähe eines SBB-Bahnhofs bemühen, um den Rekrutierungsradius von qualifiziertem Personal zu vergrössern. Ein Unternehmen, das vom Bahnhof zu Fuss in fünf Minuten erreichbar ist, kann Mitarbeiter rekrutieren, die am Genfersee oder jenseits von Bern wohnen.

Dies ist ein für die ganze Westschweiz einzigartiger Standort für einen Technologiepark, da kein anderer Kanton über eine so grosse Fläche in unmittelbarer Nähe zu einem SBB-Bahnhof verfügt. Dieser Standort stellt somit

einen echten komparativen Konkurrenzvorteil (USP) des künftigen Freiburger Technologieparks dar.

Mit dem Cardinal-Areal erhält der Technologiepark also eine ganz neue Dimension. Er kann nicht nur Start-ups aus der Pérolles-Ebene aufnehmen und so seinen grundlegenden Auftrag erfüllen, sondern auch als attraktiver Anziehungspunkt für ausländische Technologiefirmen dienen. Er wird an einem einzigen Ort alle Vorteile Freiburgs vereinen: Zweisprachigkeit, zentrale Lage im Herzen des Landes und direkter Zugang per Zug zu den beiden wichtigsten Flughäfen der Schweiz. Er kann auch als Treffpunkt dienen (Seminare, Konferenzen usw.). Für das Image der Freiburger Wirtschaftsentwicklung wird dieser Technologiepark ein sichtbares und wichtiges Aushängeschild darstellen.

Der Standort ist jedoch mit folgenden Grenzen und Einschränkungen verbunden:

- die Frist, bis das Gelände verfügbar ist (Ende der Produktion im Juni 2011, Demontage der Betriebsanlagen und Freigabe der Räumlichkeiten bis Juni 2012);
- die Altlastensanierungen, die nötig sein könnten (diese Befürchtungen wurden bis jetzt aber noch durch keine präzisen Analysen oder Informationen bestätigt), da es sich beim Areal um einen industriellen und historischen Standort handelt;
- der historische Wert des Geländes und insbesondere gewisser Gebäude kann ihre Nutzbarkeit für den Technologiepark (oder für einen anderen Verwendungszweck) einschränken;
- das Versprechen der Stadt Freiburg, das Brauereimuseum von Cardinal auf dem Areal zu behalten.

Das Vorhaben eines Technologieparks auf dem Cardinal-Areal muss diesen verschiedenen Aspekten Rechnung tragen. Eine schrittweise Realisierung der Arbeiten in mehreren Phasen unter Berücksichtigung der Fristen für die Freistellung des Geländes muss geprüft werden. Wahrscheinlich muss der Abschluss der technischen Studien und insbesondere des voraussichtlichen Städtebau- und Architekturwettbewerbs abgewartet werden, um zu wissen, ob sich die Architekten mit den Bedingungen des Standorts arrangieren können oder ob diese das Projekt blockieren werden.

Im Übrigen gehört die Nutzung von provisorischen Räumlichkeiten auf dem Cardinal-Areal oder an einem anderen Standort zu den möglichen Optionen, um den interessierten Unternehmen möglichst bald Räumlichkeiten zur Verfügung stellen zu können.

## 6. POSITIONIERUNG DES TECHNOLOGIEPARKS

Die Arbeitsgruppe hält fest, dass der Technologiepark ein starkes Image braucht und sich von den bereits bestehenden Parks unterscheiden muss.

Gewisse Technologieparks zeichnen sich dadurch aus, dass sie Unternehmen eines besonderen technologischen Gebiets fördern (z.B. der Biopôle in Epalinges ist den «Life Sciences» gewidmet und in Neuenburg ist der Technologiepark auf «Microtech» spezialisiert). Andere Parks haben einen USP durch die Nähe zu einer besonderen Technologiequelle (z. B. der PSE auf dem Gelände der EPFL).

Die Arbeitsgruppe Cardinal hat ein relativ ausführliches Inventar der Kompetenzbereiche der Freiburger Hochschullandschaft (Universität, HTA-FR, Institut Adolphe Merkle) und der möglichen Synergien mit anderen Kompetenzzentren, insbesondere der EPFL, ausgearbeitet. Diese Arbeiten haben ergeben, dass die Freiburger Hochschullandschaft über zahlreiche, vielfältige und qualitativ hoch stehende Kompetenzen verfügt, dass es aber keinen Kompetenzbereich gibt, der besonders dominiert und eine Spezialisierung des Technologieparks auf diesem Gebiet rechtfertigt. Diese Studie hat es jedoch erlaubt, vier gemeinsame Kompetenzbereiche zu identifizieren, die dem Park zwar kein einheitliches Image geben, aber doch Anziehungspunkte darstellen könnten.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, dass sich der Technologiepark durch eine andere Eigenschaft besonders auszeichnet, die sich vielmehr auf die Qualität seiner Infrastrukturen als auf die Ausrichtung der beherbergten Firmen bezieht. Die Realisierung von Bauten mit hoher Energieleistung (wenn möglich CO<sub>2</sub>-neutral) ist ein interessanter Ansatz, da diese ein starkes Image transportieren und sowohl eine Nutzung durch Start-ups (aus allen Kompetenzbereichen) ermöglichen und gleichzeitig als Anziehungspunkt für ausländische Technologiefirmen (die bei der Standortwahl immer mehr auf die nachhaltige Entwicklung achten) dienen können.

Ausserdem wird das Image des Technologieparks der kantonalen Wirtschaftspolitik förderlich sein. Im Kanton laufen zurzeit mehrere private Projekte mit dem gleichen Ziel, nämlich den Unternehmen im Kanton Freiburg Standorte oder Industriezonen zur Verfügung zu stellen, die hinsichtlich der Energieleistung von höchster Qualität sind. Eine derartige Positionierung des Technologieparks unterstützt eine starke und glaubwürdige Wirtschaftsstrategie für den ganzen Kanton. Auf dem Cardinal-Areal wird der Technologiepark selbst als Versuchsanlage genutzt, um Spitzentechnologien im Bereich der Energieleistung zu entwickeln. Dadurch wird er zum Aushängeschild der Freiburger Wirtschaftsstrategie. Sein Standort am Schienenverkehrsnetz wird dieses Image noch stärken: Unternehmen, die sich dort niederlassen werden, können dank dessen ihre CO<sub>2</sub>-Bilanz optimieren.

Die städtische Einbettung des Technologieparks auf dem Cardinal-Areal ist ebenfalls imagefördernd. Während die meisten Technologieparks aus Bürogebäuden bestehen und meistens nur während den Arbeitszeiten belebt sind, erlaubt die zentrale Lage des Cardinal-Areals in der Stadt eine viel urbanere Konzeption des Technologieparks mit Grünanlagen, Café-Restaurants und Terrassen, wo auch Dienstleistungsanbieter (wie etwa eine Bankfiliale, ein Reisebüro usw.) Platz finden. So nimmt der Technologiepark die Gestalt eines aktiven Innovationsquartiers an, das mit der Stadt verschmilzt und eine interessante Dynamik zur Animierung des Freiburger Stadtzentrums bietet.

Allerdings muss bei der Ansiedlung von Dienstleistungen und Läden auf dem Gelände sehr selektiv vorgegangen werden, um das vorrangige Technologie-Image des Parks nicht zu verwässern. So sind Wohnhäuser auf dem Gelände klar zu vermeiden.

## 7. AUFBAU, RECHTSFORM, VERWALTUNG UND BETRIEB

### 7.1 Aufbau und Rechtsform

Für den Betrieb eines Technologieparks braucht es eine oder mehrere Rechtseinheiten, die folgende Funktionen erfüllen:

- Grundeigentümer
- Gebäudeeigentümer
- Betrieb der Gebäude: Vermietung der Räume
- Betrieb der gemeinsamen Dienste
- Förderung des Technologieparks und Imagepflege.

Die bestehenden Technologieparks sind sehr unterschiedlich organisiert mit einer oder mehreren Rechtseinheiten, die die erwähnten Funktionen auf unterschiedlichen Ebenen ausüben. Manchmal ist der Immobilienbesitz vom Betrieb des Technologieparks getrennt. Gewisse Parks (wie der PSE) schliessen in der Betriebsstruktur ein Unternehmenscoaching ein.

Diese Vielfalt von Rechtseinheiten ist wirtschaftlich nicht unbedingt optimal, sie ist in der Regel eher auf Kompromisse bei der Schaffung der Technologieparks, auf komplizierte Entstehungsgeschichten oder Umstrukturierungen während kritischen Phasen zurückzuführen. Alle diese Situationen stammen aus einer Zeit, als die Technologieparks in risikoreicher Pionierarbeit errichtet wurden. Folglich muss man sich davor hüten, die Lösung anderer Technologieparks zu kopieren. Stattdessen sollte eine Freiburger Lösung ausgedacht werden, die den örtlichen Bedürfnissen am besten entspricht.

Die Partner im Rahmen der Projektorganisation, die für die Realisierung des Parks aufgestellt wird, werden sich rasch mit der Definition dieser Rechtseinheit befassen müssen.

### 7.2 Verwaltung

Unabhängig von der Rechtseinheit sollte die Leitung möglichst aus Persönlichkeiten bestehen, die die folgenden vier Kreise vertreten:

- den Staat und die Stadt: Die Mehrheit der im Rahmen der Cogit-Studie befragten Personen ist überzeugt, dass der Technologiepark direkt oder indirekt unter dem Einfluss der öffentlichen Hand stehen muss, um die Kontinuität der gesetzten Ziele dauerhaft sicherzustellen;
- die akademischen Kreise, um die Kontakte zwischen dem Technologiepark und den akademischen Instituten auf der Péroles-Ebene zu erleichtern;
- die Freiburger Privatwirtschaft (z.B. die Handelskammer Freiburg), um private Managementenerfahrung einzubringen und die Firmen des Technologieparks in die Freiburger Industrielandschaft einzubinden;
- anerkannte, vorzugsweise kantonsexterne Spezialisten im Bereich des Technologietransfers und des Innovationsprozesses, deren Rolle es sein wird, den Horizont des Parks zu erweitern und ihn auf nationaler und internationaler Ebene bekannt zu machen.

Eine Direktorin oder ein Direktor wird mit der Verwaltung und der Vertretung des Technologieparks beauftragt werden. Die Anstellung einer Person von hohem Niveau,

die über eine grosse Erfahrung im Bereich der Technologie verfügt, würde der gesamten Einrichtung Glaubwürdigkeit verleihen und ihr zu einem gewissen Bekanntheitsgrad verhelfen.

Diese Direktorin oder dieser Direktor wird ebenfalls beauftragt sein, die Dienste für den Betrieb des Parks aufzustellen und die bestehenden Räume zu nutzen.

Ihr oder ihm muss rasch ein technischer Adjunkt (Architekt) zur Seite gestellt werden, der die Neubauprojekte leitet wie auch die ständigen Umbauarbeiten, die sich durch den Betrieb des Parks ergeben.

Die Räumlichkeiten werden an Projektträger vermietet. Die Preispolitik muss noch festgelegt werden: Angesichts des positiven Images des Parks, werden die Räumlichkeiten zu Marktpreisen oder über den Marktpreisen vermietet. Dennoch erlaubt es die Preispolitik, kleine Unternehmen in der Startphase mit einem unsicheren Budget zu unterstützen. Der Technologiepark sollte finanziell selbsttragend sein, sobald eine Fläche von über 10 000 m<sup>2</sup> vermietet ist.

Die Mietverträge müssen kurzfristig geändert werden können. Wachsende Unternehmen können ihren Raumbedarf nicht in den üblichen Fristen von Geschäftsmietverträgen vorhersehen. Sie benötigen sehr flexible Bedingungen, denn sie müssen innert weniger Monate ihre Grösse verändern und innerhalb des Technologieparks zügeln können.

### 7.3 Projektorganisation

Bis zur Errichtung der Rechtseinheit, die letztendlich den Technologiepark verwalten wird, muss eine Projektorganisation aufgestellt werden, die unter der Leitung des Kantons und der Stadt als Eigentümer des Areals auftritt.

Diese Projektorganisation könnte wie folgt aussehen:

Eine Projektgruppe, die sich aus Spezialisten zusammensetzt, die vom Kanton und von der Stadt entsandt werden. Diese Projektgruppe

- ist verantwortlich für die allgemeine Projektplanung und
- erteilt kurzfristige Aufträge an Untergruppen, um eine oder mehrere präzise Planungsaufgaben zu erfüllen, wenn nötig mit Hilfe externer Auftragnehmer.

Die Projektgruppe sollte insbesondere die folgenden Aufgaben planen:

- Bereitstellung des Areals (Stilllegung, Sanierung, Abbruch);
- Definition des Auftrags und des Images des Parks;
- Vorbereitung der Aufgabenhefte insbesondere für das Architekturprojekt;
- Durchführung von städtebaulichen Studien, von Studien über die Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr und den motorisierten Individualverkehr usw.;
- Organisation und Koordination des Architekturprojekts;
- Vorschlag einer Rechtseinheit für den Betrieb des Parks und Definition des Finanzplans;
- Verwaltung der Bauprojekte bis zur Übernahme durch die neue Rechtseinheit;

- Übertragung ihrer Tätigkeit an die neue Rechtseinheit.

### 7.4 Schrittweise Realisierung – provisorischer Betrieb

Die 2011 laufenden technischen Studien und der Städtebau- und Architekturwettbewerb werden die Planung für den Umbau des Cardinal-Areals bestimmen.

Es ist wahrscheinlich, dass sich diese Planung über mehrere Jahre erstrecken wird und dass die Arbeiten in mehrere Etappen aufgeteilt werden. Die entsprechende Planung wird sich auf die Resultate der technischen Studien stützen.

Die definitive Ausdehnung des Technologieparks auf dem Cardinal-Areal wird auf eine Bodenfläche von 50 000 m<sup>2</sup> geschätzt. Die bebauten Flächen betragen 20 000 m<sup>2</sup> und entsprechen 30 bis 40% der Gesamtfläche. Da bestimmte Gebäude unter Denkmalschutz stehen, müssen die entsprechenden Flächen abgezogen werden, da einige davon nicht oder nur schwer für die primären Bedürfnisse des Technologieparks nutzbar sein werden. Die Ebene 0 wird für gemeinsame Aufgaben genutzt werden. Die für Unternehmensprojekte zur Verfügung stehende Fläche wird somit 30 000 bis 50 000 m<sup>2</sup> betragen (was der Fläche des Zürcher Technoparks entspricht). Diese Endgrösse ist ambitiös, scheint aber nicht übertrieben für einen Standort, der überregionale, wenn nicht gar nationale Bedeutung erhalten soll.

Sehr wahrscheinlich wird die Betriebsstruktur während der Planungsphase mit einer Nachfrage nach provisorischen Räumlichkeiten konfrontiert sein. Diese müssen entweder auf dem Cardinal-Areal in Gebäuden, die nur einen minimalen Umbau erfordern, oder an einem provisorischen Standort in bestehenden Gebäuden ausserhalb des Areals gefunden werden.

Während der provisorischen Phase sollte mit einer Bürofläche von etwa 2000 m<sup>2</sup> für den Bedarf der Start-ups gerechnet werden. Dies deckt den Bedarf von etwa zwanzig Unternehmen ab, die eine Fläche von 50 bis 100 m<sup>2</sup> beanspruchen, und bietet Raum für gemeinsame genutzte Lokale.

Falls der provisorische Standort über ein ausreichendes Image verfügt, kann er auch ausländischen Firmen zur Niederlassung angeboten werden. Dann können die Platzbedürfnisse jedoch rasch ansteigen.

Die Cogit-Studie hat drei Gebäude auf der Pérolles-Ebene identifiziert, die als provisorischer Standort dienen könnten. Da es sich um ein Provisorium handelt, sollte der Park diese Räumlichkeiten nicht kaufen, sondern mieten. Zwei der drei Gebäude sind jedoch zu verkaufen und es ist nicht sicher, ob sie gemietet werden können.

## 8. SCHLUSSFOLGERUNG

Es besteht Einigkeit darüber, dass der Kanton Freiburg einen Technologiepark benötigt. Die Realisierung dieses wichtigen, noch fehlenden Gliedes in der regionalen Innovationskette sollte es erlauben, alle Freiburger Akteure, die in der Innovation und der daran anschliessenden Wertschöpfungskette tätig sind, zusammenzuführen und ihnen mehr Schwung zu verleihen.

Die Vorstellungen über die Ausgestaltung des Technologieparks haben sich seit 2010 stark gewandelt. Während

die Cogit-Studie einen Technologiepark von einigen tausend Quadratmetern direkt auf der Pérolles-Ebene ausschliesslich für Start-ups aus dem Freiburger Campus ins Auge fasste, hat das Vorhaben im Laufe des Jahres 2011 ganz neue Dimensionen angenommen, als sich mit dem Kauf des Cardinal-Areals neue Möglichkeiten aufboten.

Das Cardinal-Areal bietet einen in der ganzen Westschweiz einzigartigen Standort für einen Technologiepark. Durch die Nähe zur Pérolles-Ebene kann der Park alle gewünschten Synergien mit den ansässigen akademischen Einrichtungen entwickeln. Die Lage neben dem Bahnhof SBB verleiht dem Freiburger Technologiepark ausserdem eine überregionale, wenn nicht gar nationale Ausstrahlung. Dieser einmalige Standort macht den Technologiepark zu einem strategischen Instrument für die Wirtschaftsentwicklung des Kantons Freiburg.

Eine intensive Zusammenarbeit mit der EPFL und den anderen Hochschulen würde Freiburg einen zusätzlichen Trumpf bieten. Der Staatsrat beabsichtigt deshalb, die laufenden Gespräche zu vertiefen, um ein interessantes Zusammenarbeitsmodell zu finden, das allen Partnern Vorteile bringt. Weiter prüft der Staatsrat die Möglichkeit, diesen Technologiepark in einen Innovationspark weiterzuentwickeln, um Bundessubventionen zu erhalten, die im Entwurf des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes vorgesehen sind.

Seine zentrale Einbindung in die Stadt ist einzigartig für einen Technologiepark: Dieser soll sich zu einem lebendigen und dynamischen Innovationsquartier entwickeln, das Freiburg als eine Stadt profiliert, die offen für Innovation ist.

Falls die CO<sub>2</sub>-Neutralität in das Konzept des Parks integriert wird, könnte der Park als Aushängeschild einer starken Wirtschaftspolitik des Kantons Freiburg im Bereich der nachhaltigen Entwicklung dienen und kann als konkretes Beispiel für die Umsetzung der Vision «High-tech in the Green» vorgeführt werden. Der Technologiepark wird ausserdem ein nationales Kompetenzzentrum mit Eigenerfahrung für die architektonische Integration fortschrittlicher Energiekonzepte in neue und renovierte – teils sogar historische – Gebäude sein.

Für den Betrieb des Technologieparks sollte eine noch zu definierende Rechtseinheit geschaffen werden. Während der Startphase wird es nötig sein, die Stiftung finanziell zu unterstützen. Langfristig muss der Betrieb des Parks jedoch finanziell selbsttragend sein.

Die schrittweise Umsetzung mit einer provisorischen Teilnutzung des Areals wird sich als komplex erweisen und wird eine komplizierte Aufteilung in Etappen verlangen, die noch genauer geprüft und geplant werden muss. Der provisorische Betrieb an einem externen Standort ist nicht ausgeschlossen.

Zum heutigen Zeitpunkt scheinen die positiven Aspekte, die das Cardinal-Areal bietet, für den Kanton Freiburg zu überwiegen. Sie sind von ausreichend strategischer Bedeutung, dass alle nötigen Mittel eingesetzt werden, um dieses Projekt innert möglichst absehbarer Frist und unter den bestmöglichen Bedingungen zu realisieren.

**RAPPORT N° 275** *13 septembre 2011*  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**relatif à la votation cantonale du 15 mai 2011**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur la votation cantonale du 15 mai 2011. A cette date, le peuple fribourgeois s'est rendu aux urnes pour se prononcer sur un objet, soit la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC).

En application de l'article 27 al. 4 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), nous vous transmettons les résultats du scrutin et les actes relatifs à cette votation. Les résultats ont été donnés dans l'arrêté du Conseil d'Etat du 17 mai 2011 indiquant le résultat de la votation populaire cantonale du 15 mai 2011 et publiés dans la *Feuille officielle* N° 20 du 20 mai 2011.

Les résultats sont les suivants:

**Loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC)**

- Electeurs inscrits : 184 248  
(dont Suisses et Suissesses de l'étranger: 4282)
- Votants : 42 011
- Bulletins blancs : 476
- Bulletins nuls : 153
- Bulletins valables : 41 382
- Participation : 22,80%

La loi a été acceptée par 30 151 oui contre 11 231 non.

Les recours ayant trait à la validité de cette votation devaient être adressés par écrit au Tribunal cantonal, section administrative, dans le délai de dix jours dès la parution de l'arrêté dans la *Feuille officielle* (art. 152 al. 2 LEDP), soit jusqu'au lundi 30 mai 2011. Aucun recours n'a été déposé.

Nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

**BERICHT Nr. 275** *13. September 2011*  
**des Staatsrats an den Grossen Rat über**  
**die kantonale Volksabstimmung vom 15. Mai 2011**

Am 15. Mai 2011 stimmte das Freiburger Stimmvolk über das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG) ab.

In Anwendung von Artikel 27 Abs. 4 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) übermitteln wir Ihnen die Ergebnisse des Urnengangs und die Akten zu dieser Volksabstimmung. Die Ergebnisse wurden mit dem Beschluss des Staatsrates vom 17. Mai 2011 über die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 erwahrt und im *Amtsblatt* Nr. 20 vom 20. Mai 2011 veröffentlicht.

Die Ergebnisse lauten wie folgt:

**Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG)**

- Eingeschriebene Stimmberechtigte : 184 248  
(davon Auslandschweizer/innen: 4282)
- Stimmende : 42 011
- Leere Stimmzettel : 476
- Ungültige Stimmzettel : 153
- Gültige Stimmzettel : 41 382
- Stimmbeteiligung : 22,80%

Das Gesetz wurde vom Stimmvolk mit 30 151 Ja gegen 11 231 Nein angenommen.

Beschwerden gegen die Gültigkeit dieser Abstimmung konnten innert 10 Tagen nach der Veröffentlichung der Ergebnisse im *Amtsblatt* bei der Verwaltungsrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts (Art. 152 Abs. 2 PRG) eingereicht werden. Die Frist lief am Montag, 30. Mai 2011, ab. Es wurde keine Beschwerde eingereicht.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme des vorliegenden Berichts.

**RAPPORT N° 277** 20 septembre 2011  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat N° 223.03 Josef Fasel**  
**concernant les dommages causés par des forces**  
**naturelles à la suite des changements climatiques**

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport qui fait suite au postulat du député Josef Fasel concernant les dommages causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques.

Ce rapport comprend les chapitres suivants:

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Le postulat Josef Fasel</i>	1
1.2 <i>Le changement climatique, les dangers naturels et les dommages qui en résultent</i>	1
1.3 <i>L'objet du présent rapport</i>	1
<b>2. COORDINATION ET COLLABORATION DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION CONTRE LES DANGERS NATURELS</b>	<b>1</b>
2.1 <i>Vue d'ensemble</i>	1
2.2 <i>La collaboration sur le plan cantonal</i>	2
2.3 <i>La collaboration sur le plan local</i>	3
<b>3. CONCLUSION</b>	<b>3</b>

## 1. INTRODUCTION

### 1.1 Le postulat Josef Fasel

Par un postulat déposé le 12 février 2003 et développé le lendemain, le député Josef Fasel a demandé au Conseil d'Etat des renseignements au sujet de la protection contre les dangers naturels. Se référant à l'augmentation de la fréquence d'événements naturels extrêmes, tels que les tempêtes et les inondations, l'auteur voulait s'assurer que les mesures nécessaires pour faire face à de tels événements avaient été prises et que l'Etat était prêt à assumer sa responsabilité dans ce domaine.

Dans sa réponse du 3 juin 2003, le Conseil d'Etat a exposé le rôle que les collectivités publiques avaient à jouer dans le domaine de la protection contre les catastrophes naturelles. Il a renseigné sur les mesures qui avaient été prises et sur les études qui étaient en cours, estimant que les démarches ainsi engagées étaient adaptées aux besoins. Il a néanmoins proposé au Grand Conseil de prendre en considération le postulat, ce qui lui permettrait de présenter le moment venu les résultats des travaux en cours, en particulier de ceux qui venaient d'être entrepris en application de la loi fédérale sur la protection de la population.

Le 24 juin 2003, le Grand Conseil a voté la prise en considération du postulat.

### 1.2 Le changement climatique, les dangers naturels et les dommages qui en résultent

Comme d'autres régions de la Suisse, le canton de Fribourg a connu, ces dernières années, une augmentation du nombre d'événements naturels extrêmes: ouragans (Vivian 1990, Lothar 1999), glissements de terrain (Falli Hölli 1994, vallée du Gottéron 2007), canicule et sécheresse (2003), crues et inondations (2005, 2006, 2007),

tempête de grêle (2009). Plus généralement, la fréquence et l'intensité des intempéries se sont sensiblement accrues, tout comme la survenance de périodes de sécheresse.

Il est aujourd'hui généralement admis que cette évolution est liée au changement climatique, en particulier au réchauffement de l'atmosphère et à l'augmentation de l'humidité de l'air qui en résulte. L'on prévoit que le climat va continuer à évoluer dans le même sens, avec une augmentation des extrêmes de température et de précipitations. Il faut dès lors s'attendre à ce que les dangers naturels induits par le climat vont également continuer à s'accroître, quand bien même des incertitudes subsistent, aussi bien au sujet de l'ampleur des changements climatiques à venir que de l'impact de ces changements sur les dangers naturels en question.

Les dommages causés par les événements naturels sont des dommages directs et des dommages indirects. Les dommages directs consistent dans les atteintes à la vie et à la santé des personnes, ainsi que dans les dégâts subis par les bâtiments et autres biens, par les infrastructures, les cultures et l'environnement. Les dommages indirects sont ceux qui peuvent résulter d'effets tels que l'interruption de la circulation, la rupture de l'approvisionnement en eau et en énergie, ou des perturbations plus générales de la vie économique et sociale dans la région sinistrée.

Selon les statistiques publiées par les assureurs, la somme des dommages ainsi causés par les dangers naturels varie fortement d'une année à l'autre. Cependant, en moyenne pluriannuelle, l'ampleur de ces dommages augmente, tant sur le plan cantonal que sur le plan suisse. Cette évolution est due non seulement à l'accroissement des événements dommageables, mais aussi à l'augmentation continue du nombre, de la valeur et de la vulnérabilité des bâtiments et des infrastructures.

### 1.3 L'objet du présent rapport

La Confédération a développé au cours de la dernière décennie, en collaboration avec les cantons, un concept de gestion intégrée des risques auxquels sont exposés la population et ses bases d'existence. Ce concept met en relation, sur la base d'analyses des dangers et des risques, la prévention d'événements dommageables et l'intervention en cas d'événement. Sa mise en œuvre nécessite une coopération, organisée et suivie, entre les services de l'administration qui sont en charge de la prévention, d'une part, et les organes de conduite qui ont à préparer et à diriger l'intervention en cas d'événement, d'autre part.

Le présent rapport expose les mesures qui ont été prises pour assurer, dans le domaine de la protection contre les dangers naturels, cette coopération entre les services spécialisés et les organes de conduite. Il donne d'abord une vue d'ensemble de l'organisation prévue à cet effet. Puis, il présente plus en détail les dispositions qui ont été prises à cet égard sur le plan cantonal et celles qu'il est prévu d'adopter pour la coopération sur le plan local.

## 2. COORDINATION ET COLLABORATION DANS LE DOMAINE DE LA PROTECTION CONTRE LES DANGERS NATURELS

### 2.1 Vue d'ensemble

Les expériences faites lors de récentes catastrophes naturelles, notamment lors des crues de 2005, ont amené

la Confédération à développer son organisation et ses moyens d'action dans le domaine de la protection contre les dangers naturels. C'est ainsi qu'elle a mis en réseau ses services spécialisés et réglé leur collaboration avec l'organe chargé, sur le plan fédéral, de la conduite en cas d'événement (ordonnance du 20.10.2010 sur l'organisation des interventions en cas d'événement ABC et d'événement naturel, RS 520.17). Elle a également renforcé, en particulier dans les domaines météorologique et hydrologique, ses services d'alerte, d'alarme et d'information de la population (ordonnance du 18.08.2010 sur l'alerte et l'alarme, RS 520.12).

Parallèlement à ces développements, la Confédération a intensifié sa collaboration avec les cantons, principaux responsables de la protection contre les dangers naturels. Elle a notamment créé deux plates-formes électroniques d'information, mettant en réseau les services et organes compétents de la Confédération, des cantons et des communes. Il s'agit d'une part de la plate-forme commune d'information sur les dangers naturels GIN, qui réunit toutes les données utiles pour une gestion prévisionnelle d'événements tels que les tempêtes, les crues et les avalanches; et d'autre part, de la présentation électronique de la situation PES, qui rassemble à l'intention des organes de conduite les informations émanant de toutes les organisations concernées par une intervention en cas d'événement.

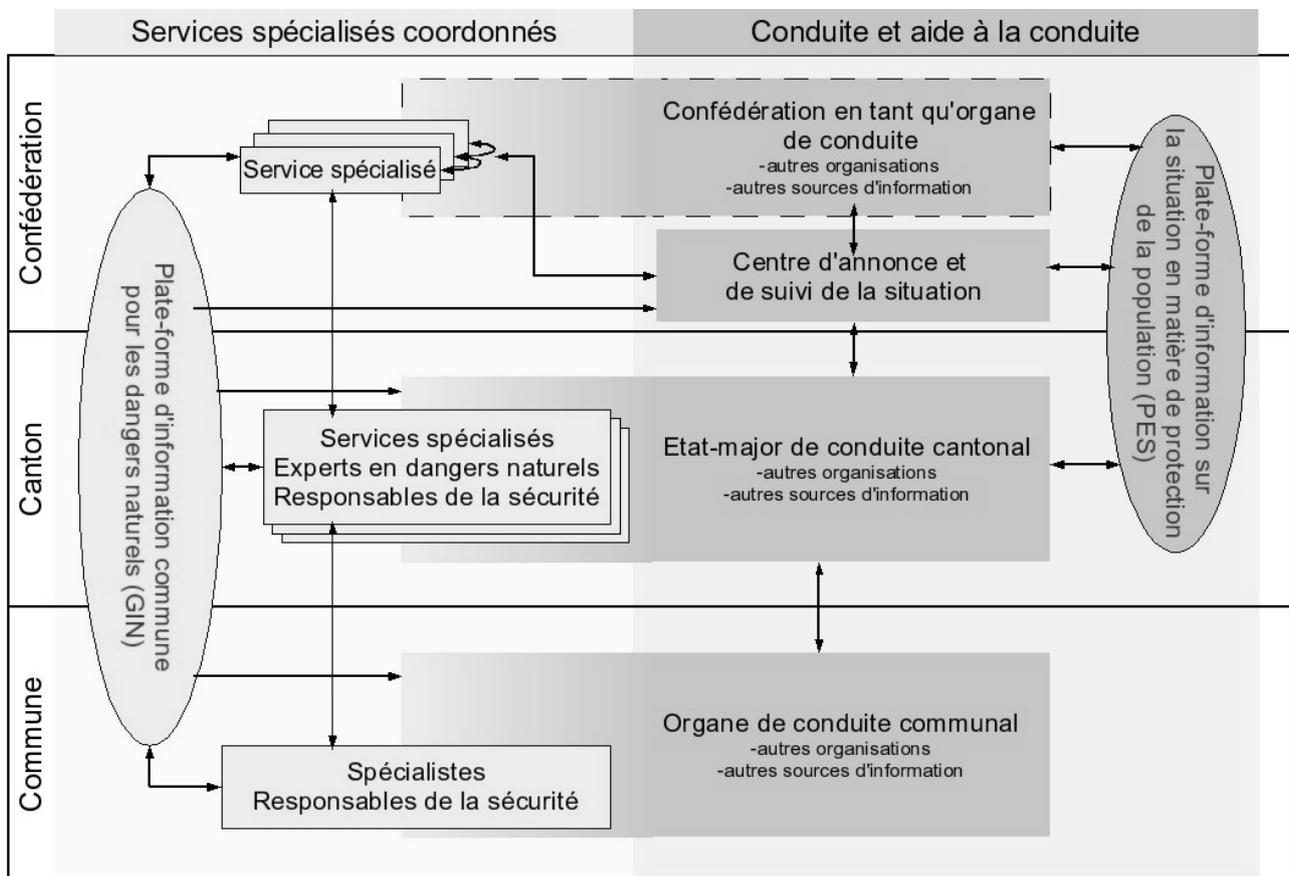
Le schéma ci-après donne une vue d'ensemble du cadre organisationnel et technique qui a ainsi été établi et dans lequel s'insèrent les collaborations développées sur les plans cantonal et communal.

## 2.2 La collaboration sur le plan cantonal

Le Conseil d'Etat a adopté, le 22 février 2011, une ordonnance sur la coordination et la collaboration dans le domaine de la protection de la population (RSF 52.23). Cette ordonnance règle la coopération, sur le plan cantonal, entre les services et organes qui sont chargés de tâches de protection contre les dangers pouvant menacer la population et ses bases d'existence. Elle procède d'une part à la désignation, pour chaque danger, du service ou organe auquel incombe le pilotage de l'analyse des risques et la coordination des travaux de prévention; d'autre part, elle précise les dispositions légales qui régissent la collaboration entre les services spécialisés et les organes de conduite.

Dans le domaine de la protection contre les dangers naturels, l'ordonnance de février 2011 a pu entériner, pour l'essentiel, des collaborations qui avaient déjà progressivement été mises en place et qui donnent satisfaction. Cela vaut aussi bien pour la collaboration des services spécialisés entre eux (let. a ci-après) que pour celle entre ces services et les organes de conduite (let. b).

- a) Pour les dangers naturels gravitaires (crues, avalanches, instabilités de terrain), la coordination des analyses des risques et des mesures de prévention est assurée de longue date par la Commission des dangers naturels, qui réunit sous la présidence d'un préfet les représentants des services spécialisés. Pour les dangers météorologiques (ouragans, précipitations violentes), cette fonction est exercée par l'Etablissement cantonal de l'assurance des bâtiments, qui assure également



Source: Centrale nationale d'alarme (CENAL)

la coordination dans le domaine de la mitigation des séismes.

Quant aux phénomènes de sécheresse, particulièrement tributaires de l'évolution climatique, l'ordonnance de février 2011 attribue la coordination entre les services spécialisés au Service de la protection de la population et des affaires militaires, «qui dispose à cet effet d'un groupe de coordination réunissant les représentants des unités concernées» (art. 1 al. 2 let. d). Ce groupe doit encore être constitué et le sera d'ici à la fin de l'année.

- b) En ce qui concerne la collaboration entre les services spécialisés et les organes de conduite, elle est aujourd'hui fondée sur la loi du 13 décembre 2007 sur la protection de la population (RSF 52.2). Les principes et les modalités de cette collaboration sont précisés dans l'ordonnance susmentionnée de février 2011, ainsi que dans un document interne qui a été adopté le 6 juillet 2011 par l'Organe cantonal de conduite, d'entente avec les services concernés.

Ces dispositions règlent l'intégration, dans l'organisation de conduite, des responsables et des spécialistes des services chargés de tâches d'analyse et de prévention. Elles assurent ainsi la communication et la collaboration entre ces services et les organes de conduite, aussi bien pour la préparation hors événement (planification, formation et exercices, mise en place de dispositifs organisationnels et techniques) que pour la gestion de l'événement.

Dans le domaine des dangers naturels, cette coopération s'étend de l'apport, par les services spécialisés, de leurs bases de données et de leurs analyses (exemple: cartes des dangers), en passant par la définition en commun des processus d'alerte et de gestion de l'événement (exemples: définition du processus d'alerte en cas de canicule; définition du processus de gestion des crues de la Sarine), jusqu'à l'engagement conjoint lors d'événements majeurs, tels les inondations des années 2005 à 2007. Portées de part et d'autre par des cadres et des spécialistes motivés, ces collaborations se sont continuellement développées au cours des dernières années et répondent aujourd'hui aux standards en la matière.

### 2.3 La collaboration sur le plan local

Les communes, leurs services et leurs organes de conduite peuvent, eux aussi, compter sur la collaboration des services cantonaux spécialisés dans le domaine des dangers naturels. Cependant, à la suite des expériences faites lors d'événements s'étendant sur plusieurs régions, notamment lors des crues de 2005 et de 2007, il a été prévu de compléter ce dispositif par la désignation de conseillers locaux en matière de dangers naturels gravitaires.

Il importe en effet que lors d'événements de ce genre, les organes communaux de conduite et les services d'intervention puissent bénéficier du conseil de personnes disposant à la fois de compétences professionnelles en la matière et d'une connaissance approfondie de la région. Se fondant sur les informations fournies par les systèmes spécialisés ainsi que sur les observations faites sur place, ces conseillers seront en mesure de suivre l'évolution de l'événement en temps réel et de proposer aux organes compétents les mesures d'alerte, de prévention et d'intervention qu'il convient d'adopter. Hors événement,

ils participeront à l'analyse des dangers et des risques et pourront être associés à la planification des engagements.

Dans le canton de Fribourg, il est prévu de confier cette mission de conseillers locaux en matière de dangers naturels en règle générale à des collaborateurs des services spécialisés de l'Etat, en particulier à des collaborateurs du Service des forêts et de la faune qui exercent leur fonction dans un arrondissement forestier. La désignation de ces conseillers est en cours et leur formation est planifiée pour l'année 2012.

Enfin, il convient de mentionner, en ce qui concerne les organes communaux de conduite eux-mêmes, que leur mise en place suit son cours et devrait s'achever en 2012. La collaboration de ces organes avec l'Organe cantonal de conduite est réglée dans des directives du 3 mai 2010 et fonctionne, pour ce qui est des organes communaux déjà opérationnels, à satisfaction. Elle pourra dans un proche avenir s'appuyer sur la plate-forme de présentation électronique de la situation PES, qu'il est prévu d'étendre aux communes et qui mettra ainsi en réseau tous les organes de conduite et d'intervention concernés par un événement.

### 3. CONCLUSION

Cantons et Confédération ont consenti d'importants efforts, ces dernières années, pour adapter les dispositifs de protection contre les dangers naturels à l'évolution des besoins et des exigences. Tirant la leçon d'événements récents, ils ont en particulier complété les mesures de prévention, passives et actives, par des mesures organisationnelles et techniques, devant permettre de limiter autant que possible, par une intervention efficace, les dommages en cas d'événement. Ces efforts, qui se poursuivent, peuvent désormais s'appuyer sur une structure et sur des instruments propres à assurer une bonne collaboration tant sur le plan horizontal, entre services spécialisés et organes de conduite, que sur le plan vertical, entre les communes, le Canton et la Confédération.

**BERICHT Nr. 277** 20. September 2011  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Postulat Nr. 223.03 Josef Fasel über**  
**die Elementarschäden als Folge von**  
**Klimaveränderung**

Hiermit legen wir Ihnen den Bericht in Erfüllung des Postulats von Grossrat Josef Fasel über die Elementarschäden als Folge von Klimaveränderung vor.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

<b>1. EINLEITUNG</b>	<b>4</b>
1.1 <i>Das Postulat Josef Fasel</i>	4
1.2 <i>Der Klimawandel, die Naturgefahren und die dadurch entstehenden Schäden</i>	4
1.3 <i>Gegenstand des vorliegenden Berichts</i>	4
<b>2. ZUSAMMENARBEIT BEIM SCHUTZ GEGEN NATURGEFAHREN</b>	<b>5</b>
2.1 <i>Gesamtüberblick</i>	5
2.2 <i>Die Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene</i>	5
2.3 <i>Die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene</i>	6
<b>3. SCHLUSSFOLGERUNG</b>	<b>6</b>

**1. EINLEITUNG**

**1.1 Das Postulat Josef Fasel**

Mit einem am 12. Februar 2003 eingereichten und am nächsten Tag begründeten Postulat hat Grossrat Josef Fasel den Staatsrat um Auskunft zum Schutz gegen Naturgefahren gebeten. Der Autor nahm Bezug auf die Zunahme extremer Naturereignisse wie Stürme und Überschwemmungen und wollte sich vergewissern, dass die notwendigen Massnahmen getroffen worden waren, um solchen Ereignissen begegnen zu können und dass der Staat bereit war, in diesem Bereich seine Verantwortung wahrzunehmen.

In seiner Antwort vom 3. Juni 2003 hat der Staatsrat aufgezeigt, welche Rolle den Gemeinwesen im Bereich des Schutzes vor Naturkatastrophen zufällt. Er hat darüber informiert, welche Massnahmen getroffen wurden und welche Studien im Gang waren, und er hat die eingeleiteten Schritte als den Bedürfnissen angemessen eingeschätzt. Der Staatsrat hat dennoch dem Grossen Rat vorgeschlagen, das Postulat für erheblich zu erklären, wodurch er zu gegebenem Zeitpunkt die Möglichkeit hätte, die Ergebnisse der laufenden Arbeiten vorzustellen, insbesondere der Arbeiten, die in Anwendung des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz erst kurz zuvor in Angriff genommen wurden.

Am 24. Juni 2003 hat der Grosse Rat das Postulat für erheblich erklärt.

**1.2 Der Klimawandel, die Naturgefahren und die dadurch entstehenden Schäden**

Wie auch andere Regionen in der Schweiz hat der Kanton Freiburg in den letzten Jahren eine Zunahme extremer Naturereignisse erlebt: Orkane (Vivian 1990, Lothar 1999), Erdbeben (Falli Hölli 1994, Galtertal 2007), Hitze und Trockenheit (2003), Hochwasser und Überschwemmungen (2005, 2006, 2007) sowie Hagelstürme

(2009). Ganz allgemein haben die Häufigkeit und die Intensität der Unwetter, aber auch das Auftreten von Trockenheitsperioden spürbar zugenommen.

Es gilt heute gemeinhin als akzeptiert, dass diese Entwicklung in einem Zusammenhang mit dem Klimawandel steht, insbesondere mit der Erwärmung der Atmosphäre und dem damit einhergehenden Anstieg an Luftfeuchtigkeit. Es wird vorhergesehen, dass die Entwicklung des Klimas in diese Richtung weitergehen und zu einer Verstärkung von extremen Temperaturen und Niederschlägen führen wird. Es ist daher zu erwarten, dass auch das Auftreten klimatisch bedingter Naturgefahren weiterhin zunehmen wird, wenn auch Ungewissheiten sowohl zum Ausmass des kommenden Klimawandels als auch zu den Auswirkungen dieser Veränderungen auf die genannten Naturgefahren bestehen bleiben.

Naturereignisse verursachen direkte und indirekte Schäden. Direkte Schäden umfassen Beeinträchtigungen von Leben und Gesundheit der Personen sowie Schäden an Gebäuden und anderen Gütern, an Infrastrukturen, Kulturen und an der Umwelt. Indirekte Schäden sind Schäden, die aus Folgen der Ereignisse wie dem Unterbruch des Verkehrs, der Wasser- und Stromversorgung sowie allgemeineren Störungen des Wirtschafts- und Soziallebens in der Schadenregion hervorgehen.

Gemäss den von den Versicherungsunternehmen veröffentlichten Statistiken variieren die so durch Naturgefahren verursachten Schadenssummen von Jahr zu Jahr stark. Dennoch ist im mehrjährigen Mittel sowohl auf kantonaler als auch auf nationaler Ebene ein Anstieg des Ausmasses dieser Schäden festzustellen. Diese Entwicklung ist nicht allein auf die grösser werdende Anzahl an Schadenereignissen zurückzuführen, sondern auch auf die ständige Zunahme der Anzahl, des Werts und der Verletzbarkeit der Gebäude und Infrastrukturen.

**1.3 Gegenstand des vorliegenden Berichts**

Der Bund hat im Lauf der letzten zehn Jahre zusammen mit den Kantonen ein Konzept des integralen Managements der Risiken, welchen die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen ausgesetzt sind, ausgearbeitet. Das Konzept schafft auf der Grundlage der Analyse von Gefahren und Risiken eine Verbindung zwischen der Prävention von Schadenereignissen und der Intervention im Ereignisfall. Die Umsetzung erfordert eine organisierte und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen einerseits den Verwaltungsdienststellen, die für die Prävention zuständig sind, und andererseits den Führungsorganen, die für die Vorbereitung und Leitung der Intervention im Ereignisfall verantwortlich sind.

In diesem Bericht ist dargestellt, welche Massnahmen getroffen wurden, um im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren die Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen und den Führungsorganen sicherzustellen. Zunächst soll ein Gesamtüberblick über die zu diesem Zweck vorgesehene Organisation gegeben werden. Danach werden etwas detaillierter die Anordnungen vorgestellt, die auf kantonaler Ebene in dieser Hinsicht getroffen wurden und die im Hinblick auf die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene noch vorgesehen sind.

## 2. ZUSAMMENARBEIT BEIM SCHUTZ GEGEN NATURGEFAHREN

### 2.1 Gesamtüberblick

Die Erfahrungen der letzten Naturkatastrophen, insbesondere der Hochwasser von 2005, haben den Bund dazu gebracht, seine Organisation und seine Einsatzmittel im Bereich des Schutzes vor Naturkatastrophen weiterzuentwickeln. So hat er für die Vernetzung seiner Fachstellen gesorgt und deren Zusammenarbeit mit dem im Ereignisfall zuständigen Führungsorgan auf Bundesebene geregelt (Verordnung vom 20. Oktober 2010 über die Organisation von Einsätzen bei ABC- und Naturereignissen, SR 520.17). Er hat ausserdem die Warn-, Alarm- und Bevölkerungsinformationssysteme verstärkt, insbesondere in den Bereichen der Meteorologie und Hydrologie (Verordnung vom 18. August 2010 über die Warnung und Alarmierung, SR 520.12).

Parallel zu diesen Entwicklungen hat der Bund die Zusammenarbeit mit den Kantonen, als Hauptverantwortliche im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren, verstärkt. Er hat namentlich zwei elektronische Informationsplattformen geschaffen, welche die zuständigen Stellen und Organe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vernetzen. Es handelt sich einerseits um die Gemeinsame Plattform Naturgefahren (GIN), die alle Informationen vereinigt, die zur vorausschauenden Bewältigung von Ereignissen wie Stürmen, Hochwasser und Lawinen nützlich sind, und andererseits um die Elektronische Lagedarstellung (ELD), die für die Führungsorgane alle Informationen zusammenträgt, welche von den im Ereignisfall an einer Intervention beteiligten Organisationen geliefert werden.

Das nachfolgende Schema bietet einen Gesamtüberblick über den so gesetzten organisatorischen und technischen Rahmen, in den sich die auf kantonaler und kommunaler Ebene entwickelte Zusammenarbeit eingliedert.

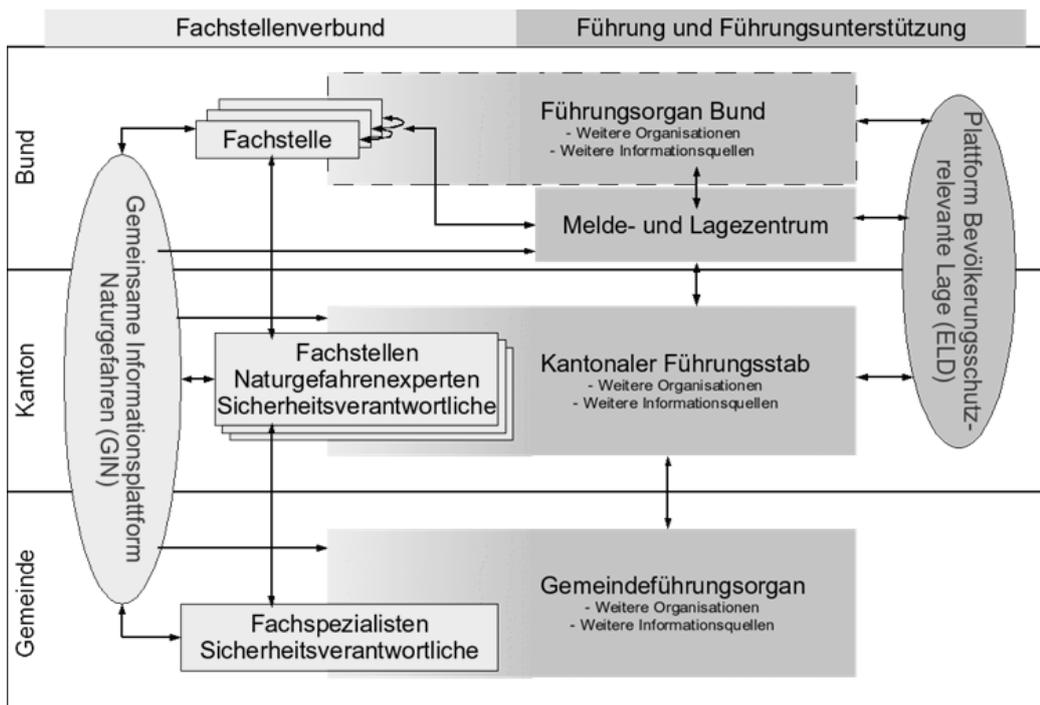
### 2.2 Die Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene

Der Staatsrat hat am 22. Februar 2011 eine Verordnung über die Koordination und die Zusammenarbeit im Bereich des Bevölkerungsschutzes (SGF 52.23) verabschiedet. In dieser Verordnung ist die Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene zwischen den Stellen und Organen geregelt, die Aufgaben zum Schutz vor Gefahren wahrnehmen, die die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bedrohen können. Sie bestimmt einerseits für jede Gefahr die Dienststelle oder das Organ, die oder das für die Risikoanalyse und Koordination der Präventionsarbeiten zuständig ist; andererseits führt sie die gesetzlichen Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen und den Führungsorganen genauer aus.

Im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren hat die Verordnung vom 12. Februar 2011 im Wesentlichen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen für die zufriedenstellende Zusammenarbeit, wie sie bereits schrittweise eingeführt worden war. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit der Fachstellen unter sich (Bst. a nachfolgend) als auch für die Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen und den Führungsorganen (Bst. b).

a) Für *gravitative* Naturgefahren (Hochwasser, Lawinen, Erdbeben und Felsstürze) wird die Koordination der Risikoanalysen und der Präventionsmassnahmen seit langer Zeit von der Naturgefahrenkommission wahrgenommen. Unter der Leitung eines Oberamtmannes vereinigt diese die Vertreter der zuständigen Fachstellen. Im Bereich der Wettergefahren (Orkane, Starkniederschläge) übernimmt die Kantonale Gebäudeversicherung diese Aufgabe. Sie stellt ausserdem die Koordination im Bereich der Erdbebenvorsorge sicher.

Im Hinblick auf *Trockenheits- und Dürreperioden*, die in besonderem Mass von der klimatischen Entwicklung beeinflusst werden, sieht die Verordnung die



Quelle: Nationale Alarmzentrale (NAZ)

Zuständigkeit des Amtes für Bevölkerungsschutz und Militär für die Koordination zwischen den Fachstellen vor. Dieses verfügt «dafür über eine Koordinationsgruppe, in der die betroffenen Einheiten vertreten sind» (Art. 1, Abs. 2, Bst. d). Diese Gruppe muss noch geschaffen werden, dies sollte bis Ende Jahr der Fall sein.

- b) Die Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen und den Führungsorganen stützt sich heute auf das Gesetz vom 13. Dezember 2007 über den Bevölkerungsschutz (SGF 52.2). Die Grundsätze und Modalitäten dieser Zusammenarbeit sind in der oben erwähnten Verordnung vom Februar 2011 sowie in einem internen Dokument, das am 6. Juli vom kantonalen Führungsorgan im Einverständnis mit den betroffenen Stellen erlassen wurde, genauer ausgeführt.

In den Bestimmungen ist festgelegt, wie die Verantwortlichen und Spezialisten der Stellen, die für Analyse- und Präventionsaufgaben zuständig sind, in die Führungsorganisation integriert werden. Sie stellen so die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Fachstellen und den Führungsorganen sicher, sowohl für die Vorbereitung ausserhalb von konkreten Ereignissen (Planung, Schulung und Übungen, Einrichtung von organisatorischen und technischen Vorkehrungen) als auch für die Ereignisbewältigung.

Im Bereich der Naturgefahren umfasst diese Zusammenarbeit auch die Einbringung eigener Datenbanken und Analysen (z.B. Gefahrenkarten) durch die Fachstellen. Weitere Bestandteile sind die gemeinsame Definition von Warnprozessen und Prozessen der Ereignisbewältigung (z.B. Definition des Warnprozesses im Fall einer Hitzewelle; Definition des Prozesses zur Bewältigung der Hochwasser der Saane) oder auch gemeinsame Einsätze im Fall von grösseren Ereignissen wie bei den Überschwemmungen in den Jahren 2005 bis 2007. Dank der beidseitigen Unterstützung durch motivierte Führungspersonen und Fachleute konnten diese Zusammenarbeitsformen im Lauf der letzten Jahre kontinuierlich weiterentwickelt werden, sodass sie heute den Standards in diesem Bereich entsprechen.

**2.3 Die Zusammenarbeit auf lokaler Ebene**

Die Gemeinden, ihre Dienststellen und Führungsorgane können ebenfalls auf die Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen im Bereich der Naturgefahren zählen. Dennoch wurde in der Folge der Erfahrungen, die bei überregionalen Ereignissen, insbesondere bei den Hochwassern der Jahre 2005 und 2007 gemacht wurden, vorgesehen, diese Zusammenarbeit durch die Ernennung

von lokalen Beratern für gravitative Naturgefahren zu ergänzen.

Bei Ereignissen dieser Art ist es von grosser Bedeutung, dass den Gemeindeführungsorganen sowie den Einsatzkräften eine Person beratend zur Seite steht, die sowohl über die fachlichen Kenntnisse als auch über vertiefte Kenntnisse der Region verfügt. Gestützt auf die Informationen aus den Fachsystemen sowie auf die Beobachtungen vor Ort können diese Berater die Entwicklung des Ereignisses in Echtzeit verfolgen und den zuständigen Organen die geeigneten Warn-, Präventions- und Interventionsmassnahmen vorschlagen. Ausserhalb von konkreten Ereignissen beteiligen sie sich an der Gefahren- und Risikoanalyse und sie können auch bei der Einsatzplanung mit einbezogen werden.

Im Kanton Freiburg ist vorgesehen, diese Aufgabe eines lokalen Naturgefahrenberaters in der Regel Mitarbeitenden der Fachdienste des Staates zu übertragen, insbesondere Angestellten des Amtes für Wald, Wild und Fischerei, die in einem der Forstkreise tätig sind. Die Ernennung der Berater ist zurzeit im Gang und ihre Ausbildung ist für das Jahr 2012 geplant.

Schliesslich ist im Hinblick auf die Gemeindeführungsorgane selbst zu erwähnen, dass ihr Aufbau, der zurzeit im Gang ist, 2012 abgeschlossen sein sollte. Die Zusammenarbeit dieser Organe mit dem kantonalen Führungsorgan ist in den Richtlinien vom 3. Mai 2010 festgelegt; im Fall bereits bestehender Führungsorgane funktioniert sie zufriedenstellend. In naher Zukunft wird sie sich auf die Plattform zur elektronischen Lagedarstellung ELD stützen können, da vorgesehen ist, diese auf die Gemeinden auszuweiten und so alle von einem Ereignis betroffenen Interventions- und Führungsorgane zu vernetzen.

**3. SCHLUSSFOLGERUNG**

Bund und Kantone haben in den letzten Jahren bedeutende Anstrengungen unternommen, um die Schutzvorkehrungen gegen Naturgefahren der Entwicklung der Bedürfnisse und Anforderungen anzupassen. Sie haben ihre Lehren aus den Ereignissen der letzten Zeit gezogen und insbesondere die – aktiven und passiven – Präventionsmassnahmen durch organisatorische und technische Massnahmen ergänzt, die es ermöglichen sollen, durch eine effiziente Intervention im Ereignisfall Schäden soweit möglich zu begrenzen. Diese fortwährenden Anstrengungen können sich künftig auf Strukturen und spezifische Instrumente abstützen, die sowohl auf horizontaler Ebene, zwischen den Dienststellen und den Führungsorganen, als auch auf vertikaler Ebene, zwischen Gemeinden, Kanton und Bund, eine gute Zusammenarbeit sicherstellen.

**Décret**

*du 5 octobre 2011*

**relatif à la réélection collective de membres du pouvoir judiciaire**

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 164 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice ;

Sur la proposition du Conseil de la magistrature du 12 septembre 2011 ;

*Décète :*

**Article unique**

Sont réélus à la fonction qu'ils occupent actuellement, sans mise au concours, les membres du pouvoir judiciaire suivants :

1. *Erika Schnyder*, juge suppléante au Tribunal cantonal / Ersatzrichterin beim Kantonsgericht.
2. *Hans-Jürg Schläppi*, juge suppléant au Tribunal cantonal / Ersatzrichter beim Kantonsgericht.
3. *Daniel Schneuwly*, juge suppléant au Tribunal cantonal / Ersatzrichter beim Kantonsgericht.
4. *Jacques Bonfils*, juge suppléant au Tribunal cantonal / Ersatzrichter beim Kantonsgericht.
5. *Tarkan Göksu*, juge suppléant au Tribunal cantonal / Ersatzrichter beim Kantonsgericht.
6. *André Riedo*, juge suppléant au Tribunal cantonal / Ersatzrichter beim Kantonsgericht.

**Dekret**

*vom 5. Oktober 2011*

**über die Wiederwahl von Mitgliedern der Gerichtsbehörden**

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 164 des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 ;

auf Antrag des Justizrats vom 12. September 2011 ;

*Beschliesst :*

**Einziges Artikel**

Folgende Mitglieder der Gerichtsbehörden sind ohne Ausschreibung für die durch sie bis anhin ausgeführten Funktionen wiedergewählt :



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE  
JUSTIZRAT

**PREAVIS**  
**POUR LA REELECTION DE MEMBRES DU**  
**POUVOIR JUDICIAIRE**  
**AU SENS DE L'ART. 3 LJ**  
**À L'INTENTION DU GRAND CONSEIL**  
**DU 12 SEPTEMBRE 2011**

Après consultation des intéressés et des autorités concernées, le Conseil de la magistrature a décidé lors de sa séance du 12 septembre 2011 de préavisser favorablement les personnes suivantes pour leur réélection à la fonction qu'elles occupent présentement, sans mise au concours, comme l'autorise l'art. 164 LJ :

**Tribunal cantonal**

Madame Erika SCHNYDER	Juge suppléante
Monsieur Hans-Jürg SCHLÄPPI	Juge suppléant
Monsieur Daniel SCHNEUWLY	Juge suppléant
Monsieur Jacques BONFILS	Juge suppléant
Monsieur Tarkan GÖKSU	Juge suppléant
Monsieur André RIEDO	Juge suppléant

Au nom du Conseil de la magistrature

Josef Hayoz  
Président



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE  
JUSTIZRAT

**STELLUNGNAHME**  
**ZU HANDEN DES GROSSEN RATES**  
**VOM 12. SEPTEMBER 2011**

**FÜR DIE WIEDERWAHL VON MITGLIEDERN**  
**DER RECHTSPRECHENDEN GEWALT**  
**IM SINNE VON ART. 3 JG**

Nach Befragung der betroffenen Personen und Behörden hat der Justizrat anlässlich seiner Sitzung vom 12. September 2011 entschieden, eine positive Stellungnahme und Empfehlung für die Wiederwahl der nachgenannten Personen abzugeben, dies für die durch diese bis anhin ausgeführten Funktionen. Das Verfahren der Wiederwahl wird gestützt auf Art. 164 JG ohne Ausschreibung durchgeführt:

**Kantonsgericht**

Frau Erika SCHNYDER

Ersatzrichterin

Herr Hans-Jürg SCHLÄPPI

Ersatzrichter

Herr Daniel SCHNEUWLY

Ersatzrichter

Herr Jacques BONFILS

Ersatzrichter

Herr Tarkan GÖKSU

Ersatzrichter

Herr André RIEDO

Ersatzrichter

Im Namen des Justizrates

Josef Hayoz  
Präsident

***Préavis de la Commission de justice / Stellungnahme der Justizkommission***

*(loi sur la justice - art. 164 / Justizgesetz - Art. 164)*

*6 membres sur 7 sont présents en séance du 20 septembre 2011 / 6 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 20. September 2011 anwesend*

*Récusation de Mme Erika Schnyder, membre de la Commission de justice / Ausstand von Frau Erika Schnyder, Mitglied der Justizkommission*

---

**Réélections au sein**

– du Tribunal cantonal

**Bestätigungen**

– für das Kantonsgericht

***A l'unanimité des membres présents, la Commission de justice propose au Grand Conseil de se conformer au préavis du Conseil de la magistrature.***

***Die Justizkommission beantragt dem Grossen Rat mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder, sich der Stellungnahme des Justizrates anzuschliessen.***

---

*Le 20 septembre 2011 / Den 20. September 2011*



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE  
JUSTIZRAT

**PREAVIS**  
**CONCERNANT LES ELECTIONS**  
**A DES FONCTIONS JUDICIAIRES**  
**A L'INTENTION DU GRAND CONSEIL**  
**DU 12 SEPTEMBRE 2011**

**Préambule**

Le Conseil de la magistrature a procédé à la mise au concours des fonctions judiciaires suivantes :

- Assesseur-e (ou assesseur-e suppléant-e en cas de promotion d'un titulaire) (représentant les travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Broye (FO 12.08.2011)
- Assesseur-e suppléant-e (représentant les travailleurs) au Tribunal des prud'hommes de la Gruyère (FO 12.08.2011)
- Assesseur-e suppléant-e (représentant les propriétaires) au Tribunal des baux de la Singine et du Lac (FO 12.08.2011)

Lors de sa séance du 12 septembre 2011, le Conseil de la magistrature a examiné les candidatures en tenant compte des critères constitutionnels, à savoir la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats.

\*\*\*

<b>I. ASSESSEUR-E (REPRÉSENTANT LES TRAVAILLEURS) AU TRIBUNAL DES PRUD'HOMMES DE LA BROYE (OU UN-E ASSESSEUR-E SUPPLÉANT-E EN CAS DE PROMOTION D'UN-E TITULAIRE)</b>
--

Etre membre d'une organisation de travailleurs (art. 55 al. 2 LJ). Domicile dans la circonscription concernée (art. 7 al. 2 LJ). Maîtrise de la langue française avec des connaissances de l'autre langue.

Entrée en fonction : 01.01.2012  
 Assermentation : oui

➤ **PRÉAVIS FAVORABLE** (avec ordre de priorité)

**1. M. Yvan CORMINBOEUF**, né en 1968, domicilié à Domdidier, marié, deux enfants :

- Electricien radio tv
- Superviseur qualité département production (100%)
- Président de la Commission du personnel
- Membre du syndicat Unia et secrétaire du comité interprofessionnel Unia Broye
- Candidat soutenu par l'USF
- Langue maternelle française

*Ce candidat a l'avantage d'être issu d'un secteur d'activité qui n'est pas encore représenté au sein du Tribunal des prud'hommes de la Broye. Son dossier et sa motivation sont en outre sérieux.*

**2. M. Emilio GUTIERREZ**, né en 1965, domicilié à Châtillon, marié, trois enfants :

- Brevet et diplôme en Ressources Humaines et économie
- Enseignant branches économiques (96 %)
- Membre du syndicat vaudois des maîtres de l'enseignement professionnel
- Langue maternelle française, bilingue français-espagnol, connaissances de l'allemand

*La branche que représente ce candidat est moins intéressante pour le Tribunal des prud'hommes, au regard de l'art. 55 al. 3 LJ. Les membres de la fonction publique ne saisissent jamais les tribunaux des prud'hommes, mais les autorités administratives.*

**3. M. Jean-Bernard HUGUET**, né en 1958, domicilié à Morens, divorcé, deux enfants :

- Mécanicien-électronicien et spécialiste nature environnement
- Secrétaire syndical jusqu'au 31.05.2011
- Le candidat a été membre de l'Association du personnel de la Confédération (APC) et s'affiliera prochainement auprès du SSP
- Langue maternelle française, connaissances de l'allemand

*La situation professionnelle et l'affiliation du candidat à une organisation de travailleurs sont peu claires.*

<b>II. ASSESSEUR-E SUPPLÉANT-E (REPRÉSENTANT LES TRAVAILLEURS) AU TRIBUNAL DES PRUD'HOMMES DE LA GRUYÈRE</b>
--

Etre membre d'une organisation de travailleurs (art. 55 al. 2 LJ). Domicile dans la circonscription concernée (art. 7 al. 2 LJ). Maîtrise de la langue française avec des connaissances de l'allemand.

Entrée en fonction : 01.01.2012  
Assermentation : oui

➤ **PRÉAVIS FAVORABLE** (avec ordre de priorité)

**1. M. Thierry JAQUET**, né en 1968, domicilié à Crésuz, divorcé, sans enfants :

- Machiniste et chef d'équipe
- Secrétaire syndical Syna 100%
- Langue maternelle française

*La branche que représente ce candidat est intéressante pour le Tribunal des prud'hommes de la Gruyère. Son dossier et sa motivation sont solides.*

**2. M. Raymond REMY**, né en 1952, domicilié à Bulle, marié, deux enfants :

- Ajusteur monteur mécanique – chargé de sécurité
- Retraité depuis juillet 2011 de Nestlé Suisse SA
- Membre du syndicat FCTA – UN1A avec mandat au comité central
- Candidat soutenu par l'USF
- Langue maternelle française

*La motivation et le dossier de ce candidat sont moins convaincants que ceux du candidat préavisé en premier rang. Le dossier est parvenu hors délai, sans explication et n'était pas complet.*

<b>III. ASSESSEUR-E SUPPLÉANT-E (REPRÉSENTANT LES PROPRIÉTAIRES) AU TRIBUNAL DES BAUX DE LA SINGINE ET DU LAC</b>
---

Etre membre d'une organisation représentant les propriétaires (art. 57 al. 2 LJ).  
Domicile dans la circonscription concernée (art. 7 al. 2 LJ). Maîtrise de la langue allemande ou française avec d'excellentes connaissances de l'autre langue.

Entrée en fonction : 01.01.2012  
Assermentation : oui

➤ **PRÉAVIS FAVORABLE** (avec ordre de priorité)

**1. M. Jean-Louis JUNGO**, né en 1966, domicilié à St. Ursen, marié, deux enfants :

- Agent de fiduciaire dipl.
- Responsable gestion d'immeubles et membre de la direction de la société Weck Aeby et Cie SA (100%)
- Membre de la Commission scolaire de St. Ursen
- Candidat soutenu par l'USPI Fribourg
- Langue maternelle allemande, connaissances du français

*L'expérience professionnelle de ce candidat, le soutien de l'USPI et son domicile dans le district de la Singine pas encore représenté au Tribunal des baux constituent des avantages.*

**2. M. Yves NEUHAUS**, né en 1980, domicilié à Morat, célibataire, sans enfants :

- Administrateur d'immeubles diplômé
- Représentant des propriétaires au Touring Club Suisse (100%)
- Langue maternelle allemande, très bonnes connaissances du français

*Le Tribunal compte déjà deux représentants des propriétaires domiciliés dans le district du Lac. En outre, ce candidat jouit de moins d'expérience que le candidat préavisé en premier rang.*

**RECAPITULATIF DES CANDIDATURES PREAVISEES FAVORABLEMENT PAR  
LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE**

**TRIBUNAL DES PRUD'HOMMES DE LA BROYE**

**Assesseur-e**  
(représentant les travailleurs)

Avec ordre de priorité

- 1. M. Yvan CORMINBOEUF**
- 2. M. Emilio GUTIERREZ**
- 3. M. Jean-Bernard HUGUET**

**TRIBUNAL DES PRUD'HOMMES DE LA GRUYÈRE**

**Assesseur-e suppléant-e**  
(représentant les travailleurs)

Avec ordre de priorité

- 1. M. Thierry JAQUET**
- 2. M. Raymond REMY**

**TRIBUNAL DES BAUX DE LA SINGINE ET DU LAC**

**Assesseur-e suppléant-e**  
(représentant les propriétaires)

Avec ordre de priorité

- 1. M. Jean-Louis JUNGO**
- 2. Yves NEUHAUS**

Au nom du Conseil de la magistrature

Josef Hayoz

Président



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

CONSEIL DE LA MAGISTRATURE  
JUSTIZRAT

---

**STELLUNGNAHME**  
**VOM 12. SEPTEMBER 2011**  
**ZU HANDEN DES GROSSEN RATES**  
**BETREFFEND DIE WAHL IN**  
**RICHTERLICHE FUNKTIONEN**

**Einleitung**

Der Justizrat hat folgende richterliche Ämter zur Bewerbung ausgeschrieben :

- Beisitzer-in (oder ein-e Ersatzbeisitzer-in, sollte ein-e Amtsträger-in nachrücken) (Arbeitnehmersvertreter-in) beim Arbeitsgericht des Broyebezirks (AB 12.08.2011)
- Ersatzbeisitzer-in (Arbeitnehmersvertreter-in) beim Arbeitsgericht des Greyerzbezirks (AB 12.08.2011)
- Ersatzbeisitzer-in (Eigentümersvertreter-in) beim Mietgericht des Sense- und Seebezirks (AB 12.08.2011)

Anlässlich seiner Sitzung vom 12. September 2011 hat der Justizrat die eingegangenen Bewerbungen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Kriterien geprüft, d.h. Ausbildung, Berufserfahrung sowie die persönlichen Qualitäten der Kandidatinnen und Kandidaten.

\*\*\*

**I. BEISITZER-IN (ARBEITNEMERVERTRETER-IN) BEIM ARBEITSGERICHT DES BROYEBEZIRKS  
(ODER EIN-E ERSATZBEISITZER-IN, SOLLTE EIN-E AMTSTRÄGER-IN NACHRÜCKEN)**

Mitgliedschaft bei einer Arbeitnehmervertretenden Organisation (Art. 55 Abs. 2 JG).  
Wohnsitz im betreffenden Gerichtskreis (Art. 7 Abs 2 JG). Beherrschen der  
französischen Sprache mit Kenntnissen der anderen Sprache.

Amtsantritt : 1.01.2012  
Vereidigung : ja

➤ **POSITIVE STELLUNGNAHME** (nach Präferenz geordnet)

**1. Herr Yvan CORMINBOEUF**, geboren 1968, wohnhaft in Domdidier, verheiratet, zwei  
Kinder :

- Radio-TV-Elektriker
- Qualitätsverantwortlicher im Produktionsbereich (100%)
- Präsident der Personalkommission
- Mitglied der Gewerkschaft Unia und Sekretär des Branchenausschusses Unia Broye
- Kandidatur wird durch die Gewerkschaft USF unterstützt
- Französische Muttersprache

*Dieser Kandidat hat den Vorteil, aus einem Tätigkeitssektor zu kommen, der beim  
Arbeitsgericht des Broyebezirks noch nicht vertreten ist. Zudem machen sein Dossier und  
seine Motivation einen seriösen Eindruck.*

**2. Herr Emilio GUTIERREZ**, geboren 1965, wohnhaft in Châtillon, verheiratet, drei Kinder :

- Fachausweis und Diplom in Humanressourcen und Wirtschaft
- Berufsschullehrer Wirtschaftskunde (96 %)
- Mitglied der Waadtländer Gewerkschaft der Berufsschullehrer
- Französische Muttersprache, zweisprachig französisch-spanisch,  
Deutschkenntnisse

*Der Bereich, den dieser Kandidat vertritt ist im Sinne von Art. 55. Abs. 3 JG für das  
Arbeitsgericht weniger interessant. Die Mitglieder des öffentlichen Dienstes wenden sich  
nicht an ein Arbeitsgericht, sondern vielmehr an eine Verwaltungsbehörde.*

**3. Herr Jean-Bernard HUGUET**, geboren 1958, wohnhaft in Morens, geschieden, zwei  
Kinder :

- Elektronikmechaniker und Natur- und Umweltfachmann
- Gewerkschaftssekretär bis 31.05.2011
- Der Kandidat war Mitglied des Personalverbandes der Bundesverwaltung (PVB)  
und wird sich nächstens beim VPOD anschliessen
- Französische Muttersprache, Deutschkenntnisse

*Die berufliche Situation und Mitgliedschaft des Kandidaten bei einer Arbeitnehmer-  
vertretenden Organisation sind unklar.*

**II. ERSATZBEISITZER-IN (ARBEITNEHMERVERTRETER-IN) BEIM ARBEITSGERICHT DES GREYERZBEZIRKS**

Mitgliedschaft bei einer Arbeitnehmervertretenden Organisation (Art. 55 Abs. 2 JG). Wohnsitz im betreffenden Gerichtskreis (Art. 7 Abs 2 JG). Beherrschen der französischen Sprache mit Deutschkenntnissen.

Amtsantritt : 1.01.2012  
 Vereidigung : ja

➤ **POSITIVE STELLUNGNAHME** (nach Präferenz geordnet)

**1. Herr Thierry JAQUET**, geboren 1968, wohnhaft in Crésuz, geschieden, kinderlos :

- Maschinist und Vorarbeiter
- Gewerkschaftssekretär Syna 100%
- Französische Muttersprache

*Der Bereich, den dieser Kandidat vertritt ist für das Arbeitsgericht Greyerz interessant. Sein Dossier und seine Motivation machen einen soliden Eindruck.*

**2. Herr Raymond REMY**, geboren 1952, wohnhaft in Bulle, verheiratet, zwei Kinder :

- Maschinenschlosser – Sicherheitsbeauftragter
- Rentner seit Juli 2011 Nestlé Suisse SA
- Mitglied der Gewerkschaft VHTL – UN1A - mit Aufgabe im Zentralkomitee
- Kandidatur wird durch die Gewerkschaft USF unterstützt
- Französische Muttersprache

*Die Motivation und das Dossier dieses Kandidaten sind weniger überzeugend als diejenigen des im ersten Rang figurierenden Kandidaten. Das Dossier ist ohne Angabe einer Begründung ausserterminlich eingegangen und war unvollständig.*

<b>III. ERSATZBEISITZER-IN (EIGENTÜMERVERTRETER-IN) BEIM MIETGERICHT DES SENSE- UND SEEBEZIRKS</b>
--

Mitgliedschaft bei einer Eigentümervertretenden Organisation (Art. 57 Abs. 2 JG). Wohnsitz im betreffenden Gerichtskreis (Art. 7 Abs. 2 JG). Beherrschen der deutschen oder französischen Sprache mit hervorragenden Kenntnissen der anderen Sprache.

Amtsantritt : 1.01.2012  
Vereidigung : ja

➤ **POSITIVE STELLUNGNAHME** (nach Präferenz geordnet)

**1. Herr Jean-Louis JUNGO**, geboren 1966, wohnhaft in St. Ursen, verheiratet, zwei Kinder :

- eidg. dipl. Immobilientreuhänder
- Leiter Bewirtschaftung und Mitglied der Geschäftsleitung der Fa. Weck Aeby et Cie SA (100%)
- Mitglied der Schulkommission von St. Ursen
- Die Kandidatur wird durch die „USPI“ Freiburg unterstützt
- Deutsche Muttersprache, Französischkenntnisse

*Die Berufserfahrung dieses Kandidaten und die Unterstützung der USPI sowie sein Wohnsitz im Sensebezirk, welcher beim Mietgericht noch nicht vertreten ist, sind von Vorteil.*

**2. Herr Yves NEUHAUS**, geboren 1980, wohnhaft in Murten, ledig, kinderlos :

- Eidg. dipl. Immobilienbewirtschafter
- Eigentümervertreter beim Touring Klub Schweiz (100%)
- Deutsche Muttersprache, sehr gute Französischkenntnisse

*Das Gericht zählt bereits zwei Eigentümervertreter mit Wohnsitz im Seebezirk. Zudem verfügt dieser Kandidat über weniger Erfahrung als der im ersten Rang eingesetzte Kandidat.*

**ZUSAMMENFASSUNG DER KANDIDATUREN MIT POSITIVER  
STELLUNGNAHME DES JUSTIZRATES**

**ARBEITSGERICHT DES BROYEBEZIRKS**

**Beisitzer-in**  
(Arbeitnehmersvertreter-in)

Nach Präferenz geordnet

- 1. Herr Yvan CORMINBOEUF**
- 2. Herr Emilio GUTIERREZ**
- 3. Herr Jean-Bernard HUGUET**

**ARBEITSGERICHT DES GREYERZBEZIRKS**

**Ersatzbeisitzer-in**  
(Arbeitnehmersvertreter-in)

Nach Präferenz geordnet

- 1. Herr Thierry JAQUET**
- 2. Herr Raymond REMY**

**MIETGERICHT DES SENSE- UND SEEBEZIRKS**

**Ersatzbeisitzer-in**  
(Eigentümersvertreter-in)

Nach Präferenz geordnet

- 1. Herr Jean-Louis JUNGO**
- 2. Herr Yves NEUHAUS**

Im Namen des Justizrates

Josef Hayoz

Präsident

***Préavis de la Commission de justice / Stellungnahme der Justizkommission***

*(loi sur la justice – art. 11 et 12 / Justizgesetz - Art. 11 und 12)*

*6 membres sur 7 sont présents en séance du 20 septembre 2011 / 6 von 7 Mitgliedern sind an der Sitzung vom 20. September 2011 anwesend*

**Elections à des fonctions judiciaires à titre accessoire  
Wahlen in nebenberufliche Richterämter**

- I. ASSESSEUR-E**  
**(REPRÉSENTANT LES TRAVAILLEURS)**  
**AU TRIBUNAL DES PRUD'HOMMES DE LA BROYE**  
(ou un-e assesseur-e suppléant-e en cas de promotion d'un-e titulaire)

Au vote, 6 membres s'expriment en faveur de la candidature de M. Yvan CORMINBOEUF.

**Yvan CORMINBOEUF**

- II. ASSESSEUR-E SUPPLÉANT-E**  
**(REPRÉSENTANT LES TRAVAILLEURS)**  
**AU TRIBUNAL DES PRUD'HOMMES DE LA GRUYÈRE**

Au vote, 6 membres s'expriment en faveur de la candidature de M. Thierry JAQUET.

**Thierry JAQUET**

- I. BEISITZER-IN**  
**(ARBEITNEMERVERTRETER-IN)**  
**BEIM ARBEITSGERICHT DES BROYEBEZIRKS**  
(oder ein-e Ersatzbeisitzer-in, sollte ein-e Amtsträger-in nachrücken)

Die Bewerbung von Herr Yvan CORMINBOEUF wird mit 6 Stimmen angenommen.

**Yvan CORMINBOEUF**

- II. ERSATZBEISITZER-IN**  
**(ARBEITNEMERVERTRETER-IN)**  
**BEIM ARBEITSGERICHT DES GREYERZBEZIRKS**

Die Bewerbung von Herr Thierry JAQUET wird mit 6 Stimmen angenommen.

**Thierry JAQUET**

**III. ASSESSEUR-E SUPPLÉANT-E  
(REPRÉSENTANT LES PROPRIÉTAIRES)  
AU TRIBUNAL DES BAUX DE LA SINGINE ET DU LAC**

Au vote, 6 membres s'expriment en faveur de la candidature de M. Jean-Louis JUNGO.

**Jean-Louis JUNGO**

**III. ERSATZBEISITZER-IN  
(EIGENTÜMERVERTRETER-IN)  
BEIM MIETGERICHT DES SENSE- UND SEEBEZIRKS**

Die Bewerbung von Herr Jean-Louis JUNGO wird mit 6 Stimmen angenommen.

**Jean-Louis JUNGO**

---

**Les dossiers des candidats éligibles sont à la disposition des député-e-s pour consultation**

– le mardi après-midi 4 octobre 2011 (durant la séance du Grand Conseil) *au bureau des huissiers à l'Hôtel cantonal.*

**Die Dossiers der wählbaren Bewerber/innen können von den Grossrätinnen und Grossräten eingesehen werden:**

– am Dienstag, 4. Oktober 2011, am Nachmittag (während der Sitzung des Grossen Rates) *im Büro der Weibel im Rathaus.*

*Le 20 septembre 2011 / Den 20. September 2011*

**Motion M1111.10 Claudia Cotting/  
Monique Goumaz-Renz**  
(loi sur l'aide sociale – changement de domicile)

*Réponse du Conseil d'Etat*

La problématique soulevée par les députées Cotting et Goumaz-Renz concerne directement les commissions sociales et les services sociaux régionaux (SSR). Le Conseil d'Etat est conscient du travail administratif conséquent occasionné par les demandes de remboursement entre SSR de l'aide matérielle accordée en cas de changement de domicile.

La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a pris l'initiative de consulter les commissions sociales, les SSR et les milieux intéressés sur cette question. Il en est ressorti que, dans leur grande majorité, les commissions sociales, les SSR et les communes sont favorables à la suppression de l'article 9a LASoc relatif au remboursement de l'aide matérielle en cas de changement de domicile, relevant que la suppression de cette disposition permet des économies salutaires en termes de travail administratif. En effet, les demandes de remboursement de l'aide matérielle engendrent des démarches administratives à la fois pour le nouveau et l'ancien service social, mais aussi pour le SASoc, afin de respectivement vérifier, effectuer les décomptes et facturer. Il s'agit donc d'une procédure longue, administrativement lourde et fastidieuse.

Deux communes s'opposent en revanche à la suppression de cet article. L'une d'entre elles ainsi que sa Commission sociale estiment qu'une telle mesure devrait être examinée dans le cadre d'une révision générale de la LASoc ou du moins lors d'une révision du mode de financement de l'aide matérielle et des frais de fonctionnement des SSR LASoc.

Le Conseil d'Etat rappelle que la régionalisation et la professionnalisation de l'aide sociale, instaurées par la LASoc de 1991, ont permis d'endiguer l'exode vers les communes-centres. De plus, la répartition des frais d'aide matérielle à la charge des communes a été modifiée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000 par l'entrée en vigueur d'une répartition intercommunale par district et non plus par SSR.

En 2010, il apparaît que la moitié des mouvements dus à un changement de domicile d'un SSR à l'autre a lieu au sein d'un même district et n'engendre par conséquent aucune refacturation entre SSR. Les transferts relevant de l'article 9a LASoc ne concernent donc que la moitié des mouvements, soit 46 sur 90. Sur ces 46 situations, on constate que certains districts accueillent davantage de situations qu'ils ne comptent de départs. Il existe donc un certain déséquilibre entre le nombre de situations pour lesquelles les SSR peuvent obtenir un remboursement durant une année et celui pour lesquelles ils sont tenus de rembourser les dépenses d'aide matérielle. Toutefois, ce déséquilibre est minime puisqu'il concerne moins du quart des transferts interdistricts (11 sur 46).

Compte tenu du nombre relativement restreint de situations (46 dossiers sur les près de 4500 traités en 2010) concernées par les changements de domicile entre les districts ainsi que de la surcharge administrative disproportionnée occasionnée pour les SSR, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 9a LASoc.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération la motion Claudia Cotting/Monique Goumaz-Renz.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

**Motion M 1111.10 Claudia Cotting/  
Monique Goumaz-Renz**  
(Sozialhilfegesetz – Wohnsitzwechsel)

*Antwort des Staatsrats*

Die von den Grossrätinnen Cotting und Goumaz-Renz aufgeworfene Problematik betrifft in erster Linie die Sozialkommissionen und die regionalen Sozialdienste (RSD). Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Gesuche um Rückerstattung der zugesprochenen materiellen Hilfe bei Wohnsitzwechsel zwischen den RSD einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

Aus diesem Grund hat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) bei den Sozialkommissionen, den RSD und den betroffenen Kreisen eine Umfrage zu diesem Anliegen durchgeführt. Daraus ging hervor, dass Sozialkommissionen, RSD und Gemeinden die Aufhebung von Artikel 9a SHG (Rückerstattung der materiellen Hilfe bei Wohnsitzwechsel) mehrheitlich befürworten. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Aufhebung dieser Bestimmung eine willkommene Verminderung des Verwaltungsaufwands bedeuten würde. Die Gesuche um Rückerstattung der materiellen Hilfe verursachen nämlich nicht nur für den bisherigen und den neuen Sozialdienst, sondern auch für das KSA administrativen Aufwand, denn sie sind jeweils für Überprüfung, Abrechnung und Verrechnung zuständig. Ein langwieriges, administrativ aufwändiges und mühsames Verfahren also.

Zwei Gemeinden sprachen sich indes gegen die Aufhebung des besagten Artikels aus. Ein solches Unterfangen sollte in den Augen einer dieser Gemeinden und ihrer Sozialkommission jedoch im Rahmen einer allgemeinen Revision des SHG oder zumindest im Rahmen einer Revision der Finanzierungsweise der materiellen Hilfe und der Betriebskosten der RSD untersucht werden.

Der Staatsrat erinnert daran, dass eine Abwanderung in die Kerngemeinden bereits durch die im SHG von 1991 eingeführte Regionalisierung und Professionalisierung der Sozialhilfe verhindert werden konnte. Des Weiteren wurde die Aufteilung der Ausgaben für materielle Hilfe zu Lasten der Gemeinden am 1. Januar 2000 dahingehend geändert, dass eine interkommunale Aufteilung nach Bezirken und nicht mehr nach RSD eingeführt wurde.

2010 stellt sich nun heraus, dass die Hälfte aller Verschiebungen von RSD zu RSD aufgrund eines Wohnortswechsels in ein und demselben Bezirk stattfinden und somit keinerlei Weiterverrechnungen zwischen den RSD verursachen. Somit fallen nur die Hälfte der Bewegungen (46 von 90) in die Transfers nach Art. 9a SHG, wobei manche Bezirke mehr Fälle aufnehmen als sie Weggänge verzeichnen. Es besteht also ein gewisses Ungleichgewicht zwischen den Situationen, für die die RSD während eines Jahres eine Rückerstattung erhalten, und denjenigen, für die sie die Kosten der materiellen Hilfe für neue Fälle aus anderen Bezirken übernehmen müssen. Dieses Ungleichgewicht ist jedoch gering und betrifft weniger als ein Viertel der überbezirklichen Transfers (11 von 46 Situationen).

Weil nur relativ wenige Situationen von einem überbezirklichen Wohnortswechsel betroffen sind (46 von den knapp 4500 im 2010) und weil diese in den RSD zu einer unverhältnismässigen administrativen Überlastung führen, schlägt der Staatsrat vor, Artikel 9a SHG aufzuheben.

Abschliessend schlägt der Staatsrat die Erheblichkeitserklärung der Motion Claudia Cotting/Monique Goumaz-Renz vor.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblichkeitserklärung dieser Motion finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

**Motion M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/  
Gaëtan Emonet**  
(publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un parti politique dépassent 5000 francs)

**Motion M1114.11 Hugo Raemy/  
François Roubaty**  
(participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des partis politiques)

**Motion M1118.11 Dominique Corminbœuf/  
Christian Marbach**  
(lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la transparence du financement des partis politiques)

*Réponse du Conseil d'Etat*

### 1. Introduction

Les trois motions traitant de la même matière et évoquant des problèmes communs, le Conseil d'Etat y répond simultanément.

Il convient, avant de se déterminer, d'exposer brièvement, par le biais d'un survol, la problématique générale du financement des partis politiques au niveau

suisse et dans les cantons, les modèles «classiques» de financement des partis, les systèmes cantonaux de promotion des partis et des groupements politiques, ainsi que les éventuels contrôles étatiques de leur financement.

### a) La problématique

La problématique de la transparence du financement des partis politiques fait, depuis de très nombreuses années, l'objet de discussions en Suisse.

Les problèmes invoqués pour obtenir la transparence des comptes et revenus des partis et groupements politiques sont presque systématiquement les mêmes. Il s'agit en général d'arguments développés depuis de nombreuses années par l'organisation «Transparency International Suisse», que l'on peut résumer comme suit: «*Le peuple élit ses représentants et vote pour le parti de son choix par sympathie et par conviction politique. Si les groupes d'intérêt commencent à financer davantage les partis, ces derniers risquent de ne plus élaborer leurs programmes en fonction de critères idéologiques mais de les adapter aux demandes des donateurs. Les partis et leurs membres seraient de moins en moins crédibles comme représentants du peuple. Les partis qui disposent d'un important budget pour leurs campagnes électorales sont en outre omniprésents et inondent les citoyens de propagande – que ce soit dans la rue ou dans les médias. La formation des opinions s'en trouve faussée*» ([http://www.ch.ch/abstimmungen\\_und\\_wahlen/02186/02191/02284/index](http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/02186/02191/02284/index)).

En Suisse, les partis politiques revêtent la forme juridique d'associations; ils n'ont donc pas de but lucratif. Principaux acteurs de la vie politique fédérale et cantonale, ils demeurent encore largement tributaires, pour leur financement, des contributions de leurs membres et de leurs «sponsors».

Dans la plupart des cantons, la publication des contributions financières aux partis n'est pas obligatoire. A l'échelon fédéral, les multiples tentatives de régulation de cette question ont toujours échoué jusqu'ici, le plus récemment devant le Conseil national durant la session de printemps 2010.

La question de la transparence du financement des partis politiques est cependant récurrente dans notre pays, notamment parce que la Suisse fait figure d'exception par rapport aux pays voisins. En effet, dans la plupart des pays qui nous entourent, les contributions financières aux partis et groupements politiques doivent en principe être justifiées. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) a mené à ce jour une évaluation du financement des partis politiques dans 40 de ses 47 Etats membres. Cette évaluation révèle que seules la Suisse et la Suède n'ont pas légiféré en la matière. La situation en Suisse a été évaluée en 2011 au moyen d'un questionnaire et lors d'une visite d'experts qui a eu lieu du 9 au 13 mai 2011. Un avis de droit comparé relatif au financement des partis politiques et des campagnes

électorales a par conséquent été élaboré par l'Office fédéral de la justice et transmis au Département fédéral de justice et police (DFJP). Celui-ci analyse actuellement cet avis de droit dans le détail et définira les prochaines étapes possibles. Par ailleurs, dès que le GRECO aura publié ses recommandations relatives à la situation en Suisse, soit à la fin de l'année, le Conseil fédéral disposera de 18 mois pour rédiger un rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations.

### b) Les enjeux et les modèles de financement

Il ressort d'une étude de l'Institut de hautes études en administration publique de 2008 (IDHEAP, Mathieu Gunzinger, «Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses», Cahier de l'IDHEAP 240/2008, p. 27s; citée ci-après: IDHEAP) que *«la question qui se pose est en définitive celle de savoir quelle mesure adopter entre la nécessité de limiter les dérives inflationnistes du système de libre-concurrence et la volonté de permettre à l'ensemble des formations politiques de faire entendre leur voix dans l'arène politique. L'Etat doit-il inciter les partis politiques à plus de transparence, ou doit-il financer une partie de leurs activités afin de ne pas compromettre le principe d'égalité? Plusieurs théories s'affrontent à ce sujet, et quatre modèles de financement ont été identifiés:*

– *Modèle central de base: l'activisme politique est considéré avant tout comme une responsabilité individuelle fondée sur un engagement civique. Les partis politiques sont considérés comme des organisations volontaires et doivent être financés par ceux qui partagent leurs intérêts. L'Etat est donc absent de ce modèle: il n'apporte aucune aide financière aux partis et n'impose pas non plus de mécanismes de contrôle.*

– *Promotion des partis centrée sur l'Etat: les partis reçoivent des subventions de la part de l'Etat et doivent se soumettre en contrepartie à un certain nombre de contrôles. Ce type de modèle s'accompagne donc d'un contrat de prestations entre l'Etat et les partis politiques.*

– *Promotion des partis centrée sur les partis: les partis politiques se trouvent au cœur de l'appareil de l'Etat. Leur train de vie est financé par la manne publique et ils sont très peu embarrassés par des contrôles. Au contraire du financement centré sur l'Etat, les partis ne livrent pas des prestations à l'Etat: ils font partie de l'appareil étatique.*

– *Promotion restrictive des partis: l'Etat impose une réglementation contraignante alors qu'il n'apporte aucune aide en contrepartie. La priorité est mise sur la promotion d'un système des partis transparent garantissant une meilleure égalité des chances des différents acteurs».*

### c) Les aides cantonales aux partis politiques et la transparence de leur financement

Selon l'étude de l'IDHEAP (état au 1<sup>er</sup> mai 2007), seuls les cantons de Fribourg et de Genève octroient une **aide étatique directe** aux partis politiques en plus d'une **contribution indirecte** aux fractions parlementaires. Dans notre canton, en application de la loi du 22 juin 2001 sur la participation financière aux frais de campagne électorale, l'Etat apporte sa participation financière au prorata des suffrages exprimés entre les partis. Participent à la répartition les partis politiques et groupes d'électeurs ou d'électorales dont les listes ou les personnes candidates obtiennent au moins 1% des suffrages calculés sur le nombre des listes valables ou des suffrages de liste valablement exprimés. Dans le canton de Genève, s'ils se conforment aux règles de transparences posées par la loi, les partis politiques représentés au Grand Conseil reçoivent annuellement un montant fixe de 100 000 francs; de même, chaque parti reçoit pour chaque député élu sur sa liste la somme annuelle de 7 000 francs.

Les autres cantons suisses, à part les cantons de Schaffouse, de Glaris et des deux Appenzell, ne paient qu'une **contribution indirecte** aux fractions parlementaires (IDHEAP, p. 47ss).

S'agissant de la question de la **transparence et des contrôles**, il y a lieu de relever que, selon l'étude précitée, seuls les cantons de Genève, du Tessin et de Neuchâtel imposent un certain nombre de contraintes en matière de financement de l'activité politique. La loi reste muette dans tous les autres cantons. A noter tout de même que dans le canton de Berne, le Grand Conseil a récemment refusé une motion «Transparence des finances des partis» du 1<sup>er</sup> juin 2010, motion qui avait au demeurant été acceptée par le Gouvernement.

#### 1. Canton de Genève

Dans le canton de Genève qui, à l'instar du canton de Fribourg, paie une contribution *directe* aux partis politiques et groupements, et *indirecte* aux groupes parlementaire, les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits, quel que soit le montant versé (art. 29A al. 4 de la loi genevoise du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques; ci-après: LEDP-GE, révisée le 27 janvier 2011). La LEDP-GE prévoit que dans certaines circonstances, les partis politiques, associations ou groupements qui déposent des listes de candidats doivent soumettre leurs comptes annuels, la liste complète de leurs donateurs et une attestation de conformité délivrée par un fiduciaire reconnue par l'autorité compétente. A défaut l'Etat, notamment, ne met pas à leur disposition des places d'affichage gratuites au sens de l'article 30 LEDP-GE et ne participe pas à leurs frais électoraux au sens de l'article 82 LEDP-GE. Le canton de Genève prévoit aussi, en plus, une solution similaire en cas de dépôt de prise de position. A noter enfin que, toujours dans le canton de Genève, les comptes et les listes de donateurs peuvent être consultés auprès de l'autorité compétente par toute personne domiciliée dans le canton

ou y exerçant ses droits politiques (art. 29A al. 8 LEDP-GE)

### 2. Canton de Fribourg

Dans le canton de Fribourg qui, à l'instar du canton de Genève, paie une contribution *directe* aux partis politiques et groupements, et *indirecte* aux groupes parlementaire, il n'existe, ainsi que le relèvent les motionnaires, aucune exigence de transparence de financement de la part des partis politiques. Aucun contrôle de l'organisation des partis n'est exigé par l'Etat de Fribourg.

### 3. Canton du Tessin

Le canton du Tessin, qui paie des contributions *indirectes* aux fractions parlementaires, a introduit un plafond au-delà duquel les soutiens financiers en faveur des partis politiques doivent être annoncés à la Chancellerie cantonale et accompagnés de l'identité du donateur. Ce devoir de transparence s'applique aux mouvements politiques tenus de communiquer le montant des fonds récoltés qui dépassent 10000 francs, mais également aux candidats qui doivent divulguer les dons reçus à partir d'un montant de 5000 francs (Legge sul'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; LEDP-TI, art. 114 et 115). Le parti qui ne répond pas à ces exigences se voit privé de la participation étatique en faveur des groupes parlementaires. La loi ne prévoit pas de contrôle plus spécifique des comptes des partis (source: IDHEAP, p. 53s).

### 4. Canton de Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, le législateur n'impose pas de dévoiler l'identité des donateurs aux formations politiques, mais il les astreint à la publication annuelle de leurs comptes de bilans et de pertes et profits (art. 6A de la loi d'organisation du Grand Conseil du 22 mars 1993; LOGC – NE). En cas de non-respect, l'Etat retire sa contribution au financement des groupes parlementaires (art. 131a al. 4 LOGC-NE) (source: IDHEAP, p. 54).

### d) Comparaison des modèles de financement des partis adoptés par les cantons<sup>1</sup>

On constate que seul le canton de **Genève** s'est véritablement doté d'un arsenal législatif qui le rapproche du *modèle de promotion centrée sur l'Etat*. En effet, l'aide en faveur des partis prend des formes diverses – les partis bénéficient notamment d'une aide financière en période de campagne électorale – et en retour, l'Etat exerce son contrôle sur la publication des comptes des partis.

L'Etat de **Fribourg** offre également son soutien aux partis en période de campagne, mais il n'exige pas qu'ils se soumettent à un contrôle de leur organisation. Fribourg peut être relié au *modèle de promotion centrée sur les partis*, même si, de l'avis de

l'IDHEAP, les aides allouées demeureraient relativement faibles<sup>2</sup>.

Les cantons de **Neuchâtel** et du **Tessin** imposent aux partis qu'ils dévoilent soit leur comptabilité, soit l'identité de leurs donateurs et ne proposent aucune autre aide financière que celle qui est allouée en faveur des groupes parlementaires. Ces cantons assurent, en ce sens, une *promotion restrictive des partis*.

Pour tous les **autres cantons qui offrent au mieux une indemnisation en faveur des groupes parlementaires** et qui n'astreignent les partis à aucun devoir de contrôle, la promotion des partis correspond au *modèle central de base*. Dans ces cantons, les partis sont considérés comme des associations libres émanant de la société civile et ils sont financés avant tout par leurs membres.

### 2. Position de principe du Conseil d'Etat

Bien que la Confédération soit, elle aussi, directement confrontée aux questions posées et puisse, à terme, proposer des solutions applicables au niveau national, le Conseil d'Etat est par principe favorable à la mise en place, dans l'intervalle, de règles de transparence cantonales qui devraient s'appliquer aux partis et groupements politiques. Qu'une aide étatique directe ou indirecte soit, ou non, versée auxdits partis ou groupements, le Conseil d'Etat rejoint en cela les préoccupations et arguments des motionnaires.

Cela étant dit, il faut tout de même rappeler que dans les faits, l'Etat de Fribourg est le seul canton suisse, avec le canton de Genève, à octroyer des aides directes aux partis politiques<sup>3</sup>. Il octroie également des aides indirectes aux partis politiques représentés au Grand Conseil, ceci par le biais des indemnisations aux groupes parlementaires. Or, contrairement au canton de Genève en particulier, l'Etat de Fribourg n'exige aucune contrepartie du versement de ces aides, ne serait-ce que sous l'angle de la transparence des autres sources de financement. Les aides étatiques sont librement octroyées aux partis et groupements politiques fribourgeois, suivant en cela le modèle de la *promotion des partis centrée sur les partis*. L'acceptation en septembre prochain du projet de loi n° 260, qui augmentera considérablement les aides étatiques directes aux partis et groupements politiques, ne changera rien à cette absence de transparence de la part des partis et groupements politiques.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat est d'avis que dans la mesure où des aides directes toujours plus importantes sont octroyées aux partis politiques, il est équitable et même normal que comme conséquence

<sup>2</sup> Ce commentaire de l'IDHEAP avait été rendu en 2008, soit avant le dépôt et l'acceptation de la motion Benoît Rey (M1100.10) relative aux frais d'envoi des prospectus électoraux. Le projet de loi n° 260 modifiant la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC) a été transmis au Grand Conseil et devrait y être discuté durant la session du mois de septembre 2011.

<sup>3</sup> Ces aides directes seront considérablement augmentées en cas d'acceptation par le Grand Conseil du projet de loi n° 260 modifiant la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale.

<sup>1</sup> IDHEAP, p. 54s.

logique de cette aide, les finances des bénéficiaires puissent être consultées par tout un chacun, en toute transparence. Une telle transparence est d'ailleurs toujours demandée aux bénéficiaires dans les logiques ordinaires de subventionnement. Si la transparence peut, selon le Conseil d'Etat, être mise en œuvre avec un peu moins de rigueur s'agissant du financement des partis politiques, il semble néanmoins nécessaire que l'Etat soumette ses partenaires «partis et groupements politiques» à un contrôle, même superficiel, de leur financement. Un tel contrôle devrait notamment permettre d'éviter parfois des suspicions de financement douteux des partis et groupements politiques, très souvent infondées, et de ramener quelque sérénité à un débat politique de plus en plus influencé par des questions de financement. Cette transparence irait manifestement dans le sens de l'intérêt public, car les partis politiques et groupement qui doivent répondre à des attaques toujours plus fréquentes sur la nature de leur financement pourraient consacrer l'essentiel de leurs forces non pas à se défendre sur la forme de leur activité politique, mais bien sur le fond. Il en serait de même pour les partis politiques et formations qui ont parfois fait de cette transparence leur cheval de bataille. En définitive, une fois cette première question de forme évacuée, tous les partis et groupements politiques pourraient à nouveau se consacrer aux activités qui les rendent si nécessaires à notre démocratie, soit à des débats politiques des questions de société, sur le fond et non sur la forme.

Par ailleurs, même si cette transparence limitée devait avoir pour effet le retrait de certains «sponsors», cela ne se ferait pas au détriment du débat démocratique. Les contributions de leurs adhérents ou autres soutiens, ainsi que les aides étatiques, permettraient encore et toujours à ces partis et groupements politiques de faire entendre leur voix. Enfin, de par le rétablissement éventuel d'un certain équilibre entre les partis et groupements politiques, chacun et chacune pourrait plus facilement faire entendre sa voix, et le débat démocratique en serait là encore favorisé.

Le Conseil d'Etat est donc favorable à la mise en place de certaines règles de transparence relatives au financement des partis politiques.

### 3. Avis du Conseil d'Etat

*Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond donc ce qui suit aux motions M1115.11, M1114.11 et M1118.11.*

#### **a. Avis du Conseil d'Etat sur la motion 1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaëtan Emonet**

Le Conseil d'Etat est favorable à la mise en place de certaines règles de transparence relatives au financement des partis politiques. Par ailleurs, une très grande majorité des partis et groupements politiques de niveau cantonal reçoivent d'ores et déjà des aides financières directes et indirectes de la part de l'Etat de Fribourg.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les «petits» donateurs, qui n'influencent pas le parti politique ou le groupe-

ment politique concerné, ont un intérêt privé plus important que celui du public à la transparence. Dans ces circonstances, la liste de ces «petits» donateurs ne devrait pas être rendue publique.

Par contre, il apparaît évident que l'influence d'un «gros» donateur peut se ressentir lorsque par exemple l'objet d'une votation peut le concerner, directement ou indirectement. Dans cette mesure, comme les partis et groupements politiques ont un rôle très important dans la vie politique, il apparaît opportun d'octroyer au public la possibilité de consulter la liste de tels donateurs.

Sur le principe, le Conseil d'Etat peut accepter la proposition formulée par les motionnaires, selon laquelle le public devrait avoir la possibilité de consulter la liste des donatrices et des donateurs. En revanche, il estime que seuls les versements qui excèdent non pas 5000 francs mais 10000 francs devraient être portés à la connaissance du public.

Aux termes de l'article 73 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat peut proposer le fractionnement de la motion si elle comporte des faits qui peuvent être traités séparément. Il se déterminera alors explicitement sur chacun des points mais aussi sur la motion dans son ensemble pour le cas où le fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil.

Au vu des considérations émises ci-dessus, le Conseil d'Etat propose d'accepter sur le principe cette motion dans la mesure où les versements pris en compte dépassent 10000 francs. Si cette option ne devait pas être retenue, le Conseil d'Etat propose alors le rejet de la motion dans son ensemble.

#### **b. Avis du Conseil d'Etat sur la motion 1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty**

Le Conseil d'Etat est favorable à la mise en place de certaines règles de transparence relatives au financement des partis politiques. Il l'est d'autant plus lorsque, comme en l'espèce, ces règles devraient être liées au versement, par l'Etat, de ses aides directes et indirectes aux partis et groupements politiques.

La mesure de transparence proposée consistant en la remise, par les partis et groupements politiques, de leur comptabilité à la Chancellerie cantonale dans un délai donné pour bénéficier de l'aide cantonale semble de prime abord être une idée séduisante. Elle risque toutefois d'entraîner des lourdeurs et des frais de mise en œuvre conséquents.

En effet, pour qu'une comptabilité soit digne d'intérêt, il est indispensable qu'elle ait été vérifiée, et que sa conformité ait été attestée. A défaut, son intégrité peut (trop) facilement être mise en doute, ce qui enlèverait tout intérêt à l'exercice.

Cette vérification pourrait, dans les faits, être mise en œuvre selon deux manières. La première consisterait à obliger les partis et groupements politiques concernés à soumettre leur comptabilité à un organe de révision; cela entraînerait toutefois des frais. La deuxième pour-

rait éventuellement consister à faire vérifier ces comptabilités par des organes de l'Etat, encore à définir ou à créer; cette solution entraînerait également des frais, tant pour les partis et groupements politiques, que pour l'Etat. Enfin, la procédure pourrait durer un certain temps, alors que les partis et groupements politiques ont souvent rapidement besoin de liquidités.

Dans ces circonstances, si le Conseil d'Etat se déclare favorable à la question de lier le versement de son aide au respect, par les bénéficiaires, de certaines règles de transparence, il considère l'obligation consistant à les obliger à transmettre leurs comptes à l'Etat dans un délai donné comme disproportionnée.

Il propose donc le rejet de cette motion.

**c. Avis du Conseil d'Etat sur la motion 1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach**

Le Conseil d'Etat est favorable à la mise en place de certaines règles de transparence relatives au financement des partis politiques. Par ailleurs, comme une très grande majorité des partis et groupements politiques de niveau cantonal reçoivent d'ores et déjà des aides financières directes et indirectes de la part de l'Etat de Fribourg, il considère comme judicieux de lier le versement de ces aides à la communication à l'Etat d'une liste de leurs donateurs.

Toutefois, pour les raisons mentionnées en lien avec la motion 1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty, il considère que le montant de 500 francs et plus cité par les motionnaires, s'il peut par principe être considéré comme déjà important, est tout de même trop bas pour exercer sur le parti bénéficiaire une influence peut-être parfois décisive. Ces «petits» donateurs, qui n'influencent pas vraiment le parti politique ou le groupement politique concerné, ont un intérêt privé plus important que celui du public à la transparence.

Il propose donc le rejet de cette motion.

**4. Conclusion**

Au vu de tout ce qui précède, et convaincu que des règles de transparence faciles à mettre en œuvre doivent être imposées aux partis et groupements politiques qui souhaitent bénéficier de l'aide financière de l'Etat, le Conseil d'Etat propose ce qui suit:

1. d'accepter la motion 1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaëtan Emonet dans la mesure où les versements pris en compte aux partis excèdent 10000 francs. Dans la négative, il propose le rejet de la motion;
2. de refuser la motion 1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty;
3. de refuser la motion 1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ces motions figurent en pp. 1906ss.

**Motion M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaëtan Emonet  
(Veröffentlichung der Liste der Spenderinnen und Spender, deren Parteispenden mehr als 5000 Franken betragen)**

**Motion M1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty  
(Finanzielle Beteiligung an den Wahlkampfkosten in Verbindung mit der Offenlegung der Buchhaltung der politischen Parteien)**

**Motion M1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach  
(Verbindung der finanziellen Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten mit der Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien)**

*Antwort des Staatsrats*

**1. Einleitung**

Da es in den drei Motionen um das gleiche Thema geht und darin gemeinsame Probleme zur Sprache gebracht werden, beantwortet sie der Staatsrat gleichzeitig.

Bevor der Staatsrat Stellung nimmt, soll in einem Überblick die allgemeine Problematik der Finanzierung der politischen Parteien auf nationaler und kantonaler Ebene, die «klassischen» Modelle der Parteienfinanzierung, die kantonalen Systeme zur Förderung der politischen Parteien und Gruppierungen sowie allfällige staatliche Kontrollen ihrer Finanzierung kurz dargelegt werden.

**a) Die Problematik**

Die Problematik der Transparenz bei der Finanzierung von politischen Parteien ist schon seit vielen Jahren ein Diskussionsthema in der Schweiz.

Die Probleme, die zur Sprache gebracht werden, um Transparenz bei der Buchführung und den Einkünften der politischen Parteien und Gruppierungen zu erlangen, sind praktisch immer die gleichen. Es handelt sich im Allgemeinen um die Argumente, die schon seit vielen Jahren von der Organisation «Transparency International Suisse» zusammengetragen werden, die wie folgt zusammengefasst werden können: *«Das Stimmvolk wählt seine Volksvertreter und die Partei nach Sympathie und ideologischer Überzeugung. Unterstützen Interessengemeinschaften die Parteien zunehmend finanziell, könnte die Gefahr bestehen, dass die Parteien ihre Programme nicht mehr nur nach ihrer Ideologie, sondern vermehrt nach den Wünschen der Interessengruppen gestalten. Somit würden die Partei und ihre Mitglieder als Vertreter des Volkes fragwürdig. Parteien mit einem grossen Wahlkampfbudget könnten zudem omnipräsent sein und die Stimmberechtigten mit Propaganda überschütten – sei es auf der Strasse oder in den Medien. Eine*

*ausgewogene Meinungsbildung scheint gefährdet»* ([http://www.ch.ch/abstimmungen\\_und\\_wahlen/02186/02191/02284/index.html?lang=de](http://www.ch.ch/abstimmungen_und_wahlen/02186/02191/02284/index.html?lang=de)).

In der Schweiz haben die politischen Parteien die Rechtsform des Vereins; sie sind somit nicht gewinnorientiert. Als Hauptakteure des politischen Lebens auf Bundes- und kantonaler Ebene sind sie für ihre Finanzierung nach wie vor weitgehend abhängig von den Beiträgen ihrer Mitglieder und ihrer «Sponsoren».

In den meisten Kantonen ist die Veröffentlichung der finanziellen Beiträge an die Parteien nicht obligatorisch. Auf Bundesebene haben die zahlreichen Versuche einer Regelung dieser Frage bisher immer fehlgeschlagen, zuletzt im Nationalrat in der Frühjahrsession 2010.

Die Frage der Transparenz der Finanzierung von politischen Parteien taucht in unserem Land jedoch immer wieder auf, vor allem weil die Schweiz gegenüber den Nachbarländern eine Ausnahme darstellt. In nahezu allen europäischen Ländern muss über die finanziellen Beiträge an die Parteien und politischen Gruppierungen Rechenschaft abgelegt werden. Die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) hat bisher in 40 der 47 Mitgliedstaaten Evaluationen zum Thema Finanzierung der politischen Parteien durchgeführt. Aus diesen Länderexamina wird ersichtlich, dass es nur in der Schweiz und Schweden keine gesetzliche Regelung gibt. Die Evaluation der Schweiz erfolgte dieses Jahr auf der Grundlage eines Fragebogens und eines Expertenbesuchs, der vom 9. bis 13. Mai 2011 stattgefunden hat. Daraufhin wurde vom Bundesamt für Justiz ein rechtsvergleichendes Gutachten über die Finanzierung der politischen Parteien und der Wahlkampagnen erstellt und an das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) überwiesen. Das EJPD nimmt gegenwärtig eine vertiefte Analyse des Gutachtens vor und wird danach über mögliche weitere Schritte befinden. Sobald die Empfehlungen der GRECO zur Situation in der Schweiz veröffentlicht worden sind, was Ende dieses Jahres der Fall sein wird, wird der Bundesrat zudem innert 18 Monaten einen Bericht über deren Umsetzung verfassen müssen.

## b) Die Herausforderungen und die Finanzierungsmodelle

Aus einer Studie des Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung von 2008 (IDHEAP, Mathieu Gunzinger, «Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses», Cahier de l'IDHEAP 240/2008, S. 27 ff.; [IDHEAP]) geht hervor, dass *sich letztendlich die Frage stellt, welche Massnahme anzuwenden ist zwischen der Notwendigkeit, die inflationären Auswüchse des Systems des freien Wettbewerbs zu begrenzen, und dem Willen, es allen politischen Parteien und Gruppierungen zu ermöglichen, ihrer Stimme in der politischen Arena Gehör zu verschaffen. Soll der Staat den*

*politischen Parteien einen Anreiz bieten für mehr Transparenz oder soll er einen Teil ihrer Aktivitäten finanzieren um den Grundsatz der Gleichstellung nicht zu gefährden? Zu diesem Thema stehen sich mehrere Theorien gegenüber und es werden vier Finanzierungsmodelle unterschieden:*

– *Zentrales Grundmodell: Es wird davon ausgegangen, dass die politische Aktivität vor allem in der Verantwortung jedes Einzelnen liegt und auf staatsbürgerlichem Engagement basiert. Die politischen Parteien werden als freiwillige Organisationen betrachtet und sie müssen von denen finanziert werden, die ihre Interessen teilen. Der Staat ist in diesem Modell abwesend: Er leistet den Parteien keine finanzielle Hilfe und schreibt auch keine entsprechenden Kontrollmechanismen vor.*

– *Die Parteienförderung mit Schwergewicht beim Staat: Die Parteien erhalten staatliche Beiträge und müssen sich im Gegenzug gewissen Kontrollen unterziehen. Dieses Modell geht somit mit einem Leistungsvertrag zwischen dem Staat und den politischen Parteien einher.*

– *Die Parteienförderung mit Schwergewicht bei den Parteien: Die politischen Parteien befinden sich im Kern des Staatsapparats. Ihr Alltag wird von der öffentlichen Hand finanziert und sie werden höchst selten mit Kontrollen belästigt. Im Gegensatz zur Finanzierung mit Schwergewicht beim Staat, erbringen die Parteien dem Staat keine Leistungen: Sie sind Teil des Staatsapparats.*

– *Restriktive Parteienförderung: Der Staat schreibt eine verbindliche Regelung vor, erbringt jedoch keine Hilfe als Gegenleistung. Der Schwerpunkt liegt auf der Förderung eines transparenten Parteiensystems, das eine grössere Chancengleichheit der verschiedenen Akteure gewährleistet.*

## c) Die kantonalen Hilfen an die politischen Parteien und die Transparenz ihrer Finanzierung

Gemäss der Studie des IDHEAP (Stand am 1. Mai 2007) gewähren nur die Kantone Freiburg und Genf den politischen Parteien eine **direkte staatliche Hilfe** nebst einem **indirekten Beitrag** an die Fraktionen des Parlaments. In unserem Kanton leistet der Staat in Anwendung des Gesetzes vom 22. Juni 2001 über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten seinen finanziellen Beitrag im Verhältnis zu den für die Parteien abgegebenen Stimmen. Einen Beitrag erhalten die politischen Parteien und Wählergruppen, wenn ihre Listen oder ihre Kandidatinnen und Kandidaten einen Stimmenanteil von mindestens 1 % der gültig abgegebenen Kandidatenstimmen oder Listenstimmen erhalten. Im Kanton Genf erhalten die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, wenn sie sich an die gesetzlich festgelegten Transparenzvorschriften halten jährlich einen fixen Betrag von 100 000 Franken; zudem erhält jede Partei für jeden gewählten Abgeordneten auf ihrer Liste jährlich 7000 Franken.

Die übrigen Schweizer Kantone, mit Ausnahme von Schaffhausen, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden, entrichten den Fraktionen des Parlaments nur einen *indirekten Beitrag* (IDHEAP, S. 47 ff.).

Was die Frage der **Transparenz und der Kontrollen** betrifft, sei darauf hingewiesen, dass gemäss der vorerwähnten Studie nur die Kantone Genf, Tessin und Neuenburg für die Finanzierung der politischen Tätigkeit eine gewisse Anzahl Auflagen machen. In allen übrigen Kantonen schweigt das Gesetz dazu. Im Kanton Bern hat der Grosse Rat kürzlich die Motion «Transparenz der Parteifinzen» vom 1. Juni 2010 abgewiesen, eine Motion, die von der Regierung angenommen worden war.

### 1. Kanton Genf

Wie der Kanton Freiburg bezahlt auch der Kanton Genf den politischen Parteien und Gruppierungen einen *direkten* und den parlamentarischen Fraktionen einen *indirekten* Beitrag und es ist verboten, Spenden anonym oder unter einem Pseudonym zu tätigen, unabhängig vom gespendeten Betrag (Art. 29A Abs. 4 der Loi genevoise du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques; LEDP-GE, revidiert am 27. Januar 2011). Die LEDP-GE sieht vor, dass die politischen Parteien, Vereine oder Gruppierungen, die ihre Kandidatenlisten einreichen, unter gewissen Umständen ihre Jahresrechnung, die vollständige Liste ihrer Spenderinnen und Spender und eine Konformitätsbescheinigung, die von einem von der zuständigen Behörde anerkannten Treuhänder ausgestellt worden ist, einreichen. Andernfalls stellt ihnen der Staat insbesondere die Werbeflächen nicht umsonst zur Verfügung (Art. 30 LEDP-GE) und beteiligt sich nicht an den Wahlkampfkosten (Art. 82 LEDP-GE). Der Kanton Genf sieht zudem eine ähnliche Lösung vor, wenn eine Stellungnahme eingereicht wird. Die Buchführung [der Parteien] und die Listen der Spenderinnen und Spender können schliesslich bei der zuständigen Behörde von jeder im Kanton Genf wohnhaften oder stimmberechtigten Person eingesehen werden (Art. 29A Abs. 8 LEDP-GE).

### 2. Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg, der wie der Kanton Genf einen *direkten* Beitrag an die politischen Parteien und Gruppierungen und einen *indirekten* Beitrag an die Fraktionen entrichtet, werden, wie von den Motionären festgestellt wird, an die Parteien keine Anforderungen gestellt, was die Transparenz ihrer Finanzierung betrifft. Vom Staat Freiburg wird auch keine Kontrolle der Organisation der politischen Parteien verlangt.

### 3. Kanton Tessin

Im Kanton Tessin, der den parlamentarischen Fraktionen *indirekte* Beiträge bezahlt, müssen die Parteien der Staatskanzlei alle Spenden über einem festgelegten Höchstbetrag melden und die Identität

der Spenderin oder des Spenders angeben. Diese Transparenzpflicht gilt für politische Parteien, die Spenden von mehr als 10000 Franken erhalten, aber auch Kandidatinnen und Kandidaten müssen Spenden über 5000 Franken melden (Legge sul'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; LEDP-TI, Art. 114 und 115). Parteien, die diesen Anforderungen nicht nachkommen, werden vom staatlichen Beitrag zugunsten der parlamentarischen Fraktionen ausgeschlossen. Das Gesetz sieht keine spezifischeren Kontrollen der Rechnungen der Parteien vor (Quelle: IDHEAP, S. 53 f.).

### 4. Kanton Neuenburg

Der neuenburgische Gesetzgeber schreibt nicht vor, dass die politischen Parteien und Gruppierungen die Identität ihrer Spenderinnen und Spender offenlegen, aber er verpflichtet sie dazu, jährlich ihre Erfolgsrechnung und Bilanz zu veröffentlichen (Art. 6A der Loi d'organisation du Grand Conseil du 22 mars 1993; LOGC – NE). Wird diese Vorschrift nicht befolgt, so zieht der Staat seinen Beitrag an die Finanzierung der Parlamentsfraktionen zurück (Art. 131a Abs. 4 LOGC-NE) (Quelle: IDHEAP, S. 54).

### d) Vergleich der von den Kantonen beschlossenen Modelle zur Parteienfinanzierung<sup>1</sup>

Wie man feststellen kann, hat nur der Kanton **Genf** sich wirklich mit einer Gesetzgebung ausgestattet, die sich mit dem *Modell der Parteienförderung mit Schwergewicht beim Staat* vergleichen lässt. Die Hilfe zugunsten der Parteien erfolgt in verschiedenen Formen – die Parteien erhalten namentlich eine Finanzhilfe für den Wahlkampf – und im Gegenzug übt der Staat seine Kontrolle über die Rechnung der Parteien aus.

Auch der Staat **Freiburg** bietet den Parteien während dem Wahlkampf Unterstützung, verlangt jedoch nicht, dass sie sich einer Kontrolle ihrer Organisation unterziehen. Freiburg kann mit dem *Modell der Parteienförderung mit Schwergewicht bei den Parteien* in Verbindung gebracht werden, auch wenn nach Ansicht der IDHEAP die Hilfen relativ gering ausfallen<sup>2</sup>.

Die Kantone **Neuenburg** und **Tessin** schreiben den Parteien vor, dass sie entweder ihre Buchhaltung oder die Identität ihrer Spender offenlegen, und sie bieten keine andere finanzielle Hilfe als jene, die für die parlamentarischen Fraktionen gewährt wird. Diese Kantone erbringen in diesem Sinn eine *restriktive Parteienförderung*.

### In allen anderen Kantonen, die bestenfalls eine Entschädigung für die parlamentarischen Frak-

<sup>1</sup> IDHEAP, S. 54 f.

<sup>2</sup> Dieser Kommentar des IDHEAP wurde 2008 verfasst, also bevor die Motion Benoît Rey (M1100.10) über die Versandkosten der Wahlprospekte für erheblich erklärt wurde. Der Gesetzesentwurf Nr. 260 zur Änderung des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG) ist an den Grossen Rat überwiesen worden und dürfte in der Septembersession 2011 behandelt werden.

**tionen bieten** und welche die Parteien zu keinen Kontrollaufgaben verpflichten, entspricht die Parteienförderung dem *zentralen Grundmodell*. In diesen Kantonen werden die Parteien als offene Vereine der Zivilbevölkerung betrachtet, und sie werden vor allem durch ihre Mitglieder finanziert.

## 2. Grundsätzliche Haltung des Staatsrats

Obwohl auch der Bund direkt mit den gestellten Fragen konfrontiert ist und früher oder später Lösungen auf nationaler Ebene vorschlagen kann, befürwortet der Staatsrat grundsätzlich die Einführung von kantonalen Regeln der Transparenz, die in der Zwischenzeit für die Parteien und politischen Gruppierungen gelten sollen. In der Frage darüber, ob eine direkte oder indirekte staatliche Hilfe an diese Parteien und Gruppierungen entrichtet werden soll, teilt der Staatsrat die Besorgnis und die Argumente der Motionärinnen und Motionäre.

Es muss jedoch daran erinnert werden, dass der Staat Freiburg zusammen mit dem Kanton Genf der einzige Kanton in der Schweiz ist, der den politischen Parteien eine direkte Hilfe gewährt<sup>1</sup>. Mit den Entschädigungen der parlamentarischen Fraktionen gewährt er zudem indirekte Beiträge an die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien. Im Gegensatz insbesondere zum Kanton Genf verlangt der Staat Freiburg jedoch keine Gegenleistung für diese Hilfen, sei es auch nur unter dem Gesichtspunkt der Transparenz der übrigen Finanzierungsquellen. Die Staatshilfen werden den politischen Parteien und Gruppierungen des Kantons Freiburg frei gewährt, womit das Modell der *Parteienförderung mit Schwergewicht bei den Parteien* verfolgt wird. Eine Annahme im kommenden September des Gesetzesentwurfs Nr. 260, der die direkten Staatshilfen für politische Parteien und Gruppierungen deutlich erhöhen würde, würde an dieser fehlenden Transparenz von Seiten der politischen Parteien und Gruppierungen nichts ändern.

Unter diesen Umständen ist der Staatsrat der Meinung, dass es, soweit immer umfangreichere direkte Hilfen an die politischen Parteien bezahlt werden, angemessen und sogar normal ist, dass als logische Folge dieser Hilfe die Finanzen der Begünstigten von jedermann transparent konsultiert werden können. Bei den üblichen Subventionierungsverfahren wird im Übrigen immer eine solche Transparenz von den Begünstigten verlangt. Zwar kann die Transparenz, nach Meinung des Staatsrats, für die Parteienfinanzierung etwas weniger streng umgesetzt werden, es scheint jedoch notwendig, dass der Staat seine Partner, die «politischen Parteien und Gruppierungen» einer, wenn auch zurückhaltenden, Kontrolle ihrer Finanzierung unterstellt. Eine solche Kontrolle müsste namentlich erlauben, die sehr oft unbegründeten Verdachtsfälle von zweifelhafter Finanzierung politischer Parteien und Gruppierungen mitunter aus dem Weg zu räumen, damit wieder Ruhe in eine politische Debatte einkehren kann, die immer

stärker durch Fragen der Finanzierung beeinflusst wird. Diese Transparenz läge offensichtlich im Sinne des öffentlichen Interesses, da die politischen Parteien und Gruppierungen, die immer öfter auf Angriffe auf die Art ihrer Finanzierung reagieren müssen, ihre Kräfte nicht für die Verteidigung der Art, sondern den Inhalt ihrer politischen Tätigkeiten einsetzen könnten. Das gleiche gilt für politische Parteien und Gruppierungen, welche diese Transparenz manchmal zu einer Priorität gemacht haben. Wenn erst einmal die Frage der Form vom Tisch ist, können sich letzten Endes alle politischen Parteien und Gruppierungen erneut auf die Tätigkeiten konzentrieren, die sie für unsere Demokratie so unentbehrlich machen, also auf politische Debatten zu Gesellschaftsfragen, und dabei auf den Inhalt, und nicht auf die Form.

Auch wenn diese begrenzte Transparenz den Rückzug gewisser «Sponsoren» zur Folge haben dürfte, dann wäre dies im Übrigen kein Nachteil für die Demokratie. Die Mitgliederbeiträge und anderen Förderungen sowie die Staatshilfen würden es diesen politischen Parteien und Gruppierungen nach wie vor erlauben, sich Gehör zu verschaffen. Durch die allfällige Wiederherstellung eines gewissen Gleichgewichts unter den politischen Parteien und Gruppierungen könnte schlussendlich jeder und jede seine oder ihre Meinung freier äussern, was die demokratische Debatte noch weiter fördern würde.

Der Staatsrat befürwortet daher die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien.

## 3. Haltung des Staatsrats

*Auf dieser Grundlage antwortet der Staatsrat daher wie folgt auf die Motionen M1115.11, M1114.11 und M1118.11.*

### *a. Haltung des Staatsrats zur Motion 1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaëtan Emonet*

Der Staatsrat befürwortet die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien. Im Übrigen erhält bereits eine überwiegende Mehrheit der politischen Parteien und Gruppierungen auf kantonaler Ebene direkte und indirekte Finanzhilfen des Staates Freiburg.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass das Privatinteresse der «kleinen» Spender, welche die betroffene politische Partei oder Gruppierung nicht beeinflussen, das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz überwiegt. Unter diesen Umständen müsste die Liste dieser «kleinen» Spender nicht veröffentlicht werden.

Hingegen scheint es offensichtlich, dass sich der Einfluss eines «grossen» Spenders auswirken kann, beispielsweise bei einer Abstimmungsvorlage, die ihn direkt oder indirekt betrifft. Da die politischen Parteien und Gruppierungen in der Politik eine sehr wichtige Rolle einnehmen, scheint es daher angebracht, der

<sup>1</sup> Diese direkten Beiträge würden im Falle einer Annahme durch den Grossen Rat des Gesetzesentwurfs Nr. 260 zur Änderung des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten deutlich erhöht.

Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, die Liste dieser Spender zu konsultieren.

Grundsätzlich befürwortet der Staatsrat den Vorschlag der Motionäre, nach dem die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben soll, Einsicht in die Liste der Spenderinnen und Spender zu erhalten. Er ist hingegen der Ansicht, dass nur die Spenden über 10 000 Franken, und nicht über 5 000 Franken, der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden sollten.

Nach Artikel 73 Abs. 2 des Grossratsgesetzes kann der Staatsrat die Aufteilung der Motion verlangen, wenn sie Elemente enthält, die getrennt behandelt werden können. Er nimmt in diesem Fall ausdrücklich zu jedem Punkt, aber auch zur Motion als Ganzes Stellung für den Fall, dass der Grosse Rat die Aufteilung nicht annimmt.

Angesichts der oben stehenden Ausführungen beantragt der Staatsrat im Grundsatz die Annahme dieser Motion, wenn die berücksichtigten Spenden mehr als 10 000 Franken betragen. Wird diese Option nicht in Betracht gezogen, beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion als Ganzes.

**b. Haltung des Staatsrats zur Motion 1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty**

Der Staatsrat befürwortet die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien. Dies gilt umso mehr, wenn, wie im vorliegenden Fall, diese Regeln mit der Zahlung von direkten und indirekten Hilfen durch den Staat an die politischen Parteien und Gruppierungen verknüpft werden sollten.

Das vorgeschlagene Mittel zur Transparenz, also dass die politischen Parteien und Gruppierungen nur von der kantonalen Hilfe profitieren können, wenn sie ihre Buchhaltung innert einer bestimmten Frist bei der Staatskanzlei einreichen, scheint auf den ersten Blick eine bestechende Idee. Sie birgt jedoch das Risiko der Schwerfälligkeit und könnte beachtliche Umsetzungskosten nach sich ziehen.

Damit eine Buchhaltung überhaupt beachtenswert ist, muss sie zwingend geprüft und ihre Konformität bescheinigt werden. Ist dies nicht der Fall, kann ihre Integrität (zu) einfach angezweifelt werden, wodurch die Massnahme ihren Sinn verliert.

Diese Prüfung könnte auf zwei Arten vonstatten gehen. Die erste bestünde darin, die betroffenen politischen Parteien und Gruppierungen zu verpflichten, ihre Buchhaltung einer Revisionsstelle vorzulegen; dadurch würden jedoch Kosten entstehen. Die zweite könnte allenfalls darin bestehen, diese Buchhaltungen durch Organe des Staates prüfen zu lassen, die noch bestimmt oder gebildet werden müssten; diese Lösung würde ebenfalls Kosten verursachen, sowohl für die politischen Parteien und Gruppierungen, als auch für den Staat. Das Verfahren könnte eine gewisse Zeit dauern, wo die politischen Parteien und Gruppierungen doch oft rasch auf Liquidität angewiesen sind.

Auch wenn der Staatsrat eine Verbindung seiner Hilfen mit der Beachtung gewisser Regeln der Transparenz durch die Begünstigten befürwortet, hält er die Verpflichtung, ihre Rechnungen innert einer bestimmten Frist dem Staat zu übermitteln, für unverhältnismässig.

Er beantragt daher die Ablehnung dieser Motion.

**c. Haltung des Staatsrats zur Motion 1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach**

Der Staatsrat befürwortet die Einführung gewisser Regeln der Transparenz betreffend die Finanzierung von politischen Parteien. Da im Übrigen bereits eine überwiegende Mehrheit der politischen Parteien und Gruppierungen auf kantonaler Ebene direkte und indirekte Finanzhilfen des Staates Freiburg erhält, hält er es für sinnvoll, die Ausschüttung dieser Hilfen an die Mitteilung einer Spenderliste an den Staat zu knüpfen.

Aus den in Zusammenhang mit der Motion 1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty erwähnten Gründen ist er der Ansicht, dass der von den Motionären erwähnte Betrag von über 500 Franken – obwohl es sich grundsätzlich bereits um einen hohen Betrag handelt – trotzdem zu tief ist, um auf die begünstigte Partei einen entscheidenden Einfluss auszuüben. Das Privatinteresse dieser «kleinen» Spender, die die betroffene politische Partei oder Gruppierung nicht wirklich beeinflussen, überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz.

Er beantragt daher die Ablehnung dieser Motion.

**4. Schlussfolgerung**

Aus diesen Gründen und überzeugt davon, dass den politischen Parteien und Gruppierungen, die von einer finanziellen Staatshilfe profitieren möchten, einfach umzusetzende Regeln der Transparenz auferlegt werden müssen, beantragt der Staatsrat:

1. die Annahme der Motion 1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaëtan Emonet, sofern die berücksichtigten Parteienspenden mehr als 10 000 Franken betragen. Ansonsten beantragt er die Ablehnung dieser Motion;
2. die Ablehnung der Motion 1114.11 Hugo Raemy/François Roubaty;
3. die Ablehnung der Motion 1118.11 Dominique Corminbœuf/Christian Marbach.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motionen befinden sich auf S. 1906ff.

**Motion M1116.11 Pierre Mauron/  
Andrea Burgener**  
(représentativité politique dans les conseils  
d'administration des grandes entreprises détenues  
par l'Etat)

*Réponse du Conseil d'Etat*

1. La question de la représentativité politique, comme celle de la parité «hommes–femmes» dans les organes dirigeants de sociétés privées auxquelles l'Etat participe ou d'entreprises publiques ou semi-publiques, a été traitée dans la réponse au postulat Moritz Boschung/Alex Glardon concernant la gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance). Il est en particulier spécifié que la représentativité politique est liée à la fois à l'autorité publique qui est chargée de désigner des représentants et représentantes de la collectivité publique et du mandat qui leur est confié et des objectifs poursuivis par les entreprises. Ceux-ci peuvent être prioritairement de nature commerciale de telle sorte que l'exigence d'une répartition politique équitable apparaît moins s'imposer. On doit ajouter que les autorités de surveillance, notamment la FINMA dans le cadre de la surveillance de la BCF, proposent régulièrement de ne pas prendre en compte cette représentation politique lors de la désignation des administrateurs. En revanche, dès lors que la mission confiée à l'entreprise répond à un intérêt public prépondérant, les principes constitutionnels devraient être respectés. Ainsi, une représentation proportionnelle s'impose d'autant plus si les délégué-e-s de la corporation étatique selon la législation sont désignés par le pouvoir législatif.
  2. Dans les conclusions dudit rapport sur la gouvernance d'entreprise publique, le Conseil d'Etat a estimé qu'en l'état aucun acte constitutionnel ou législatif nouveau ne sera mis en œuvre en vue de réglementer de manière distincte les différents aspects se rapportant à la gouvernance d'entreprise publique, singulièrement sous l'angle de la représentation de l'Etat, de la gestion de sa participation, du management et du controlling. En revanche, il est d'avis que les dispositions en la matière pourraient faire l'objet de directives gouvernementales qui porteraient notamment sur la représentation politique de l'Etat dans les organes dirigeants à la fois des entités privées, publiques ou semi-publiques.
  3. Dans ce sens et en conclusion, le Conseil d'Etat propose de rejeter cette motion.
- La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. 1861ss.

**Motion M1116.11 Pierre Mauron/  
Andrea Burgener**  
(politische Repräsentativität in den Verwaltungsräten der grossen Unternehmen in staatlicher Hand)

*Antwort des Staatsrats*

1. Die Frage der politischen Vertretung in den Führungsorganen von privatrechtlichen Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung oder öffentlich-rechtlichen sowie gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wurde wie jene der Vertretung der Geschlechter in der Antwort auf das Postulat Moritz Boschung/Alex Glardon über die Public Corporate Governance behandelt. Es wird insbesondere angeführt, dass die politische Vertretung sowohl mit der öffentlichen Behörde verbunden ist, welche den Auftrag hat, Vertreter des Gemeinwesens und das ihnen anvertraute Mandat zu bestimmen, als auch mit den Zielen, welche die Unternehmen anstreben. Diese können in erster Linie kommerzieller Art sein, so dass sich hier der Anspruch einer ausgewogenen politischen Vertretung weniger stark aufzudrängen scheint. Es muss angefügt werden, dass die Aufsichtsbehörden, im Rahmen der Aufsicht der FKB namentlich die FINMA, regelmässig vorschlagen, diese politische Vertretung bei der Ernennung der Verwaltungsratsmitglieder nicht zu beachten. Besteht hingegen am Auftrag, welcher dem Unternehmen anvertraut wurde, ein überwiegendes öffentliches Interesse, müssen die Verfassungsgrundsätze beachtet werden. Somit drängt sich eine proportionale Vertretung umso mehr auf, je mehr die Vertreter der öffentlichen Einheit, gemäss der Gesetzgebung, durch die Legislative ernannt werden.
  2. In den Schlussfolgerungen des erwähnten Berichts über die Public Corporate Governance schlägt der Staatsrat vor, dass gegenwärtig kein neues Recht auf Stufe Verfassung oder Gesetz eingeführt wird, das die verschiedenen Aspekte der Public Corporate Governance, besonders unter dem Blickwinkel der Staatsvertretung, der Verwaltung seiner Beteiligungen, des Managements und des Controllings, klar regeln würde. Er ist hingegen der Meinung, dass die Bestimmungen in dieser Sache Gegenstand von Regierungsrichtlinien sein könnten, die sich namentlich auf die politische Vertretung des Staates in den Führungsorganen der privatrechtlichen, öffentlich-rechtlichen oder gemischtwirtschaftlichen Einheiten beziehen würden.
  3. In diesem Sinne beantragt der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion.
- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. 1861ff.

**Motion M1117.11 Nicolas Rime/  
René Thomet  
(des entreprises en mains publiques transparentes)**

*Réponse du Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat tient à rappeler aux motionnaires que plusieurs «sociétés détenues par une institution publique» ne sont pas libres de fixer les «revenus individuels des membres de leur direction...» puisqu'elles sont soumises soit à la LPers soit à des ordonnances spécifiques et sont dirigées par des cadres supérieurs de l'Etat (OCN, ECAB, HFR, RFSM).

Il faut constater également que la transparence engendre des effets secondaires pervers, les comparaisons entraînant plutôt des augmentations de salaires partout. Une entreprise «en mains de l'Etat» comme la BCF qui pratiquerait une transparence totale alors que ses concurrents directs ne le feraient pas, serait dangereusement fragilisée. A relever par ailleurs que dans les comptes 2010 la BCF publie la totalité des chiffres des rémunérations fixes et des boni.

Le Conseil d'Etat constate en outre que les trois entreprises principales dont le canton est actionnaire majoritaire: BCF, Groupe E et TPF, pratiquent déjà la transparence correspondant aux normes communément admises aujourd'hui.

Pour le reste, le Conseil d'Etat rappelle que la problématique soulevée a également été abordée dans le rapport sur le postulat Moritz Boschung/Alex Glardon concernant la gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance). Dans ses conclusions, le Conseil d'Etat a estimé qu'en l'état aucun acte constitutionnel ou législatif nouveau ne sera mis en œuvre en vue de régler de manière distincte les différents aspects se rapportant à la gouvernance d'entreprise, singulièrement sous l'angle de la représentation de l'Etat, de la gestion de ses participations, du management et du controlling.

Au vu de ces considérations et en conclusion, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en pp. 1862ss.

**Motion M1117.11 Nicolas Rime/  
René Thomet  
(transparente öffentliche Unternehmen)**

*Antwort des Staatsrats*

Der Staatsrat möchte die Motionäre daran erinnern, dass mehrere «Gesellschaften im Eigentum einer öffentlichen Institution» das «persönliche Einkommen ihrer Direktionsmitglieder...» nicht frei bestimmen können, da sie entweder dem StPG oder spezifischen Verordnungen unterstehen und von höheren Kadern des Staates geführt werden (ASS, KGV, HFR, FNPG).

Es muss ebenfalls festgestellt werden, dass die Transparenz unerwünschte Nebeneffekte nach sich zieht, da

Vergleiche eher dazu führen, dass die Löhne überall steigen. Wenn ein sich «in staatlicher Hand» befindliches Unternehmen, wie die FKB, eine vollständige Transparenz an den Tag legen würde, während seine direkten Konkurrenten dies nicht tun, würde es dadurch gefährlich geschwächt werden. Im Übrigen sei erwähnt, dass die FKB in ihrer Jahresrechnung 2010 die Zahlen der gesamten festen Entschädigungen und Boni publiziert.

Der Staatsrat stellt weiter fest, dass in den drei hauptsächlichen Unternehmen, bei denen der Kanton Mehrheitsaktionär ist: FKB, Groupe E und TPF, bereits Transparenz nach den heute allgemein anerkannten Normen herrscht.

Der Staatsrat erinnert im Übrigen daran, dass die aufgeworfene Problematik auch im Bericht zum Postulat Moritz Boschung/Alex Glardon über die Public Corporate Governance behandelt wurde. In seinen Schlussfolgerungen vertritt der Staatsrat die Meinung, dass gegenwärtig kein neues Recht auf Stufe Verfassung oder Gesetz eingeführt werden soll, das die verschiedenen Aspekte der Corporate Governance, besonders unter dem Blickwinkel der Staatsvertretung, der Verwaltung seiner Beteiligungen, des Managements und des Controllings, klar regeln würde.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf S. 1862ff.

**Motion M1120.11 André Schoenenweid/  
Stéphane Peiry  
(nouvelle loi sur les finances communales. Modification de la loi sur les communes (LCo))**

*Réponse du Conseil d'Etat*

La motion demandant la révision totale de la loi sur les communes s'appuie sur un certain nombre d'arguments qu'il convient d'examiner. Les questions d'ordre terminologique ne posent en soi pas de problème particulier, étant entendu qu'elles ne justifient pas à elles seules une révision totale. Les questions de fond auxquelles les motionnaires font allusion nécessitent une appréciation différenciée. Cependant, en matière de conseil général et contrairement à ce que les motionnaires semblent penser, la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) permet d'ores et déjà de réduire le nombre des membres du parlement communal à trente, quelle que soit la taille de la commune (art. 27 al. 2 LCo).

Certes, une révision totale est le lieu pour mener un débat de fond sur les institutions concernées. Mais il va sans dire qu'une remise en question générale implique également un processus relativement long à mettre en place. Or certaines adaptations de la LCo devraient probablement être réalisées sans tarder, ce qui soulève

la question d'un éventuel fractionnement de la motion. Le Conseil d'Etat reviendra plus loin sur ce point.

Les auteurs de la motion sont en outre d'avis que les fusions attendues ces prochaines années ainsi qu'une nouvelle répartition des tâches impliqueront d'autres modifications à apporter à la LCo. On peut dès lors partir de l'idée qu'il ne serait guère judicieux de lancer un projet de révision totale de la LCo avant que les projets précités n'aient été menés à bien. Or, le programme de fusion doit, selon la loi du 9 décembre 2010 sur l'encouragement des fusions de communes (LEFC ; ROF 2010\_150), porter ses effets jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Quant à un projet de nouvelle répartition des tâches Etat-communes, aucun calendrier n'est pour l'instant fixé.

En ce qui concerne le volet des dispositions financières, les motionnaires estiment qu'une loi sur les finances communales devrait utilement les reprendre, tout en adaptant le système pour le rendre compatible avec MCH2. Le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé sur l'instrument légal opportun, mais il rejoint les motionnaires quant au principe. Le Conseil d'Etat a en effet l'intention d'introduire MCH2 pour les communes fribourgeoises dans les années à venir. Ceci signifie tout d'abord qu'un avant-projet de loi, contenant les adaptations LCo y relatives, devra être mis en consultation. Les premiers travaux préparatoires concernant ce projet sont en cours. Le projet a par ailleurs déjà été mentionné dans le message n° 203 du 6 juillet 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les finances de l'Etat (adaptation au nouveau modèle comptable harmonisé) (BGC 2010 p. 1738).

En conclusion, il s'avère que les vœux des motionnaires impliquent des calendriers de réalisation fort différents. En effet, la révision du chapitre des finances commanderait de lancer les travaux sans tarder alors que les effets du nouveau découpage communal après réalisation du programme de la LEFC incitent à ne pas démarrer la révision totale de la LCo avant que les premiers contours du nouveau paysage communal fribourgeois ne se dessinent.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient d'accorder une priorité à la révision du volet financier de la LCo. En effet, bon nombre des dispositions critiquées ou de la terminologie inadéquate a probablement trait aux articles financiers. Une éventuelle nouvelle loi sur les finances communales accompagnée du nettoyage de la LCo en ce qui concerne les dispositions à caractère financier permettrait de régler cet important domaine dans un horizon plus rapproché. Compte tenu de la complexité de la matière et du temps nécessaire pour consulter les communes sur cet objet important pour elles, le Conseil d'Etat estime toutefois que le délai ordinaire d'une année pour l'élaboration du projet de loi et du message est en l'espèce trop serré.

S'agissant de la révision totale de la LCo, le Conseil d'Etat pense qu'elle devrait être envisagée à terme, sans pour autant préjuger du programme gouvernemental de la législature à venir. Cela dit, le fait de lan-

cer d'emblée un projet de révision totale de la LCo comporterait un sérieux risque de retard dans la mise en œuvre du projet MCH2 au niveau communal. Les enjeux dudit projet commandent dès lors de ne pas en entraver l'avancement par l'ampleur de la révision totale d'une loi aussi fondamentale que la loi sur les communes.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat se voit amené à proposer le fractionnement de la motion: la première partie concernerait la révision totale de la LCo, la seconde la révision du chapitre financier par l'élaboration d'un projet de loi ad hoc impliquant une révision partielle de la LCo.

Si le Grand Conseil accepte le fractionnement de la motion, le Conseil d'Etat propose de rejeter la première partie et d'accepter la seconde, avec toutefois une demande de prolongation du délai pour la suite à donner. Si le fractionnement est refusé, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion dans son ensemble.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

### **Motion M1120.11 André Schoenenweid/ Stéphane Peiry** **(neues Gesetz über die Gemeindefinanzen. Änderung des Gesetzes über die Gemeinden)**

*Antwort des Staatsrats*

Zur Begründung dieser Motion, die eine Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden verlangt, werden eine Anzahl Argumente vorgebracht, die geprüft werden müssen. Die terminologischen Fragen stellen an sich kein besonderes Problem dar und vermögen, für sich betrachtet, noch keine Totalrevision zu rechtfertigen. Die Grundsatzfragen, auf die die Motionäre anspielen, sind differenziert zu betrachten. Was jedoch den Generalrat betrifft, so erlaubt es das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) – entgegen der Annahme der Motionäre – bereits, die Anzahl der Mitglieder des Gemeindeparlaments auf 30 herabzusetzen und zwar unabhängig von der Grösse der Gemeinde (Art. 27 Abs. 2 GG).

Sicherlich bietet eine Totalrevision Anlass zur Führung einer Grundsatzdebatte über die betreffenden Institutionen. Es versteht sich jedoch von selbst, dass eine allgemeine Infragestellung auch einen Prozess voraussetzt, für den eine grosse Vorbereitungsarbeit nötig ist. Gewisse Anpassungen des GG sollten jedoch wahrscheinlich unverzüglich vorgenommen werden, daher stellt sich die Frage nach einer allfälligen Aufteilung der Motion. Der Staatsrat wird später auf diesen Punkt zurückkommen.

Die Verfasser der Motion sind ausserdem der Meinung, dass die in den nächsten Jahren erwarteten Gemeindefusionszusammenschlüsse sowie eine neue Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden weitere Änderungen des GG nach sich ziehen wer-

den. Man kann daher davon ausgehen, dass es kaum sinnvoll wäre, eine Totalrevision des GG zu lancieren, bevor die erwähnten Projekte abgeschlossen sind. Gemäss dem Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindegemeinschaften (GZG; ASF 2010\_150) muss das Fusionsprogramm bis am 1. Januar 2017 umgesetzt sein. Für das Projekt der neuen Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden steht bis jetzt noch kein Zeitplan fest.

Was die Bestimmungen über die Finanzen betrifft, so sind die Motionäre der Ansicht, dass es sinnvoll wäre, diese in ein Gesetz über die Gemeindefinanzen zu integrieren und das System gleichzeitig an HRM2 anzupassen. Der Staatsrat hat noch nicht darüber entschieden, welches Rechtsinstrument zweckmässig ist, schliesst sich den Motionären jedoch an, was den Grundsatz betrifft. Der Staatsrat beabsichtigt tatsächlich, HRM2 für die freiburgischen Gemeinden in den kommenden Jahren einzuführen. Das bedeutet als Erstes, dass ein Gesetzesvorentwurf, der entsprechende Anpassungen des GG enthält, in die Vernehmlassung gegeben werden muss. Erste Vorbereitungen dafür sind im Gange. Das Projekt ist im Übrigen in der Botschaft Nr. 203 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (Anpassung an das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell) vom 6. Juli 2010 (TGR 2010 S. 1752) bereits erwähnt worden.

Es zeigt sich also, dass die Wünsche der Motionäre mit höchst unterschiedlichen Zeitplänen verbunden sind. So müssten die Arbeiten für eine Revision des Kapitels Finanzen unverzüglich in Angriff genommen werden, während die Auswirkungen einer Neueinteilung der Gemeindegrenzen nach der Umsetzung des Programms des GZG voraussetzen, dass die Totalrevision des Gemeindegesetzes erst gestartet wird, wenn sich die ersten Umrisse der neuen freiburgischen Gemeindefinanzlandschaft abzeichnen.

Der Staatsrat ist der Meinung, dass einer Revision der Bestimmungen des GG über die Finanzen Priorität eingeräumt werden sollte. Viele der kritisierten Bestimmungen und auch die überholte Terminologie haben vermutlich mit den Artikeln über die Finanzen zu tun. Ein allfälliges neues Gesetz über die Gemeindefinanzen und eine gleichzeitige Entkoppelung des GG von den Bestimmungen mit finanziellem Inhalt würden es ermöglichen, diesen wichtigen Bereich in einem näherliegenden zeitlichen Rahmen zu regeln. Der Staatsrat ist jedoch der Auffassung, dass in diesem Fall aufgrund der Komplexität der Materie und in Anbetracht der für die Vernehmlassung dieses für die Gemeinden wichtigen Geschäfts benötigten Zeit die ordentliche Frist von einem Jahr für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs und der Botschaft zu knapp ist.

Was die Totalrevision des GG betrifft, so denkt der Staatsrat, dass sie zu gegebener Zeit in Betracht gezogen werden muss, ohne jedoch dem Regierungsprogramm der nächsten Legislaturperiode vorzugreifen. Eine sofortige Lancierung der Totalrevision des GG wäre mit dem erheblichen Risiko verbunden, dass

sich die Umsetzung des Projekts HRM2 auf Gemeindeebene verzögert. Die Herausforderungen dieses Projekts gebieten aber, dass es nicht durch ein Projekt vom Ausmass einer Totalrevision eines so grundlegenden Gesetzes wie das Gesetz über die Gemeinden behindert wird.

Unter diesen Umständen sieht sich der Staatsrat veranlasst, die Aufteilung der Motion vorzuschlagen: der erste Teil würde die Totalrevision des GG betreffen, der zweite die Revision des Kapitels über die Finanzen durch die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs, der eine Teilrevision des GG beinhalten würde.

Wenn der Grosse Rat mit der Aufteilung der Motion einverstanden ist, beantragt der Staatsrat, den ersten Teil abzulehnen und den zweiten Teil für erheblich zu erklären, wobei er jedoch um die Verlängerung der Frist für die Umsetzung ersucht. Wird die Aufteilung abgelehnt, so beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion als Ganzes.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

---

**Motion M1122.11 René Thomet/Gaétan Emonet**  
(**élection des syndics par le peuple. Modification de la loi sur les communes (LCo)**)

*Réponse du Conseil d'Etat*

L'élection des syndics par le peuple est un sujet récurrent dans la politique communale fribourgeoise. Après un large débat de cette question lors de la révision totale de la loi sur les communes en 1979 (BGC 1979, pp. 1915–1919), la Constituante du canton de Fribourg a rouvert la discussion sur ce thème au début des années 2000 (BOC 2002 pp. 235ss; 2003 pp. 256ss). Par motion n° 069.04 (BGC 2005 pp. 303–306), l'élection populaire du syndic était à nouveau portée à l'ordre du jour. A chaque fois, tant la Constituante que le Grand Conseil ont répondu par la négative à cette proposition.

Les arguments avancés par les motionnaires ne sont pas nouveaux. Ils ont été débattus lors des délibérations citées et documentées ci-dessus.

Le grief selon lequel certaines désignations n'auraient pas respecté la volonté populaire doit être écarté dans la mesure où la loi prévoit que le syndic est élu par les membres du collège à la majorité absolue aux premier et deuxième tours et, le cas échéant, à la majorité relative au troisième tour (art. 58 al. 3 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes [LCo ; RSF 140.1]). Ce système est dès lors l'expression de la démocratie représentative telle qu'elle a été confirmée à chaque fois où les autorités cantonales étaient saisies de la question ces derniers trente ans. Le principe de la majorité consacré par la LCo est susceptible d'assurer que le syndic soit élu par une majorité des édiles

communaux, ce qui paraît indispensable pour garantir le bon fonctionnement de cette autorité pendant une législature de cinq ans.

On rappelle par ailleurs qu'un élément a été complété lors de la révision partielle de la LCo en 2006, à savoir le tirage au sort en cas d'égalité de voix (art. 58 al. 3, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> phr. LCo). Il s'agit du principe communément admis en matière d'élections lorsqu'il y a égalité de suffrages. L'élection du syndic ne peut dès lors plus se voir bloquée par un éventuel *ex aequo* de plusieurs candidats.

Les motionnaires n'indiquent pas selon quel système l'élection du syndic devrait se dérouler, mais ils sont d'avis que l'élection tacite devrait être admise. Or pour le renouvellement intégral, l'élection tacite est précisément exclue (art. 67 al. 1 let. b de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques [LEDP ; RSF 115.1] pour l'élection selon le mode de scrutin proportionnel et art. 95 al. 1 LEDP pour l'élection selon le mode de scrutin majoritaire). Il n'est dès lors guère concevable que l'élection du syndic fasse, le cas échéant, exception à ce principe. Sinon, une telle élection populaire risquerait d'apparaître comme une demi-mesure et ne serait guère compatible avec l'élection de l'exécutif communal.

Enfin, il convient de situer l'élection populaire des syndicats dans le contexte des prochaines fusions que la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC; ROF 2010\_150) entend promouvoir. En effet, le système en place ne force pas les communes à procéder systématiquement à une élection du conseil communal de la nouvelle commune. Il n'y a élection précédant la fusion (réalisée en cours de législature) que dans les communes où le nombre de représentants ne correspond pas au nombre de sièges auxquels la commune a droit (art. 135 al. 3 LCo), la convention de fusion pouvant toutefois prévoir l'élection obligatoire (art. 136a al. 4 LCo). Dans beaucoup de fusions réalisées ces dernières années, il n'y a pas eu d'élection préalable. Or avec l'élection du syndic par le peuple, on voit mal comment le système en place pourrait être maintenu. Il y aurait vraisemblablement lieu de généraliser l'élection des autorités de la nouvelle commune préalablement à l'entrée en vigueur de la fusion. Cela signifierait probablement que le scrutin populaire portant sur la convention de fusion (art. 134d LCo dans sa teneur modifiée par la LEFC) serait suivi d'un autre scrutin, portant sur l'élection des autorités communales y compris le syndic, ce qui, selon le système adopté, pourrait donner lieu en tout à deux, voire trois passages aux urnes avant que la fusion ne puisse prendre effet. Certes, les assemblées communales et les conseils généraux ne se prononçant plus sur les conventions de fusion, cette étape de la procédure va tomber à l'avenir. Mais on ne peut exclure un sérieux risque de retard dans la réalisation des futures fusions en cas d'introduction de l'élection populaire des syndicats, car la souplesse du régime propre aux fusions telle qu'il est prévu par la LCo en vigueur ne saurait guère subsister dans un système d'élection directe du syndic par le corps électoral.

De l'avis du Conseil d'Etat, les arguments avancés par les motionnaires ne sont pas de nature à remettre en question le système d'élection du syndic ou de la syndique en vigueur, système qui a fait ses preuves, est bien ancré dans les traditions et a maintes fois été confirmé par les pouvoirs constituant et le législatif fribourgeois.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

### **Motion M1122.11 René Thomet/Gaétan Emonet** (Volkswahl des Ammanns. Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (GG))

#### *Antwort des Staatsrats*

Die Wahl des Ammanns durch das Volk ist in der freiburgischen Gemeindepolitik ein immer wiederkehrendes Thema. Nachdem diese Frage im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über die Gemeinden von 1979 breit diskutiert worden war (TGR 1979, S. 1915–1919), eröffnete der Verfassungsrat des Kantons Freiburg die Diskussion zu diesem Thema Anfang der 2000er Jahre erneut (TVR 2002 S. 235ff.; 2003 S. 256ff.). Mit der Motion Nr. 069.04 (TGR 2005 S. 303–306) wurde die Volkswahl des Ammanns erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Jedesmal antworteten sowohl der Verfassungsrat als auch der Grosse Rat ablehnend auf diesen Vorschlag.

Die von den Motionären vorgebrachten Argumente sind nicht neu. Sie wurden in den oben erwähnten und dokumentierten Beratungen debattiert.

Der Vorwurf, in gewissen Fällen sei bei der Bezeichnung der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns der Volkswille missachtet worden, muss insofern zurückgewiesen werden, als das Gesetz vorsieht, dass der Ammann im ersten und zweiten Wahlgang mit dem absoluten Mehr der Mitglieder des Kollegiums gewählt wird, und gegebenenfalls mit relativem Mehr im dritten Wahlgang (Art. 58 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden [GG; SGF 140.1]). Dieses System ist somit Ausdruck der repräsentativen Demokratie, wie es jedes Mal bestätigt wurde, wenn die Kantonsbehörden in den vergangenen dreissig Jahren mit dieser Frage befasst wurden. Das im GG verankerte Mehrheitsprinzip stellt sicher, dass der Ammann von einer Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder gewählt wird, was unerlässlich sein dürfte, um ein gutes Funktionieren dieser Behörde während einer Legislaturperiode von fünf Jahren zu gewährleisten.

Es sei ausserdem daran erinnert, dass bei der Teilrevision des GG von 2006 eine Ergänzung vorgenommen wurde, nämlich der Entscheid durch das Los bei Stimmgleichheit (Art. 58 Abs. 3, 3. Satz GG). Es handelt sich um einen allgemein bei Wahlen geltenden Grundsatz, wenn Stimmgleichheit herrscht. Die Wahl

des Ammanns kann somit aufgrund eines allfälligen Gleichstands mehrerer Kandidatinnen oder Kandidaten nicht mehr blockiert werden.

Die Motionäre erwähnen nicht, nach welchem System die Wahl des Ammanns erfolgen sollte, sie sind jedoch der Ansicht, dass eine stille Wahl zulässig sein sollte. Für die Gesamterneuerungswahlen ist jedoch die stille Wahl gerade ausgeschlossen (Art. 67 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte [PRG; SGF 115.1] für die Wahl nach dem Proporzsystem und Art. 95 Abs. 1 PRG für die Wahl nach dem Majorzsystem). Es ist daher schwer nachvollziehbar, wie die Wahl des Ammanns eine Ausnahme von diesem Grundsatz bilden könnte. Eine solche Volkswahl würde sonst wie eine halbe Sache erscheinen und wäre kaum mit der Wahl der Gemeindeexekutive vereinbar.

Schliesslich muss die Volkswahl des Ammanns auch noch im Zusammenhang mit den kommenden Zusammenschlüssen, für die das Gesetz vom 9. Dezember 2010 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (GZG; ASF 2010\_150) einen Anreiz schaffen will, betrachtet werden. Nach dem gegenwärtigen System sind die Gemeinden nicht gezwungen, systematisch den Gemeinderat der neuen Gemeinde zu wählen. Eine Wahl vor dem Zusammenschluss (während der Legislaturperiode) findet nur in den Gemeinden statt, in denen die Zahl der zur Verfügung stehenden Gemeinderatsmitglieder nicht mit der Anzahl der zu besetzenden Sitze übereinstimmt (Art. 135 Abs. 3 GG). In der Fusionsvereinbarung kann jedoch vorgesehen werden, dass eine Wahl durchgeführt werden muss (Art. 136a Abs. 4 GG). Bei vielen Fusionen, die in den letzten Jahren durchgeführt worden sind, haben keine vorgängigen Wahlen stattgefunden. Bei einer Wahl des Ammanns durch das Volk ist jedoch kaum ersichtlich, wie das gegenwärtige System beibehalten werden könnte. Es wäre wahrscheinlich angebracht, die Wahl der Gemeindebehörden der neuen Gemeinde vor Inkrafttreten der Fusion allgemein einzuführen. Dies würde vermutlich bedeuten, dass der Urnengang über die Fusionsvereinbarung (Art. 134d GG nach seinem durch das GZG geänderten Wortlaut) von einem weiteren Urnengang über die Wahl der Gemeindebehörden einschliesslich der Wahl des Ammanns gefolgt würde, was je nach dem, welches System angenommen wird, zu insgesamt zwei oder drei Urnengängen führen könnte, bevor der Zusammenschluss in Kraft treten kann. Da die Gemeindeversammlungen und Generalräte nicht mehr über die Fusionsvereinbarungen entscheiden, fällt diese Etappe des Verfahrens in Zukunft natürlich weg. Im Falle der Einführung einer Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns durch das Volk, besteht jedoch ein erhebliches Risiko, dass bei der Umsetzung der zukünftigen Fusionen Verzögerungen entstehen, denn die Flexibilität der gegenwärtig im GG vorgesehenen Regelung für Gemeindezusammenschlüsse könnte in einem System mit Direktwahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns durch die Stimmberechtigten kaum aufrechterhalten werden.

Nach Ansicht des Staatsrats können die von den Motionären vorgebrachten Argumente das gegenwärtige System der Wahl der Gemeindepräsidentin oder des Ammanns nicht in Frage stellen; dieses System hat sich bewährt, es ist in der Tradition verankert und ist vom freiburgischen Verfassungs- und Gesetzgeber mehrfach bestätigt worden.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

---

**Postulat P2086.11 Valérie Piller Carrard/  
Ursula Schneider Schüttel**  
(représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises)

*Réponse du Conseil d'Etat*

La représentation féminine au sein d'entreprises publiques ou de sociétés privées ou semi-publiques auxquelles l'Etat participe a fait l'objet d'une réponse circonstanciée dans la réponse à la question n° 3379.11 du député Louis Duc du 4 avril 2011. Elle touche également la question de la gouvernance d'entreprise publique (public corporate governance) qui a été explorée de manière approfondie dans le rapport sur le postulat déposé par Moritz Boschung et Alex Glardon (P2054.09). Le point 6.3.1 traite en particulier du choix des représentants ou des représentantes de l'Etat dans les organes opérationnels d'établissements ou des fondations. La représentation hommes-femmes est l'un des thèmes abordés en relation avec ceux des critères et des motifs du choix des représentants ou des représentantes de l'Etat. La représentation politique y figure également. En ce qui concerne la représentation hommes-femmes, il est constaté que, dans la mesure où le principe d'égalité est élevé au titre de principe constitutionnel, l'exigence de la parité «hommes-femmes» devra être prise en compte dans les mesures administratives (directives ou lignes directrices) qu'il est prévu de mettre en œuvre, à l'instar de ce qui a été fait dans le règlement du 31 octobre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat. Il est ainsi prévu que cette question devra être examinée aussi en relation avec les autres critères de choix des représentants et représentantes qui y sont énumérés, à savoir les compétences liées à une fonction étatique et par la ou les personnes en charge d'une fonction en relation avec les activités déployées dans l'entreprise en cause.

La proposition des deux députées de fixer un objectif de représentation féminine de 30% par exemple reste ouverte. Cette suggestion devra, lors de l'élaboration des mesures administratives dont il est question ci-dessus, faire l'objet d'une réflexion plus approfondie allant dans le sens développé dans ce postulat.

En conclusion, au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat, qui partage l'objectif développé par les postulants, estime ne pas devoir entreprendre une étude sur l'objet spécifique du présent postulat dès lors qu'il a examiné cette question dans le rapport sur le postulat concernant la gouvernance d'entreprise publique. Il propose ainsi le rejet du postulat.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. 1856ss.

**Postulat P2086.11 Valérie Piller Carrard/  
Ursula Schneider Schüttel**  
(Vertretung von Frauen in leitenden Funktionen  
von Grossunternehmen)

*Antwort des Staatsrats*

Die Frauenrepräsentation in öffentlich-rechtlichen Unternehmen, privatrechtlichen oder gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften, an denen der Staat beteiligt ist, wird in der Antwort auf die Anfrage Nr. 3379.11 von Grossrat Louis Duc vom 4. April 2011 ausführlich behandelt. Sie betrifft ebenfalls die Frage der Public Corporate Governance, die im Bericht zum Postulat von Moritz Boschung und Alex Glardon (P2054.09) eingehend untersucht wurde. In Abschnitt 6.3.1 wird insbesondere die Auswahl der Vertreterinnen und Vertreter des Staates in den operativen Organen der Anstalten oder Stiftungen behandelt. Die Vertretung der Geschlechter ist eines der Themen, die in Zusammenhang mit den Kriterien und Motiven der Auswahl der Vertreterinnen und Vertreter des Staates behandelt werden. Auch auf die politische Vertretung wird eingegangen. Was die Vertretung von Frau und Mann betrifft, so wird festgestellt, dass der Anspruch einer ausgewogenen Vertretung der Geschlechter in den vorgesehenen Verwaltungsmassnahmen (Weisungen oder Richtlinien) berücksichtigt werden muss, wie es auch im Reglement vom 31. Oktober 2005 über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates gemacht wurde, und zwar weil die Gleichstellung zu einem Verfassungsgrundsatz erhoben wurde. Es ist daher vorgesehen, dass diese Frage auch in Zusammenhang mit den übrigen, darin aufgeführten Kriterien zur Auswahl der Vertreterinnen und Vertreter untersucht werden muss, namentlich dem Kriterium der mit einer staatlichen Aufgabe verbundenen Kompetenzen und dem Kriterium, dass die Personen eine mit den Tätigkeiten des betreffenden Unternehmens in Beziehung stehende Funktion innehaben.

Die Forderung der beiden Grossrätinnen, ein Ziel von einer Frauenvertretung von beispielsweise 30 % festzulegen, bleibt offen. Dieser Vorschlag muss bei der Ausarbeitung der oben erwähnten Verwaltungsmassnahmen im Sinne dieses Postulats eingehender geprüft werden.

Der Staatsrat, der das von den Verfasserinnen des Postulats verfolgte Ziel unterstützt, hält es daher nicht für notwendig, eine Studie zum spezifischen Inhalt dieses Postulats durchzuführen, zumal er diese Frage im Be-

richt zum Postulat über die Public Corporate Governance untersucht hat. Er beantragt daher die Ablehnung dieses Postulats.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf S. 1856ff.

**Postulat P2087.11 Nicole Lehner-Gigon/  
Bernadette Hänni-Fischer**  
(étude de la couverture médicale de premier  
recours dans le canton)

*Réponse du Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat partage l'analyse des deux députées concernant la menace d'une pénurie de médecins de premier recours, notamment dans certaines régions du canton de Fribourg. D'ailleurs, ce problème a déjà été reconnu dans le rapport n° 88 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat n° 317.06 Christine Bulliard/Markus Bapst concernant la médecine de premier recours et les soins médicaux de base dans les régions périphériques et il a été réaffirmé dans la réponse au postulat n° 2071.10 feu Moritz Boschung-Vonlanthen/Katharina Thalman-Bolz concernant la promotion de cabinets de groupe et de centres de soins de premier recours à la campagne.

Etant donné que la demande des députées Nicole Lehner-Gigon et Bernadette Hänni-Fischer va dans la même direction que le postulat n° 2071.10 et qu'il était déjà prévu de parler, dans le rapport relatif à ce dernier, de la faisabilité d'installer des permanences ailleurs dans le canton, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat Lehner-Gigon/Hänni-Fischer et transmettra au Grand Conseil un rapport conjoint pour les deux postulats.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat figurent en pp. 1878ss.

**Postulat P2087.11 Nicole Lehner-Gigon/  
Bernadette Hänni-Fischer**  
(Studie über die medizinische Erstversorgung  
im Kanton)

*Antwort des Staatsrats*

Der Staatsrat ist mit der Analyse der beiden Grossrätinnen über einen bevorstehenden Erstversorgermangel, vor allem in bestimmten Regionen des Kantons Freiburg, einverstanden. Das Problem wurde im Übrigen bereits im Bericht Nr. 88 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 317.06 Christine Bulliard/Markus Bapst über die Hausarztmedizin und die medizinische Basisversorgung in ländlichen Regionen anerkannt und in der Antwort auf das Postulat Nr. 2071.10 Moritz Boschung-Vonlanthen selig /Katharina Thalman-Bolz über die Förderung von

Gemeinschaftspraxen bzw. Grundversorgungszentren auf dem Land ein weiteres Mal aufgeworfen.

Weil der Antrag der Grossrätinnen Nicole Lehner-Gigon und Bernadette Hänni-Fischer in die gleiche Richtung geht, wie das Postulat Nr. 2071.10, und weil das Thema einer möglichen Einrichtung von Permanenzen an anderen Standorten im Kanton im entsprechenden Bericht ohnehin bereits behandelt werden soll, schlägt der Staatsrat vor, das Postulat Lehner-Gigon/Hänni-Fischer erheblich zu erklären. Er wird dem Staatsrat einen gemeinsamen Bericht für beide Postulate unterbreiten.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf S. 1878ff.

**Postulat P2088.11 Nicole Lehner Gigon/  
Nicolas Rime  
(places de parc pour les utilisateurs du  
covoiturage)**

*Réponse du Conseil d'Etat*

Comme indiqué dans les deux réponses qu'il a déjà données sur ce thème, le Conseil d'Etat estime que la construction de places de stationnement dédiées au covoiturage n'est pas une mesure suffisante. En effet, pour que ce dernier fonctionne, il faut surtout proposer une plate-forme de contact informatique (site Internet).

L'utilisation des places de parc existantes doit par ailleurs rester la solution à privilégier dans ce contexte. Le covoiturage comprend aussi la prise en charge de personnes non-motorisées.

De plus, afin que les places de stationnements dédiées au covoiturage remplissent leur rôle, elles doivent être regroupées dans des aires de stationnements positionnées à proximité de carrefours routiers connectés à des routes d'une hiérarchie supérieure dans le réseau routier (autoroutes et routes principales). Comme le relèvent les deux députés dans leur postulat, une plate-forme de contact existe désormais pour les districts de la Glâne et de la Veveyse et diverses communes mettent à disposition, sur leur territoire, des places de stationnement dédiées au covoiturage. Ainsi, les conditions évoquées par le Conseil d'Etat pour le lancement d'un projet pilote d'aires de stationnement dédiées au covoiturage sont remplies. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a ainsi chargé en mars 2011 le Service des ponts et chaussées (SPC) d'examiner la faisabilité de lancer un projet pilote pour la réalisation d'aires de stationnement dédiées au covoiturage dans le périmètre des deux districts précités. Après avoir analysé divers emplacements situés à proximité du réseau routier du sud-ouest du canton susceptibles d'accueillir des aires de stationnement dédiées au covoiturage, le SPC, en collaboration avec la commune de Vaulruz, a retenu une possibilité située à proximité de la jonction autoroutière de Vaulruz sur

l'autoroute A12. L'aire de stationnement concernée est située à environ 300 mètres au sud de la jonction autoroutière de Vaulruz, dans le secteur «Les Ponts d'Amont» (coordonnées nationales 564 500/162 480). La parcelle appartient à l'Etat, ce qui permet d'assurer une réalisation rapide. En date du 7 juillet 2011, le SPC a mandaté un bureau d'ingénieurs afin d'examiner la faisabilité technique de la réalisation. Le mandataire a déposé en août 2011 un projet montrant que la réalisation de vingt places de stationnement dédiées au covoiturage est envisageable.

Selon la planification proposée par le SPC, après la mise à l'enquête publique du projet prévue en octobre 2011, la réalisation de l'aire de stationnement de la jonction autoroutière de Vaulruz dédiée au covoiturage sera effectuée au printemps 2012, sous réserve de l'approbation des plans. Un suivi de son utilisation sera effectué et un bilan tiré après environ une année. Une décision quant à la généralisation de ce système sera prise à ce moment-là.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter ce postulat, un projet pilote étant probablement opérationnel à Vaulruz au printemps 2012 déjà. Son bilan servira de rapport qui ne sera déposé que dans environ 2 ans, soit le temps nécessaire afin de tirer les enseignements du projet et d'ensuite rédiger le rapport.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat auront lieu ultérieurement.

**Postulat P2088.11 Nicole Lehner Gigon/  
Nicolas Rime  
(Parkplätze für Fahrgemeinschaften)**

*Antwort des Staatsrats*

Wie bereits in seinen beiden Antworten zu diesem Thema dargelegt, hält der Staatsrat den Bau von Parkplätzen für Fahrgemeinschaften als nicht ausreichend. Damit eine Fahrgemeinschaft funktionieren kann, braucht es vor allem eine elektronische Vermittlungsplattform (Website).

Des Weiteren muss vor der Einrichtung eines neuen Parkplatzes geprüft werden, ob nicht bereits bestehende Parkplätze genutzt werden könnten. Auch darf man nicht aus den Augen verlieren, dass Fahrgemeinschaften auch nicht motorisierten Personen offen stehen müssen.

Damit die Parkplätze für Fahrgemeinschaften ihren Zweck erfüllen können, müssen sie in der Nähe von Strassenknoten liegen, die Strassen der oberen Stufen in der Strassennetzhierarchie (Autobahnen und Hauptstrassen) verbinden. Wie im Postulat dargelegt, existiert inzwischen eine Vermittlungsplattform für den Glâne- und Vivisbachbezirk. Ausserdem stellen mehrere Gemeinden Parkplätze für Fahrgemeinschaften zur Verfügung. Somit sind die vom Staatsrat erwähnten Bedingungen für die Lancierung eines Pilotprojekts erfüllt. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion hat

deshalb das Tiefbauamt (TBA) im März 2011 damit beauftragt, die Machbarkeit eines Pilotprojekts für die Einrichtung in den beiden weiter oben erwähnten Bezirken von Parkplätzen für Fahrgemeinschaften zu prüfen. Das TBA hat im südwestlichen Teil des Kantons mehrere mögliche Standorte für solche Parkplätze entlang des Strassennetzes untersucht und zieht nun nach Absprache mit der Gemeinde Vaulruz ein Gelände in der Nähe des Autobahnanschlusses Vaulruz (A12) als möglichen Standort in Betracht. Das Gelände befindet sich im Sektor «Les Ponts d'Amont» (Landeskoordinaten 564 500/162 480), rund 300 Meter im Süden des Autobahnanschlusses Vaulruz. Die Parzelle gehört dem Staat, was eine rasche Verwirklichung ermöglicht. Am 7. Juli 2011 gab das TBA einem Ingenieurbüro den Auftrag, die technische Machbarkeit zu analysieren. Im August 2011 überreichte das Ingenieurbüro ein Projekt, in welchem aufgezeigt wird, dass ein Parkplatz mit zwanzig Parkfeldern verwirklicht werden könnte.

Laut Planung des TBA könnte der Bau dieses Parkplatzes im Frühjahr 2012 erfolgen – nach der im Oktober 2011 vorgesehenen öffentlichen Auflage und unter Vorbehalt der Genehmigung der Pläne. Die Nutzung dieses Parkplatzes wird laufend analysiert werden. Nach etwa einem Jahr soll dann Bilanz gezogen werden, worauf entschieden werden wird, ob das System im ganzen Kanton eingeführt werden soll.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat, das Postulat erheblich zu erklären, da voraussichtlich bereits im Frühjahr 2012 ein Pilotprojekt gestartet wird. Die Bilanz zum Pilotprojekt wird gleichzeitig Bericht zu diesem Postulat sein. Allerdings wird er erst in etwa 2 Jahren verfasst werden können (Probedauer plus Bilanzierung und Abfassung des Berichts).

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

**Mandat MA4019.10 Christian Ducotterd/  
Nicolas Lauper/Gabrielle Bourguet/  
Patrice Jordan/Pascal Andrey/Éric Menoud/  
Emmanuelle Kaelin Murith/Émanuel  
Waeber/Josef Fasel/Christine Bulliard  
(modification de l'ordonnance concernant les  
réductions des primes d'assurance-maladie et du  
règlement sur les bourses d'études)**

*Réponse du Conseil d'Etat*

L'idée de renoncer à prendre en compte la fortune commerciale des indépendants pour déterminer le droit à une bourse d'études ou à une réduction de prime d'assurance-maladie a déjà été avancée par le député Michel Losey dans sa question n° 3288.10. Le mandat qui vous est soumis se limite, lui, aux agriculteurs. Pour l'essentiel, la réponse apportée par le Conseil d'Etat à la question Losey le 29 juin 2010 reste valable. Renoncer à tenir compte de la fortune commerciale porterait atteinte à l'égalité de traitement

entre indépendants et salariés. Et le système en place a été clairement voulu pour limiter le cercle des bénéficiaires de bourses d'études ou de réductions de primes d'assurance-maladie aux personnes de condition économique modeste.

Le revenu déterminant pour les réductions des primes d'assurance-maladie et l'octroi de bourses d'études correspond au revenu net (code 4.91) de la taxation fiscale, revenu auquel sont ajoutés certains éléments. En particulier, le revenu ressortant du code 4.91 est augmenté du 5 % de la fortune imposable du code 7.91. En cela, le système mis en place prend en compte la capacité contributive du contribuable non seulement sur la base de ces éléments de revenus mais également en fonction de sa fortune.

L'article 1 de l'ordonnance du 16 décembre 2008 fixant le cercle des ayants droit à la réduction des primes d'assurance-maladie (RSF 842.1.13) par exemple a la teneur suivante:

**Art. 1**

*<sup>1</sup> Le revenu déterminant au sens de l'article 14 LALA-Mal est donné par le revenu annuel net de la taxation de la dernière période fiscale (code 4.91 de l'avis de taxation), auquel sont ajoutés:*

*a) pour le contribuable salarié ou retraité:*

- *les primes et cotisations d'assurance (codes 4.11 à 4.14)*
- *les intérêts passifs privés pour la part qui excède 30 000 francs (code 4.21)*
- *les frais d'entretien d'immeubles privés pour la part qui excède 15 000 francs (code 4.31)*
- *le vingtième (5%) de la fortune imposable (code 7.91) ;*

*b) pour le contribuable indépendant:*

- *les primes de caisse-maladie et accidents (code 4.11)*
- *les autres primes et cotisations (code 4.12)*
- *le rachat d'années d'assurance (2<sup>e</sup> pilier, caisse de pension) pour la part qui excède 15 000 francs (code 4.14)*
- *les intérêts passifs privés pour la part qui excède 30 000 francs (code 4.21)*
- *les frais d'entretien d'immeubles privés pour la part qui excède 15 000 francs (code 4.31)*
- *le vingtième (5%) de la fortune imposable (code 7.91).*

*<sup>2</sup> Pour les personnes imposées à la source, le revenu déterminant correspond à 80% du revenu brut soumis à l'impôt, augmenté du vingtième de la fortune imposable.*

En voulant supprimer la majoration du revenu pour la fortune commerciale des exploitants agricoles, les auteurs du mandat créeraient une inégalité de traitement par rapport aux autres catégories d'indépendants. En effet, le mécanisme de la prise en compte de la fortune commerciale n'est pas propre aux agriculteurs, mais s'applique à tous les contribuables qui sont fiscalement imposés sur une fortune commerciale. Si une telle mesure d'allègement était introduite pour l'ensemble des indépendants, il ne serait pas possible de prendre comme base le seul code professionnel. Pour de nombreuses situations, il est périlleux de vouloir procéder à cette distinction entre indépendants et salariés. En effet, le Service cantonal des contributions (SCC) est fréquemment confronté à des situations où les deux conjoints exercent une activité différente, indépendante et salariée. Il n'est pas rare non plus que les contribuables exercent une activité indépendante à titre accessoire tout en exerçant ou non une activité salariée à titre principal ou accessoire. Dans les cas de figure cités, il est problématique de vouloir déterminer quels contribuables peuvent bénéficier d'un calcul différencié pour les réductions des primes d'assurance-maladie ou l'octroi de bourse d'études.

Seul un calcul différencié de la fortune commerciale pourrait être opéré sur la base des codes fiscaux qui la détermine. Ainsi, la non-prise en compte des éléments de fortune commerciale serait modulée de manière équilibrée en fonction de l'importance de ladite fortune commerciale par rapport à l'activité réelle exercée par le contribuable. Cela étant, non seulement la fortune commerciale devrait être prise en compte mais également les dettes commerciales. Dans le cas contraire, il y aurait inégalité de traitement entre les indépendants en fonction de l'importance des actifs commerciaux et des dettes commerciales de chacun. En outre, il ne serait plus possible de se baser uniquement sur le code 7.91 puisqu'il prend en compte la fortune imposable globale sans filtrer les éléments privés et commerciaux.

Pour les services responsables de l'attribution des réductions de primes d'une part, des bourses d'autre part, la distinction souhaitée entraînerait un travail supplémentaire considérable. Chaque taxation fiscale d'agriculteur devrait être traitée manuellement, et cette catégorie de contribuables serait exclue de la révision automatique effectuée en début d'année pour le droit aux réductions de primes. Il faudrait en effet déterminer pour chaque cas ce qui relève de la fortune commerciale et de la fortune privée. La charge de travail supplémentaire pour les réductions des primes représenterait environ 1 poste de travail supplémentaire (env. 3000 demandes provenant d'agriculteurs multiplié par 45 minutes de travail en moyenne). Mais le fait de devoir traiter manuellement les dossiers signifierait aussi que les assureurs-maladie ne seront pas informés en début de chaque année des ayants droit et ces bénéficiaires recevront alors des primes entières à honorer, ce qui pénaliserait donc tous les agriculteurs avec des faibles revenus.

Enfin, exclure du calcul purement et simplement la fortune et les dettes commerciales pourrait créer une inégalité de traitement entre les indépendants et les sa-

liés. Si la fortune commerciale constitue bien l'outil de travail servant à l'indépendant à générer son revenu d'activité, il n'en demeure pas moins que la non-prise en compte de la totalité de ladite fortune pour calculer le revenu déterminant ne se justifierait pas. En effet, l'indépendant qui investit essentiellement dans sa fortune commerciale se verrait avantagé dans le calcul alors même que pour un salarié, ces mêmes éléments de fortune pourraient également être présents, mais avec un caractère privé, ce qui influencerait directement le mode de calcul.

Quant à l'argument de l'impossibilité d'aliénation de la fortune commerciale pour faire face à des dépenses courantes – par exemple les primes d'assurance-maladie –, il est également vrai pour un contribuable dont la maison abritant sa famille représente une valeur fiscale substantielle. On ne saurait donc le retenir.

D'autre part, l'extension du cercle des bénéficiaires de bourses ou de réduction de primes aurait des conséquences financières pour l'Etat, à moins que l'on répartisse le budget disponible différemment, au détriment des bénéficiaires antérieurs.

La prise en compte de la fortune imposable a été clairement voulue par le législateur lors de l'adoption de la loi d'application de la LAMal en 1995, et confirmée en 2007 dans la loi sur les bourses et les prêts d'étude. Pour les raisons expliquées ci-dessus, le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en cause ce système qui a fait ses preuves.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter le mandat.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce mandat auront lieu ultérieurement.

**Auftrag MA4019.10 Christian Ducotterd/  
Nicolas Lauper/Gabrielle Bourguet/Patrice  
Jordan/Pascal Andrey/Eric Menoud/  
Emmanuelle Kaelin Murith/Emanuel  
Waeber/Josef Fasel/Christine Bulliard  
(Änderung der Verordnung über die Verbilligung  
der Krankenkassenprämien und des Reglements  
über die Stipendien)**

*Antwort des Staatsrats*

Der Gedanke, bei der Bestimmung des Anspruchs auf ein Stipendium oder auf Prämienverbilligungen auf die Berücksichtigung des Geschäftsvermögens Selbständigerwerbender zu verzichten, ist schon von Grossrat Michel Losey in seiner Anfrage Nr. 3288.10 vorgebracht worden. Der hier behandelte Auftrag beschränkt sich auf die Landwirtinnen und Landwirte. Im Wesentlichen aber behält die Antwort des Staatsrats vom 29. Juni 2010 auf die Anfrage Losey ihre Gültigkeit. Auf die Berücksichtigung des Geschäftsvermögens zu verzichten, würde die Gleichbehandlung zwischen Selbständigerwerbenden und unselbständig Erwerbstätigen beeinträchtigen. Und das bestehende System war ausdrücklich gewollt, um den Kreis derer,

die Anspruch auf Stipendien oder Prämienverbilligungen haben, auf Personen zu beschränken, die in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben.

Das anrechenbare Einkommen für die Prämienverbilligungen und die Gewährung von Stipendien entspricht dem Nettoeinkommen (Code 4.91) der Steuerveranlagung, zu dem bestimmte Elemente addiert werden. Insbesondere wird das aus dem Code 4.91 hervorgehende Einkommen um 5% des steuerbaren Vermögens gemäss Code 7.91 erhöht. Damit berücksichtigt das bestehende System die Steuerkraft der steuerpflichtigen Person nicht nur aufgrund der Einkommensbestandteile, sondern auch nach dem Vermögen.

So etwa lautet der Artikel 1 der Verordnung vom 16. Dezember 2008 über die Versicherten mit Anspruch auf Verbilligung der Krankenkassenprämien (SGF 842.1.13) wie folgt:

#### **Art. 1**

<sup>1</sup> Als anrechenbares Einkommen im Sinne von Artikel 14 KVG gilt das Nettojahreseinkommen gemäss der letzten Steuerveranlagung (Code 4.91 der Veranlagungsanzeige), erhöht:

a) für die steuerpflichtigen Personen mit unselbständiger Erwerbstätigkeit und die pensionierten Steuerpflichtigen um:

- die Versicherungsprämien und -beiträge (Code 4.11–4.14)
- die privaten Schuldzinsen, soweit sie 30 000 Franken übersteigen (Code 4.21)
- die Unterhaltskosten für private Liegenschaften, soweit sie 15 000 Franken übersteigen (Code 4.31)
- ein Zwanzigstel (5%) des steuerbaren Vermögens (Code 7.91);

b) für die steuerpflichtigen Personen mit selbständiger Tätigkeit um:

- die Prämien an die Kranken- und Unfallversicherung (Code 4.11)
- die übrigen Prämien und Beiträge (Code 4.12)
- den Einkauf von Beitragsjahren (2. Säule, Pensionskasse), soweit er 15 000 Franken übersteigt (Code 4.14)
- die privaten Schuldzinsen, soweit sie 30 000 Franken übersteigen (Code 4.21)
- die Unterhaltskosten für private Liegenschaften, soweit sie 15 000 Franken übersteigen (Code 4.31)
- ein Zwanzigstel (5%) des steuerbaren Vermögens (Code 7.91).

<sup>2</sup> Bei quellensteuerpflichtigen Personen entspricht das anrechenbare Einkommen 80% des steuerbaren Bruttoeinkommens zuzüglich eines Zwanzigstels des steuerbaren Vermögens.

Indem die Verfasserinnen und Verfasser des Auftrags bei den Landwirtinnen und Landwirten die Addierung von 5% des Geschäftsvermögens zum Einkommen abschaffen möchten, nähmen sie eine Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Kategorien Selbständigerwerbender in Kauf. Denn der Mechanismus der Berücksichtigung des Geschäftsvermögens zielt nicht eigens auf die Landwirtinnen und Landwirte ab, sondern gilt für alle Steuerpflichtigen, die aufgrund eines Geschäftsvermögens veranlagt werden. Würde eine solche Entlastungsmassnahme für sämtliche Selbständigerwerbende eingeführt, wäre es nicht möglich, einzig und allein den Berufscode als Grundlage zu nehmen. In zahlreichen Fällen ist es riskant, zwischen Selbständigerwerbenden und unselbständig Erwerbstätigen unterscheiden zu wollen. Die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) hat nämlich häufig mit Fällen zu tun, in denen Ehegatten einer jeweils anderen Tätigkeit nachgehen, indem die eine Person selbständig, die andere hingegen unselbständig erwerbstätig ist. Auch kommt es nicht selten vor, dass Steuerpflichtige mit oder ohne unselbständige Haupt- oder Nebentätigkeit darüber hinaus eine selbständige Nebentätigkeit ausüben. In solchen Fällen ist es problematisch, bestimmen zu wollen, welche Steuerpflichtigen von einer differenzierten Berechnung für die Prämienverbilligung oder die Gewährung von Stipendien profitieren können.

Möglich wäre nur eine differenzierte Berechnung des Geschäftsvermögens auf der Grundlage der dieses Vermögen bestimmenden Codes in der Steuererklärung. Auf diese Weise würde die Nichtberücksichtigung der Bestandteile des Geschäftsvermögens in ausgeglichener Weise auf die Höhe dieses Geschäftsvermögens im Verhältnis zur effektiven Tätigkeit, die von der steuerpflichtigen Person ausgeübt wird, abgestimmt. Andererseits müssten neben dem Geschäftsvermögen auch die Geschäftsschulden berücksichtigt werden. Denn sonst entstünde je nach der Höhe der Geschäftsaktiven und der Geschäftsschulden der einzelnen Personen eine Ungleichbehandlung zwischen den Selbständigerwerbenden. Ausserdem wäre es nicht mehr möglich, sich allein auf den Code 7.91 zu stützen, denn dieser berücksichtigt das steuerbare Gesamtvermögen, ohne zwischen privaten und geschäftlichen Bestandteilen zu unterscheiden.

Für die Dienststellen, die für die Gewährung der Prämienverbilligung und der Stipendien zuständig sind, würde die gewünschte Unterscheidung eine erhebliche Mehrarbeit verursachen. Jede Steuerveranlagung einer Landwirtin oder eines Landwirts müsste manuell bearbeitet werden, und diese Kategorie Steuerpflichtiger wäre aus der automatischen Revision, die zu Jahresbeginn für den Anspruch auf Prämienverbilligungen durchgeführt wird, ausgeschlossen. Denn in jedem einzelnen Fall müsste bestimmt werden, was unter das Geschäftsvermögen und was unter das Privatvermögen fällt. Die Mehrarbeit für die Prämienverbilligungen würde etwa 1 zusätzliche Arbeitsstelle bedeuten (rund 3000 Gesuche von Landwirtinnen und Landwirten mal durchschnittlich

45 Arbeitsminuten). Die Tatsache, dass die Dossiers manuell bearbeitet werden müssen, würde aber auch bedeuten, dass die Krankenversicherer künftig nicht zu Beginn jeden Jahres über die Anspruchsberechtigten informiert werden und infolgedessen die Anspruchsberechtigten die vollen Prämienrechnungen zur Begleichung erhalten. Dies würde allen Landwirtinnen und Landwirten mit bescheidenem Einkommen zum Nachteil gereichen.

Das Geschäftsvermögen und die Geschäftsschulden aus der Berechnung schlicht und einfach auszuschliessen, könnte zuletzt auch eine Ungleichbehandlung zwischen Selbstständigerwerbenden und unselbständig Erwerbstätigen bewirken. Das Geschäftsvermögen stellt zwar für Selbstständigerwerbende das Instrument zur Erzielung ihres Einkommens dar, dennoch wäre es nicht gerechtfertigt, bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens die Gesamtheit dieses Vermögens auszuschliessen. In der Tat sähen sich die Selbstständigerwerbenden, die hauptsächlich in ihr Geschäftsvermögen investierten, in der Berechnung bevorzugt, wohingegen bei unselbständig Erwerbstätigen die gleichen Vermögensbestandteile ebenfalls vorhanden, aber privater Art sein können, was die Berechnung direkt beeinflussen könnte.

Was das Argument der Zweckentfremdung des Geschäftsvermögens für die Bewältigung laufender Ausgaben angeht (zum Beispiel Krankenkassenprämien), so muss man auch sagen, dass für eine steuerpflichtige Person das Haus, in dem ihre Familie untergebracht ist, einen substantziellen Steuerwert darstellt. Daher kann man dieses Argument nicht gelten lassen.

Zum anderen hätte die Ausdehnung des Kreises der Bezügerinnen und Bezüger von Stipendien oder Prämienverbilligungsbeiträgen finanzielle Auswirkungen für den Staat, sofern nicht das verfügbare Budget zum Nachteil der bisher Begünstigten anders verteilt wird.

Die Berücksichtigung des steuerbaren Vermögens war beim Erlass des Ausführungsgesetzes zum KVG im Jahr 1995 vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollt und wurde 2007 im Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen bestätigt. Aus den oben erläuterten Gründen gedenkt der Staatsrat nicht, dieses System, das sich bewährt hat, in Frage zu stellen.

Abschliessend schlägt der Staatsrat vor, den Auftrag abzulehnen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Mandats finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

**Mandat MA4023.11 Christa Mutter/Benoît Rey/Hugo Raemy/Ursula Schneider Schüttel/Olivier Suter/Laurent Thévoz/Nicolas Rime/Daniel de Roche/Nicole Aeby-Egger/Christian Marbach**  
(requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de Mühleberg)

*Réponse du Conseil d'Etat*

Le 25 mai 2011, le Conseil fédéral informait par voie de presse que «*Le Conseil fédéral souhaite continuer de garantir une sécurité élevée de l'approvisionnement énergétique en Suisse, mais sans le nucléaire à moyen terme. Les centrales nucléaires actuelles seront mises à l'arrêt à la fin de leur durée d'exploitation et ne seront pas remplacées. Afin de garantir la sécurité d'approvisionnement, le Conseil fédéral table, dans le contexte de sa nouvelle stratégie énergétique 2050, sur des économies accrues (efficacité énergétique), sur le développement de la force hydraulique et des nouvelles énergies renouvelables et, au besoin, sur la production d'électricité à base de combustible fossile (installations de couplage chaleur-force, centrales à gaz à cycle combiné) ainsi que sur les importations. Il s'agira par ailleurs de développer rapidement les réseaux d'électricité et d'intensifier la recherche énergétique.*»

Le Conseil fédéral a également estimé que les centrales nucléaires actuelles devront être mises hors service à la fin de leur période d'exploitation et ne pas être remplacées par de nouvelles installations. Pour les centrales nucléaires actuelles, le Conseil fédéral table sur une durée d'exploitation de 50 ans. Il s'ensuit que Beznau I devra être découplée du réseau en 2019, Beznau II et Mühleberg en 2022, Gösgen en 2029 et Leibstadt en 2034. Le Conseil fédéral ne voit aucune raison de décréter un arrêt anticipé des installations. Les investigations de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) ont démontré que l'exploitation sûre des centrales nucléaires suisses était actuellement garantie.

Pour le Conseil d'Etat, la décision du Conseil fédéral est également à mettre en relation avec le fait que la consommation d'électricité en Suisse est en constante augmentation. En 2010, cette croissance a été de 4 % et elle s'explique notamment par l'évolution du nombre d'appareils électriques et l'évolution démographique. Les centrales nucléaires ont contribué à hauteur de 38,1 % à la production totale d'électricité, les centrales hydrauliques à raison de 56,5 %, tandis que l'apport des centrales thermiques conventionnelles et des autres installations était de 5,4 %. La substitution des énergies fossiles par des pompes à chaleur et l'électrification de la mobilité sont également des facteurs qui devront être considérés dans l'évolution de la consommation d'électricité pour les années à venir.

Le Conseil d'Etat relève aussi que, durant les mois ayant suivi la catastrophe de Fukushima, la consommation d'électricité n'a pas diminué dans notre pays, alors que la population était sensibilisée, comme probablement jamais par le passé, sur la nécessité d'en

réduire l'utilisation et de favoriser la valorisation des énergies renouvelables. Par ailleurs, en Allemagne où l'abandon de l'énergie nucléaire civile a été décidé d'ici 2022, la mise à l'arrêt des premières centrales nucléaires a eu notamment comme effet, d'une part, une augmentation importante des importations d'énergie nucléaire française et, d'autre part, la relance de projets de nouvelles centrales à charbon. En 2010, dans ce pays et à titre de comparaison, les centrales nucléaires ont contribué à hauteur de 23 % à la production totale d'électricité, le charbon à raison de 42 %, le gaz naturel à 14 % et les énergies renouvelables (essentiellement éolien, solaire et hydraulique) pour près de 20 %.

La réduction de la consommation d'énergie électrique et une production accrue d'électricité au moyen des énergies renouvelables font partie des objectifs de la nouvelle stratégie énergétique du Conseil d'Etat décidée en septembre 2009. Dans ce contexte et à l'échelle cantonale, des mesures importantes ont déjà été prises, par exemple avec le programme d'assainissement de l'éclairage public, et d'autres mesures le seront dans le cadre de la modification en cours de la loi sur l'énergie, laquelle devrait encore être discutée au Grand Conseil en 2011.

Le Conseil d'Etat reste cependant conscient qu'il est impossible, dans l'immédiat, de se passer des grandes unités de production d'électricité en fonction dans le pays, sans acquérir de l'énergie à l'étranger, énergie produite essentiellement au moyen du nucléaire et des ressources fossiles, essentiellement charbon et gaz. Une telle démarche ne serait pas compatible avec les bases légales en vigueur dont le but est d'assurer un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et compatible avec les impératifs de la protection de l'environnement. De plus, le Conseil d'Etat estime que les récentes décisions prises par la Confédération visant l'abandon progressif du nucléaire et le renforcement de la sécurité des centrales en activités sont raisonnables et réalistes. Il soutient le Conseil fédéral dans ses décisions. Néanmoins, si lors du réexamen de la sécurité des centrales nucléaires existantes, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) devait faire ressortir qu'il existerait un danger immédiat pour la population fribourgeoise en lien avec l'exploitation de la centrale de Mühleberg, il est évident que le Conseil d'Etat demanderait alors un arrêt sans délai de la centrale. Pour le Conseil d'Etat, la sécurité de la population a la priorité absolue.

En conclusion, les décisions prises par le Conseil fédéral après le dépôt du mandat sont claires. Le Conseil d'Etat soutient ces décisions et, considérant ce qui précède, vous propose de rejeter le présent mandat.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce mandat figurent en pp. 1888ss.

**Auftrag MA4023.11 Christa Mutter/Benoît Rey/Hugo Raemy/Ursula Schneider Schüttel/Olivier Suter/Laurent Thévoz/Nicolas Rime/Daniel de Roche/Nicole Aeby-Egger/Christian Marbach**  
(Antrag an den Bundesrat bezüglich des Kernkraftwerks Mühleberg)

*Antwort des Staatsrats*

Am 25. Mai 2011 erklärte der Bundesrat in einer Medienmitteilung Folgendes: «Der Bundesrat will in der Schweiz weiterhin eine hohe Stromversorgungssicherheit garantieren – mittelfristig jedoch ohne Kern-energie. Die bestehenden Kernkraftwerke sollen am Ende ihrer Betriebsdauer stillgelegt und nicht durch neue Kernkraftwerke ersetzt werden. Um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, setzt der Bundesrat im Rahmen der neuen Energiestrategie 2050 auf verstärkte Einsparungen (Energieeffizienz), den Ausbau der Wasserkraft und der neuen erneuerbaren Energien sowie wenn nötig auf fossile Stromproduktion (Wärme- und Gaskombikraftwerke) und Importe. Zudem sollen die Stromnetze rasch ausgebaut und die Energieforschung verstärkt werden.»

Der Bundesrat ist also der Ansicht, dass die bestehenden Kernkraftwerke am Ende ihrer Betriebsdauer stillgelegt und nicht durch neue Kernkraftwerke ersetzt werden sollen. Der Bundesrat geht bei den bestehenden Kernkraftwerken von einer sicherheitstechnischen Betriebsdauer von voraussichtlich 50 Jahren aus. Damit müssten das Kernkraftwerk Beznau I 2019, Beznau II und Mühleberg 2022, Gösgen 2029 und Leibstadt im Jahr 2034 vom Netz genommen werden. Für eine vorzeitige Stilllegung sieht der Bundesrat keinen Anlass. Die Überprüfungen des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI) haben ergeben, dass der sichere Betrieb der Schweizer Kernkraftwerke zurzeit gewährleistet ist.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass der Entscheid des Bundesrats auch die Tatsache berücksichtigt, dass der Stromverbrauch in der Schweiz stetig zunimmt: Im Jahr 2010 nahm der Verbrauch um 4 % zu. Diese Entwicklung ist insbesondere auf die zunehmende Zahl elektrischer Geräte und auf das Bevölkerungswachstum zurückzuführen. Die Kernkraft hat 38,1 %, die Wasserkraft 56,5 % und die konventionell-thermischen sowie andere Anlagen haben 5,4 % zur Stromproduktion beigetragen. Der Ersatz von fossilen Energieträgern durch Wärmepumpen und die Elektrifizierung der Mobilität sind ebenfalls Faktoren, die einen Einfluss auf die Entwicklung des Stromverbrauchs in den kommenden Jahren haben werden.

Der Staatsrat weist ferner darauf hin, dass in den Monaten nach der Katastrophe von Fukushima der Stromverbrauch in unserem Land nicht abgenommen hat, obwohl die Bevölkerung mehr denn je dafür sensibilisiert war, dass Strom gespart und die Nutzung erneuerbarer Energiequellen gefördert werden muss. In Deutschland, wo der Ausstieg aus der zivilen Nutzung

der Atomkraft bis 2022 geplant ist, hatte die Abschaltung der ersten Kernkraftwerke insbesondere zur Folge, dass einerseits der Import von französischem Atomstrom stark zunahm und andererseits Projekte für neue Kohlekraftwerke wieder auf den Tisch gebracht wurden. Zum Vergleich haben in Deutschland im Jahr 2010 die Kernkraft 23 %, die Kohlekraft 42 %, das Erdgas 14 % und die erneuerbaren Energien (hauptsächlich Windkraft, Sonnenenergie und Wasserkraft) knapp 20 % zur gesamten Stromproduktion beigetragen.

Die Senkung des Stromverbrauchs und die verstärkte Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen gehören zu den Zielen der neuen Energiestrategie des Staatsrats, die er im September 2009 beschlossen hat. Gestützt auf diese Strategie wurden auf kantonaler Ebene bereits bedeutende Massnahmen eingeführt, wie etwa das Sanierungsprogramm für die öffentliche Beleuchtung. Weitere Massnahmen werden im Rahmen der laufenden Revision des Energiegesetzes eingeführt werden, die vom Grossen Rat noch im Jahr 2011 besprochen werden sollte.

Der Staatsrat ist sich jedoch bewusst, dass es zum heutigen Zeitpunkt unmöglich ist, auf die in der Schweiz in Betrieb stehenden Grosskraftwerke zu verzichten, ohne ausländischen Strom erwerben zu müssen, der hauptsächlich aus atomaren und fossilen Energiequellen, insbesondere aus Kohle und Gas, produziert wird. Ein derartiges Vorgehen wäre nicht mit den geltenden Gesetzesgrundlagen vereinbar, die darauf abzielen, eine ausreichende, breit gefächerte, sichere und wirtschaftliche Energieversorgung zu gewährleisten. Darüber hinaus ist der Staatsrat der Ansicht, dass die jüngsten Entscheidungen des Bundes, das heisst ein schrittweiser Ausstieg aus der Kernenergie und die Erhöhung der Sicherheit der in Betrieb stehenden Kernkraftwerke, vernünftig und realistisch sind. Deshalb unterstützt er die Entscheidungen des Bundesrats. Falls jedoch das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) bei der Überprüfung der Sicherheit der bestehenden Kernkraftwerke zum Schluss kommen sollte, dass der Betrieb des Kernkraftwerks Mühleberg eine unmittelbare Gefahr für die Freiburger Bevölkerung darstellt, wird der Staatsrat selbstverständlich verlangen, dass das Kraftwerk sofort ausser Betrieb genommen wird. Für den Staatsrat hat die Sicherheit der Bevölkerung oberste Priorität.

Die vom Bundesrat nach Einreichen dieses Auftrags gefassten Entscheidungen sind klar. Der Staatsrat unterstützt diese Entscheidungen und beantragt Ihnen deshalb, diesen Auftrag abzulehnen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Mandats befinden sich auf S. 1888ff.

**Mandat MA4024.11 Pierre Mauron/Valérie Piller Carrard/Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Repond/Xavier Ganioz/René Thomet/Dominique Corminbœuf/François Roubaty/Nicolas Rime/Solange Berset (ALPIQ)**

*Réponse du Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat a déjà été saisi de ce thème, par le biais de la question QA 3381.11 Pierre Mauron «ALPIQ». Il y a répondu de manière circonstanciée le 15 juin 2011.

Le député précité avait alors demandé au Conseil d'Etat s'il estime judicieux qu'une entreprise telle qu'Alpiq finance certains partis politiques. Le Conseil d'Etat lui avait répondu qu'à la suite de la mini-polémique liée à ces versements, l'objet avait été traité dans une séance du conseil d'administration (CA) qui en a fixé les règles, à savoir notamment que tous les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale (il n'y a pas de versement à des particuliers) peuvent bénéficier de ces versements, sans contrepartie politique, pour autant qu'ils en fassent la demande. Les montants tiennent compte de la force du parti représenté à l'Assemblée fédérale.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estimait, et estime encore, qu'il n'y a pas de raison de s'opposer à cette pratique.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs, dans la lignée de sa réponse à la question précitée, que l'Etat de Fribourg, n'est pas représenté au CA d'Alpiq en tant que tel. Il n'y est qu'indirectement représenté via le Groupe E, actionnaire minoritaire de EOS Holding (EOSH), elle-même actionnaire minoritaire d'Alpiq.

Si l'on ajoute à cela que la formation du groupe Alpiq en 2009 résulte d'une mise en commun d'actifs d'EOSH et d'Atel à laquelle participent encore le Groupe EDF (pour 1/3) et des distributeurs d'électricité d'outre-Sarine, on ne peut que constater que l'influence du Conseil d'Etat du canton de Fribourg sur le CA d'Alpiq est très réduite et n'est donc pas prépondérante dans les orientations et les décisions que prend cette société.

Cela revient aussi à dire que dans ces circonstances, le simple fait de participer à une entreprise formellement privée ne permet pas toujours de faire entendre sa voix, voire surtout d'imposer sa propre conception de l'intérêt public.

Cela étant précisé, le Conseil d'Etat continuera de s'engager pour une politique équitable en la matière.

En conclusion, et compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de rejeter le mandat.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce mandat figurent en pp. 1859ss.

**Auftrag MA4024.11 Pierre Mauron/Valérie Piller Carrard/Nicole Lehner-Gigon/Nicolas Repond/Xavier Ganioz/René Thomet/Dominique Corminbœuf/François Roubaty/Nicolas Rime/Solange Berset (ALPIQ)**

*Antwort des Staatsrats*

Der Staatsrat hat sich mit diesem Thema bereits im Rahmen der Anfrage QA 3381.11 Pierre Mauron «ALPIQ», die er am 15. Juni 2011 ausführlich beantwortet hat, befasst.

Grossrat Pierre Mauron stellte dem Staatsrat damals die Frage, ob er die finanzielle Unterstützung gewisser politischer Parteien durch Alpiq für angebracht hält. Der Staatsrat antwortete ihm, dass der Verwaltungsrat (VR) auf die Entrüstung hin, die diese Zahlungen ausgelöst haben, diesen Punkt in einer Verwaltungsratssitzung behandelt und entsprechende Regeln festgelegt habe. Danach können namentlich alle in der Bundesversammlung vertretenen Parteien (es gibt keine Zahlungen an Privatpersonen) ungeachtet ihrer politischen Ausrichtung in den Genuss dieser Zahlungen kommen, sofern sie einen entsprechenden Antrag stellen. Bei der Festlegung der Höhe der Beträge wird die Stärke der betreffenden Partei in der Bundesversammlung berücksichtigt.

Der Staatsrat war und ist nach wie vor der Auffassung, dass unter diesen Voraussetzungen nichts gegen diese Praxis spricht.

Der Staatsrat weist, wie auch schon in der erwähnten Antwort, zudem darauf hin, dass der Staat Freiburg als solcher im VR der Alpiq nicht vertreten ist. Er ist darin lediglich indirekt vertreten durch die Gruppe E, die Minderheitsaktionärin der EOS Holding (EOSH) ist. Die EOSH ist ihrerseits Minderheitsaktionärin der Alpiq.

Dem ist noch hinzuzufügen, dass die Alpiq Gruppe 2009 aus der Zusammenlegung der Aktiva der EOSH und von Atel hervorgegangen ist, an der auch die Gruppe EDF (zu 1/3) und Elektrizitätsverteiler aus der Deutschschweiz beteiligt sind. Man muss also feststellen, dass der Einfluss des Staatsrats des Kantons Freiburg auf den VR von Alpiq sehr beschränkt und bei der Strategie und der Beschlussfassung dieser Gesellschaft somit nicht ausschlaggebend ist.

Unter diesen Umständen erlaubt es die blosser Beteiligung an einem formell privatrechtlichen Unternehmen also nicht immer, seine Meinung geltend zu machen und vor allem seine eigene Vorstellung des öffentlichen Interesses durchzusetzen.

Unter diesem Vorbehalt wird sich der Staatsrat weiterhin für eine gerechte Politik in diesem Bereich einsetzen.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Ablehnung dieses Auftrags.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Mandats befinden sich auf S. 1859ff.

**Mandat MA4025.11 Jacques Morand/Nicolas Rime/Pierre-André Page/Markus Bapst/Jean-Pierre Siggen/Bruno Jendly/Jean-Denis Geinoz/Gilbert Cardinaux/Laurent Thévoz/Pierre Mauron (Institut Adolphe Merkle – étage supplémentaire)**

*Réponse du Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat suit attentivement le développement du projet de transformation de la Clinique Garcia avec l'objectif d'offrir à l'Institut Adolphe Merkle un lieu et un outil de travail adéquats pour la réalisation de sa mission scientifique, ceci dans les meilleurs délais. Il a dû constater que, vu la complexité de cette réalisation, le temps prévu pour les travaux préliminaires a dû être prolongé pour pouvoir présenter un projet de qualité.

Le projet actuel, qui propose de détruire le bâtiment C (chemin des Verdiers 6) pour le remplacer par une nouvelle construction, offre en effet plusieurs avantages par rapport à une transformation. Ces derniers se situent surtout au niveau de l'enveloppe énergétique (le nouveau bâtiment satisfait aux standards Minergie) et de la pérennité des investissements réalisés. L'ensemble du site gagnera aussi au niveau architectural et les deux bâtiments anciens (chemin des Verdiers 2 et 4) seront mieux préservés et mis en valeur.

Pour les besoins de l'AMI, une construction sur cinq niveaux est prévue, dont trois occupés entièrement par les laboratoires et les bureaux. D'importantes surfaces techniques et de maintenance ainsi qu'un auditoire de 120 places et son foyer d'accès s'y ajoutent.

La possibilité de réaliser un étage supplémentaire pour les besoins de la Faculté des sciences a été étudiée. En effet, comme cela avait été annoncé dans le message n° 93 du 9 septembre 2008 relatif à l'introduction de la 3<sup>e</sup> année d'études en médecine humaine à l'Université de Fribourg, cette faculté ne dispose pas de locaux suffisants pour offrir les places de travail nécessaires pour les professeurs engagés dans ce cadre et leurs équipes. Ces problèmes d'infrastructure se sont aggravés suite au succès rencontré par les nouvelles offres d'études en sciences biomédicales et en sciences du sport et de la motricité.

Selon l'estimation des architectes, il aurait été possible d'ajouter au bâtiment projeté un étage comportant des laboratoires et des bureaux, ceci pour un coût d'environ 3,7 millions de francs, prix ne comprenant ni le mobilier et l'équipement de laboratoire ni le mobilier de bureau. Le Conseil d'Etat n'a pas retenu cette variante, pour les motifs suivants:

> Une étude sur les besoins en locaux de la Faculté des sciences montre que la mise à disposition d'un

étage supplémentaire ne résoudrait que très partiellement la problématique du manque de place.

De plus, un tel projet aurait pour conséquence une séparation spatiale au sein des départements de la Faculté et nécessiterait à terme plusieurs déménagements et par conséquent des transformations de laboratoires extrêmement coûteuses.

- > Le Conseil d'Etat constate que le bâtiment actuellement projeté répond pleinement aux besoins de l'institut tel qu'il a été planifié au stade final de son développement et que la construction d'un étage supplémentaire en tant que laboratoires de réserve pour d'éventuels besoins futurs de l'AMI ne se justifie pas.
- > L'ajout d'un étage supplémentaire a fait l'objet d'une étude volumétrique et d'intégration sur le site. Elle révèle que l'équilibre entre les anciens bâtiments et la nouvelle construction est péjoré, ce qui pourrait avoir une incidence sur les préavis relatifs à l'obtention du permis de construire.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de refuser ce mandat.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce mandat auront lieu ultérieurement.

**Auftrag MA4025.11 Jacques Morand/  
Nicolas Rime/Pierre-André Page/Markus  
Bapst/Jean-Pierre Siggen/Bruno Jendly/  
Jean-Denis Geinoz/Gilbert Cardinaux/  
Laurent Thévoz/Pierre Mauron  
(Adolphe-Merkle-Institut – zusätzliches Geschoss)**

*Antwort des Staatsrats*

Die Entwicklung des Projekts für den Umbau der Klinik Garcia, mit dem dem Adolphe-Merkle-Institut (AMI) rasch ein für seine wissenschaftliche Aufgabe adäquater Ort mit der entsprechenden Ausstattung zur Verfügung gestellt werden soll, wird vom Staatsrat aufmerksam verfolgt. Dabei stellte er fest, dass die Fristen für die Vorbereitungsarbeiten wegen der Komplexität des Vorhabens verlängert werden mussten, um ein qualitativ hochstehendes Projekt ausarbeiten zu können.

Nach heutigem Stand ist vorgesehen, das Gebäude C (Chemin des Verdiers 6) abzubauen und durch einen Neubau zu ersetzen. Dieses Vorgehen hat gegenüber einem Umbau mehrere Vorteile, namentlich im Bereich der Gebäudehülle bzw. des Energieverbrauchs (das neue Gebäude wird die Minergiestandards erfüllen) und im Bereich der Dauerhaftigkeit der getätigten Investitionen. Die gesamte Überbauung wird zudem architektonisch an Qualität gewinnen und die beiden alten Gebäude (Chemin des Verdiers 2 und 4) können besser erhalten und aufgewertet werden.

Für das AMI soll ein Gebäude mit fünf Geschossen gebaut werden; drei davon sind vollständig für Labors

und Büros reserviert. Dazu kommen bedeutende technische und Wartungsräume sowie ein Vorlesungssaal mit 120 Plätzen und einer Wandelhalle.

Die Möglichkeit, ein zusätzliches Geschoss für die Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät zu bauen, wurde eingehend geprüft. Wie bereits in der Botschaft Nr. 93 vom 9. September 2008 zum Dekretsentwurf über die Einführung des dritten Studienjahrs in Humanmedizin dargelegt, verfügt diese Fakultät nämlich nicht über genügend Räume, um den in diesem Rahmen angestellten Professorinnen und Professoren sowie deren Teams die notwendigen Arbeitsplätze und Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen. Dieser Platzmangel wurde durch den Erfolg, den die neuen Studiengänge in den biomedizinischen Wissenschaften sowie in den Sport- und Bewegungswissenschaften kennen, weiter verschärft.

Gemäss Einschätzung der Architekten wäre es möglich gewesen, beim geplanten Gebäude ein zusätzliches Geschoss mit Labors und Büros für etwa 3,7 Millionen Franken (ohne Labormobiliar, Laboreinrichtungen und Büromobiliar) vorzusehen. Der Staatsrat sprach sich aus folgenden Gründen dagegen aus:

- > Die Analyse des Raumbedarfs der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät zeigt, dass ein solches Geschoss den Platzmangel nur zu einem kleinen Teil lösen würde.

Ausserdem würde die Fakultät auf diese Weise auf verschiedene Standorte aufgeteilt. Als Folge davon würden mittelfristig mehrere Umzüge und somit extrem kostspielige Laborumbauten nötig.

- > Der Staatsrat stellt fest, dass die Bedürfnisse des Instituts gemäss vorgesehener Endentwicklung mit dem geplanten Gebäude in seiner jetzigen Form die Bedürfnisse vollständig abgedeckt werden. Der Bau eines zusätzlichen Geschosses für Reservelabors und mögliche künftige Bedürfnisse des AMI rechtfertigt sich somit nicht.
- > Im Hinblick auf eine allfällige Erhöhung des Gebäudes wurde eine Studie bezüglich Volumen und Integration in die Umgebung durchgeführt. Diese ergab, dass das Gleichgewicht zwischen den alten Gebäuden und dem neuen gestört würde und dass dies einen Einfluss auf die Gutachten im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens haben könnte.

Aus den dargelegten Gründen schlägt der Staatsrat die Ablehnung dieses Auftrags vor.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Mandats finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

**Mandat MA4026.11 Jacques Morand/  
Pierre-André Page/Markus Bapst/Jean-  
Pierre Siggen/Bruno Jendly/Jean-Denis  
Geinoz/Gilbert Cardinaux/Jean-Louis  
Romanens/Laurent Thévoz/Pierre Mauron  
(Institut Adolphe Merkle – sous-sol)**

*Réponse du Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat suit attentivement le développement du projet de transformation de la Clinique Garcia avec l'objectif d'offrir à l'Institut Adolphe Merkle un lieu et un outil de travail adéquats pour la réalisation de sa mission scientifique, ceci dans les meilleurs délais. Il a dû constater que, vu la complexité de cette réalisation, le temps prévu pour les travaux préliminaires a dû être prolongé pour pouvoir présenter un projet de qualité.

Le projet actuel, qui propose de détruire le bâtiment C (chemin des Verdiers 6) pour le remplacer par une nouvelle construction, offre en effet plusieurs avantages par rapport à une transformation. Ces avantages se situent surtout au niveau de l'enveloppe énergétique (le nouveau bâtiment satisfera aux standards Minergie) et de la pérennité des investissements réalisés. L'ensemble du site gagnera aussi au niveau architectural et les deux bâtiments anciens (chemin des Verdiers 2 et 4) seront mieux préservés et mis en valeur.

Pour les besoins de l'AMI, une construction sur cinq niveaux est prévue, dont trois occupés entièrement par les laboratoires et les bureaux. D'importantes surfaces techniques et de maintenance ainsi qu'un auditoire de 120 places et son foyer d'accès s'y ajoutent.

La possibilité de réaliser un sous-sol pour les besoins de l'Institut a été analysée par le Conseil d'Etat qui ne souhaite pas retenir cette proposition pour les raisons suivantes:

- > La Direction de l'AMI n'estime pas nécessaire pour son fonctionnement de disposer de locaux de stockage accessibles par des petits véhicules. En effet, l'Institut se trouve à proximité des facultés des sciences sur le plateau de Pérolles et des synergies peuvent être trouvées pour l'approvisionnement des produits et l'évacuation des déchets.
- > La création d'un sous-sol qui puisse être desservi par des véhicules nécessite un terrassement conséquent pour aménager une rampe d'accès. D'après les architectes, la configuration du terrain au chemin des Verdiers, en particulier à l'emplacement du nouveau bâtiment, rend difficile une telle intervention.
- > La construction du sous-sol et les aménagements extérieurs nécessaires à son accessibilité engendreraient des coûts disproportionnés par rapport à l'utilité d'un tel investissement.
- > Cet ajout, en particulier la rampe d'accès, altérerait l'harmonie du parc qui est une caractéristique du lieu.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de refuser ce mandat.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce mandat auront lieu ultérieurement.

**Auftrag MA4026.11 Jacques Morand/  
Pierre-André Page/Markus Bapst/Jean-  
Pierre Siggen/Bruno Jendly/Jean-Denis  
Geinoz/Gilbert Cardinaux/Jean-Louis  
Romanens/Laurent Thévoz/Pierre Mauron  
(Adolphe-Merkle-Institut – Untergrund)**

*Antwort des Staatsrats*

Die Entwicklung des Projekts für den Umbau der Klinik Garcia, mit dem dem Adolphe-Merkle-Institut (AMI) rasch ein für seine wissenschaftliche Aufgabe adäquater Ort mit der entsprechenden Ausstattung zur Verfügung gestellt werden soll, wird vom Staatsrat aufmerksam verfolgt. Dabei stellte er fest, dass die Fristen für die Vorbereitungsarbeiten wegen der Komplexität des Vorhabens verlängert werden mussten, um ein qualitativ hochstehendes Projekt ausarbeiten zu können.

Nach heutigem Stand ist vorgesehen, das Gebäude C (Chemin des Verdiers 6) abzubauen und durch einen Neubau zu ersetzen. Dieses Vorgehen hat gegenüber einem Umbau mehrere Vorteile, namentlich im Bereich der Gebäudehülle bzw. des Energieverbrauchs (das neue Gebäude wird die Minergiestandards erfüllen) und im Bereich der Dauerhaftigkeit der getätigten Investitionen. Die gesamte Überbauung wird zudem architektonisch an Qualität gewinnen und die beiden alten Gebäude (Chemin des Verdiers 2 und 4) können besser erhalten und aufgewertet werden.

Für das AMI soll ein Gebäude mit fünf Geschossen gebaut werden; drei davon sind vollständig für Labors und Büros reserviert. Dazu kommen bedeutende technische und Wartungsräume sowie ein Vorlesungssaal mit 120 Plätzen und einer Wandelhalle.

Nach eingehender Prüfung spricht sich der Staatsrat auf folgenden Gründen gegen den Bau eines Untergeschosses für das Institut aus:

- > Die Leitung des AMI ist der Meinung, dass ein Warenlager, das mit kleinen Transportfahrzeugen zugänglich ist, nicht notwendig ist für den Betrieb des Instituts, da es sich in der Nähe der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät auf der Pérolles-Ebene befinden wird und so Synergien für die Versorgung und Abfallbeseitigung möglich sind.
- > Bei einem Untergeschoss, das für Fahrzeuge zugänglich ist, wären bedeutende Erdarbeiten für den Bau einer Zugangsrampe nötig. Laut den Architekten wären solche Arbeiten aufgrund der Geländecharakteristika beim Chemin des Verdiers – insbesondere beim neuen Gebäude – jedoch kompliziert.

- > Der Bau des Untergeschosses und die notwendigen Umgebungsarbeiten für die Zufahrt hätten ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis.
- > Diese Ergänzung – namentlich die Rampe – würden die Harmonie des Parks, die für diesen Ort charakteristisch ist, empfindlich stören.

Aus den dargelegten Gründen schlägt der Staatsrat die Ablehnung dieses Auftrags vor.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Mandats finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

\_\_\_\_\_

**Postulat P2098.11 Glauser Fritz/  
Hunziker Yvan, députés  
(contournement de Romont, Chavannes-  
Parqueterie-la Halle)**

*Dépôt et développement*

Le tronçon routier qui traverse le quartier de Chavannes-sous-Romont constitue une liaison importante entre Payerne (A1) et Vaulruz (A12) et de Fribourg vers Romont et la région de Mézières FR et Vuisterens-devant-Romont.

En raison de l'état de la route et de sa largeur, les camions sont forcés de monter sur le trottoir pour croiser, ce qui est une source de dangers pour la population et tout particulièrement pour les enfants. Cette route de quartier a, sans en avoir les capacités, pris la fonction d'une route cantonale de transit. La situation devient intenable, également pour les transporteurs qui utilisent cet axe.

Le nombre de véhicules va probablement fortement augmenter avec la réalisation de Romont-Vaulruz et le développement des zones à bâtir et industrielles au sud de Romont. Aujourd'hui, le trafic à destination de ces zones industrielles (En Raboud, La Maillarde) doit passer devant la gare ou par la croisée de la Belle-Croix. Pour cette raison, Romont vit une situation

routière difficile et avant tout dangereuse, surtout pour les plus jeunes.

Au vu des constats relevés ci-dessus et dans le souci d'une gestion optimale du trafic routier à Romont en général et à Chavannes-sous-Romont en particulier, et en tenant compte de la dangerosité pour la population, il est urgent de trouver une solution. Celle-ci doit être apportée en parallèle à l'axe Romont-Vaulruz et le giratoire à Chavannes-sous-Romont.

Le contournement par Chavannes-Parqueterie-la Halle apparaît comme la solution idéale, car tant le hameau Chavannes, le quartier de la gare que la croisée de la Belle-Croix pourraient alors véritablement revivre.

Par conséquent, nous demandons au Conseil d'Etat:

- de faire une étude de faisabilité,
- de dire si le canton est prêt à effectuer ces travaux,
- de déterminer les autres possibilités pour le contournement de Romont
- de mentionner dans quel délai ce genre de projet peut être réalisé.
- Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

\_\_\_\_\_

## Questions

### Question QA3379.11 Louis Duc (répartition inéquitable dans les conseils d'administration)

#### Question

Année 2011, année des femmes. Revalorisation urgente de leur statut, rééquilibrage nécessaire des salaires comparés aux hommes, une quantité de demandes non exaucées pour celles qui sont, dans notre société actuelle, le maillon fort dont dépend le devenir de l'humanité. Et pourtant, les bonnes intentions ne sont souvent que des lettres mortes, une seule exception peut-être à relever, quatre femmes au Conseil fédéral, une première dans ce monde où l'homme à fort bien fait son nid!

Mon interrogation porte aujourd'hui sur la représentativité de l'élément féminin au sein des différentes régies de l'Etat, plus spécialement la place qui leur est faite dans la composition des conseils d'administration de l'Etat de Fribourg.

Quelques exemples significatifs démontrent le manque d'éléments féminins dans ces divers conseils:

- Banque Cantonale de Fribourg: 7 hommes, 1 femme;
- Groupe E: 12 hommes, 1 femme;
- Ecab: 8 hommes, 1 femme;
- Office de la circulation: 7 hommes, 1 femme.

Ceci n'est finalement qu'un modeste aperçu de la non-représentativité des femmes dans les organes dirigeants de notre Etat.

Ma question est simple, cette non-représentativité n'est pas acceptable! Dans les exemples cités plus haut, la voix féminine, dans une présence plus importante au sein de ces groupes, y serait grandement souhaitable. Les compétences de l'élément féminin ne sont plus à démontrer!

Il y a d'autre part des présences masculines au sein de ces groupes qui ne sont également plus tolérables. Parce que l'on a été député dans l'Ancien Temps, on occupe encore aujourd'hui certains de ces fauteuils grassement dotés, cela devrait être définitivement rayé de la carte! La Politique au service du peuple et non à remplir la poche du pantalon!

Je souhaite que le Conseil d'Etat se penche avec une attention particulière sur mes interrogations, que mes propositions y recueillent, à la veille d'une nouvelle législature, beaucoup de compréhension et surtout de diligence!

Le 4 avril 2011.

#### Réponse du Conseil d'Etat

1. Si l'on considère que la parité hommes-femmes dans la représentation des organes de direction ou

de gestion des entités de droit public, semi-public ou de droit privé constitue l'objectif souhaitable, il est manifeste qu'en l'état il n'est pas atteint, comme le relève justement le député Louis Duc. Au demeurant, cette situation peut être étendue à la représentation féminine dans les commissions d'Etat. Cette question est récurrente et elle a déjà fait l'objet de plusieurs analyses.

2. Cela dit, il y a lieu de relever ensuite que la désignation des membres de certaines commissions de gestion ou de conseils d'administration, singulièrement d'entités autonomes, dépend aussi du Grand Conseil. C'est le cas par exemple du conseil d'administration de la Banque cantonale (cf. art. 20 de la loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale de Fribourg, RSF 961.1). Enfin, suivant le statut ou l'organisation des entreprises en cause, le pouvoir de nomination des membres dirigeants relève de l'assemblée des actionnaires dans laquelle l'Etat ou le Conseil d'Etat ne dispose pas d'une totale liberté de manœuvre. A signaler aussi que dans beaucoup de cas, les membres des organes de direction et de gestion sont nommés sur la base de propositions des partis politiques. Il appartient ainsi à ces derniers de veiller à la réalisation du principe de la parité hommes-femmes.
3. Pour sa part, le Conseil d'Etat, conscient de cette exigence de parité, a d'ores et déjà pris plusieurs mesures. A noter en particulier la constitution de la Commission cantonale de l'égalité hommes-femmes et du Bureau y relatif qui a notamment pour mission de conseiller et d'informer les autorités sur la réalisation du principe d'égalité hommes-femmes. Le 31 octobre 2005, le Conseil d'Etat a édicté un règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat dans lequel il est spécialement mentionné que l'autorité de nomination assure autant que possible une participation égalitaire des hommes et des femmes. Enfin, depuis plusieurs années, à chaque reconstitution générale des commissions, le Conseil d'Etat a régulièrement rappelé dans ses directives le respect de ces exigences. Ces directives concernent aussi les commissions administratives ou de gestion des principaux établissements.
4. La question posée de la parité hommes-femmes touche d'une façon générale le domaine de la gouvernance d'entreprises publiques (public corporate governance) dont un rapport sur postulat vient également d'être soumis au Grand Conseil. Dans ses conclusions, le Conseil d'Etat se propose d'établir des normes administratives sous forme de directives ou de lignes directrices gouvernementales, notamment quant au choix des représentant-e-s de l'Etat au sein de conseil d'administration, d'établissement ou de fondation. Celles-ci, entre autres critères, porteront aussi sur les objectifs d'une représentation «hommes-femmes» plus équilibrée.
5. Pour conclure, le Conseil d'Etat, au vu de ces considérations, peut assurer à l'intervenant qu'il se penche avec attention sur les questions évoquées.

Le 16 août 2011.

## Anfrage QA 3379.11 Louis Duc (unausgewogene Verteilung in den Verwaltungsräten)

### Anfrage

2011, das Jahr der Frauen. Dringliche Aufwertung ihres Status, notwendiger Ausgleich der Löhne im Vergleich zu jenen der Männer, zahlreiche unerfüllte Anliegen derjenigen, die in der heutigen Gesellschaft das starke Glied darstellen, von dem die zukünftige Entwicklung der Menschheit abhängt. Und dennoch bleiben die guten Absichten meist nur toter Buchstabe. Eine einzige Ausnahme soll hier erwähnt werden: vier Frauen im Bundesrat. Eine Premiere in einer Welt, in der sich der Mann äusserst gut etabliert hat!

Meine Fragestellung heute betrifft die Vertretung des weiblichen Geschlechts in den verschiedenen staatlichen Anstalten, und konkreter den Platz, der ihnen in der Zusammensetzung der Verwaltungsräte des Staates Freiburg gewährt wird.

Einige bezeichnende Beispiele zeigen den Mangel an weiblichen Elementen in den verschiedenen Verwaltungsräten auf:

- Freiburger Kantonalbank: 7 Männer, 1 Frau;
- Groupe E: 12 Männer, 1 Frau;
- KGV: 8 Männer, 1 Frau;
- Amt für Strassenverkehr: 7 Männer, 1 Frau.

Dies ist letztendlich nur eine kleine Übersicht über die Untervertretung der Frauen in den Führungsorganen unseres Staates.

Meine Frage ist einfach, diese Nichtvertretung ist nicht akzeptabel! Es ist in hohem Masse wünschenswert, dass die Stimme der Frauen in den oben zitierten Beispielen stärker vertreten wäre. Die Kompetenz der Frauen muss nicht mehr bewiesen werden!

Auf der anderen Seite gibt es eine Männerpräsenz in diesen Gruppen, die ebenfalls nicht mehr tolerierbar ist. Nur weil wir in den alten Zeiten Abgeordnete waren, besetzen wir noch heute viele dieser gut dotierten Sitze, damit soll endgültig Schluss sein! Die Politik im Dienst des Volkes und nicht, um sich die Taschen zu füllen!

Ich wünsche, dass sich der Staatsrat meinen Fragen mit besonderer Aufmerksamkeit widmet und dass meine Vorschläge, kurz vor der neuen Legislatur, auf viel Verständnis und vor allem Sorgfalt stossen!

Den 4. April 2011.

### Antwort des Staatsrats

1. Geht man davon aus, dass das beabsichtigte Ziel die Gleichstellung von Frau und Mann in der Vertretung der Direktions- und Verwaltungsorgane der Einheiten des öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen oder privaten Rechts ist, so ist offensichtlich, dass dieses derzeit nicht erreicht ist, wie Grossrat Louis Duc richtig feststellt. Im Übrigen kann diese Situation

auf die Frauenvertretung in den Kommissionen des Staates ausgedehnt werden. Diese Frage taucht immer wieder auf und sie war bereits Gegenstand mehrerer Untersuchungen.

2. Abgesehen davon sei darauf hingewiesen, dass die Ernennung der Mitglieder bestimmter Verwaltungskommissionen und -räte, besonders von unabhängigen Einheiten, auch vom Grossen Rat abhängt. Dies ist beispielsweise der Fall beim Verwaltungsrat der Kantonalbank (vgl. Art. 20 des Gesetzes vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank, SGF 961.1). Je nach den Statuten oder der Organisation des betreffenden Unternehmens obliegt die Befugnis zur Ernennung der Führungsmitglieder der Aktionärsversammlung, in der der Staat oder der Staatsrat nicht über eine totale Handlungsfreiheit verfügt. Es sei auch bemerkt, dass in vielen Fällen die Mitglieder der Direktions- oder der Verwaltungsorgane aufgrund von Vorschlägen der politischen Parteien nominiert werden. Es liegt also auch an ihnen darauf zu achten, dass der Grundsatz der Gleichstellung von Frau und Mann umgesetzt wird.
3. Der Staatsrat, der sich dieser Gleichstellungsforderung bewusst ist, hat für seinen Teil bereits mehrere Massnahmen getroffen. Insbesondere sei hier die Gründung der Kantonalen Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und das dazugehörige Büro erwähnt, dessen Aufgabe unter anderem darin besteht, die Behörden in Fragen zur Umsetzung des Grundsatzes der Gleichstellung zwischen Frau und Mann zu beraten und zu informieren. Am 31. Oktober 2005 erliess der Staatsrat ein Reglement über die Organisation und die Arbeitsweise der Kommissionen des Staates, in dem besonders erwähnt ist, dass die Ernennungsbehörde für eine möglichst ausgeglichene Beteiligung von Frauen und Männern sorgt. Der Staatsrat hat schliesslich seit mehreren Jahren, bei der Neubesetzung der Kommissionen, regelmässig in seinen Richtlinien daran erinnert, dass diese Forderungen erfüllt werden müssen. Diese Richtlinien gelten auch für die Verwaltungskommissionen der wichtigsten Anstalten.
4. Die Anfrage zur Gleichstellung von Frau und Mann betrifft generell den Bereich der Public Corporate Governance. Sie ist Thema eines Berichts, der als Antwort auf ein Postulat verfasst wurde und der ebenfalls dem Grossen Rat unterbreitet wurde. In seinen Schlussfolgerungen beabsichtigt der Staatsrat, behördliche Auflagen in Form von Weisungen oder Regierungsrichtlinien zu erlassen, unter anderem was die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter des Staates in Verwaltungs-, Anstalts- oder Stiftungsräten betrifft. Diese würden, neben anderen Kriterien, auch die Ziele einer ausgeglicheneren Vertretung der Geschlechter behandeln.
5. Der Staatsrat kann dem Autor der Anfrage aufgrund dieser Erwägungen versichern, dass er den gestellten Fragen grosse Aufmerksamkeit zukommen lässt.

Den 16. August 2011.

**Question QA3388.11 Emanuel Waeber  
(développement de futures zones touristiques)**

*Question*

Par la présente question, j’invite le Conseil d’Etat à me soumettre une appréciation du potentiel de développement de futures zones touristiques. Qu’envisage le Conseil d’Etat d’entreprendre concrètement pour améliorer et diversifier l’avenir économique du canton par le développement du tourisme?

Quelle est la stratégie du Conseil d’Etat en vue de soutenir un tourisme de haute qualité et compatible avec les exigences de l’aménagement du territoire, la protection de l’environnement, de la nature et du paysage ainsi qu’avec les principes du développement durable? Comment mieux profiter des synergies entre le tourisme et les autres activités économiques, en particulier celles du secteur primaire?

Par ailleurs, il est à relever que l’ordonnance du 2 octobre 2006 fixant la liste transitoire des pôles touristiques régionaux n’est plus en vigueur depuis le 31 décembre 2010. Dans ce cadre, je demande au Conseil d’Etat si, d’une part, il est envisageable d’adapter le plan directeur cantonal pour le secteur du tourisme et, d’autre part, à quel moment il prévoit d’adapter l’ordonnance précitée.

Le 11 mai 2011.

*Réponse du Conseil d’Etat*

**1. Stratégie en vue de développer un tourisme de haute qualité**

Entre 2008 et 2009, le comité de l’Union fribourgeoise du Tourisme (UFT) a entrepris un important travail de réflexion concernant l’avenir du tourisme fribourgeois qui s’est concrétisé par l’élaboration d’une véritable stratégie de développement nommée «Vision 2030».

Cette stratégie de développement du tourisme fribourgeois est un rapport d’experts, faisant état de constats, formulant des thèses et proposant un catalogue de mesures propres à répondre aux objectifs retenus.

En validant le rapport «Vision 2030» de l’UFT, le Conseil d’Etat a exprimé sa volonté claire de développer le tourisme cantonal à court, moyen et long terme.

L’objectif stratégique global retenu est:

*«Euvrer à l’essor d’un tourisme privilégiant la valorisation du patrimoine naturel et culturel du Pays de Fribourg et les caractéristiques propres de ses régions géographiques.»*

La stratégie de développement touristique exprime la politique touristique que le canton de Fribourg entend appliquer dans une perspective à moyen et long terme, afin de faire évoluer son secteur touristique sur la voie de la modernité, de la performance qualitative et de l’accroissement substantiel de sa valeur ajoutée en conformité avec les aspirations des hôtes et de la

population d’accueil et dans le respect des principes du développement durable.

Cette vision s’inscrit dans l’intention, à terme, de doubler, à deux milliards de francs, l’apport annuel du tourisme à l’économie cantonale.

Pour atteindre ces objectifs, **onze principes directeurs** relatifs à l’action politique et promotionnelle ont été définis:

1. Veiller à la sauvegarde du cadre de vie et des valeurs traditionnelles et culturelles du canton et de ses régions.
2. Continuer à affirmer l’importance stratégique du tourisme pour l’essor du canton et de son économie.
3. Mettre l’essor du produit touristique au bénéfice de conditions-cadre et d’instruments d’incitation avant-gardistes, aptes à favoriser la modernisation et le renforcement de l’offre en conformité aux exigences du marché.
4. Disposer en permanence au plan cantonal d’une organisation institutionnelle et opérative appropriée.
5. Appuyer la réussite de la démarche sur des prestataires et des collaborateurs de qualité, dont la motivation, le professionnalisme, la disponibilité et la polyvalence constituent les réponses à la confiance de la clientèle.
6. Sensibiliser la population d’accueil aux réalités du tourisme.
7. Institutionnaliser et confirmer politiquement l’action et l’organisation touristique «intégrée» dans les zones géographiques intercantionales FR/VD/BE/NE.
8. Profiler l’offre en exploitant l’argument de sa diversité et les atouts spécifiques – authenticité, nature, émotion, ... – de chaque région géographique.
9. En milieu naturel, mettre notamment l’accent sur les loisirs et le bien-être. En milieu urbain, valoriser l’offre «Business» et «Culture».
10. Offrir un produit touristique et un accueil qualitativement conformes aux aspirations des hôtes et aux exigences du marché.
11. Assurer la promotion du produit par un marketing coordonné moderne, dynamique et professionnel, axé sur la valorisation des marques à succès, sur la diversité de l’offre et sur l’exploitation optimale des partenariats et des synergies.

De ces 11 principes directeurs, des objectifs stratégiques en relation avec les domaines du tourisme (hébergement, transports, animation et information, qualité de séjour, excursionnisme, loisirs, business, pôles touristiques, lacs, villes et culture, Préalpes) ont été formulés. Pour chaque objectif stratégique, plusieurs mesures à entreprendre ont été définies et sont actuellement en cours de réalisation.

Ainsi, par l'entremise de «Vision 2030», l'Etat et l'UFT – en charge de mettre en œuvre la stratégie – ont clairement défini:

- les potentiels de développement et de diversification du tourisme fribourgeois;
- l'avenir économique de la branche touristique;
- les attentes qualitatives du tourisme fribourgeois (développement durable, synergies avec d'autres activités et secteurs économiques, ...).

et répondent ainsi aux principaux points de la question susmentionnée.

Les premières mesures mises en place par l'UFT à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 sont les suivantes:

- Elaboration d'un mandat de prestations entre l'Etat de Fribourg et l'UFT.
- Réalisation du programme Enjoy Switzerland FRIBOURG REGION à l'échelle de l'ensemble du canton de Fribourg. Il s'agit d'un programme d'amélioration de l'offre touristique fribourgeoise impliquant toutes les régions et tous les partenaires liés au domaine. A ce jour, 13 actions précises sont en cours de réalisation.
- Mise sur pied d'un groupe de travail qui examine l'hébergement en abordant:
  - la commercialisation via un nouveau système de réservation (TOMAS);
  - les besoins et les possibilités d'incitation à la rénovation et à l'investissement;
  - l'état des infrastructures hôtelières et para-hôtelières existantes, ainsi que ses lacunes.
- Création d'un observatoire du tourisme fribourgeois.
- Réalisation d'un projet de mobilité touristique (Fribike) dans le canton de Fribourg, soutenu financièrement par la nouvelle politique régionale (NPR).
- Participation du tourisme aux groupes de travail initiés par l'Etat de Fribourg concernant la stratégie en matière de développement durable (une première mesure touristiques concrète sélectionnée et prochainement appliquée).
- Poursuite des actions de marketing, planifiées par le fonds cantonal de marketing coordonné et auquel participent toutes les destinations cantonales.

Pour être complet, il sied également de mentionner la création d'un cluster «Food & Tourism», qui vise la mise en place, dans le canton, d'un réseau d'entreprises, institutions et associations, actives dans le tourisme, les produits du terroir et l'agro-alimentaire, souhaitant développer des collaborations pour promouvoir innovation et création de valeur.

## **2. Adaptation du plan directeur cantonal pour le secteur du tourisme**

L'article 75 de la loi sur le tourisme prévoit que, dans l'attente des plans directeurs des régions et de la détermination des pôles touristiques régionaux qu'ils pourront définir, le Conseil d'Etat arrête une liste transitoire des localités d'importance régionale, pouvant servir de référence pour la reconnaissance officielle des sociétés de développement et pour l'octroi d'aides du Fonds d'équipement touristique en mode ordinaire. Par ordonnance du 2 octobre 2006, le Conseil d'Etat a donc fixé la liste transitoire de ces pôles touristiques régionaux. Dès lors que la validité de cette liste ainsi que les effets qui lui étaient attachés devaient échoir au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi sur le tourisme (art. 75 al. 2 LT), l'expiration de l'ordonnance a été fixée au 31 décembre 2010.

Même si plusieurs régions ont lancé leur planification dans l'intervalle, force est de constater que l'établissement des plans directeurs régionaux n'a pu être finalisé dans le délai prévu par la loi sur le tourisme. Au vu de l'échéance prévue expressément par cette loi, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de prolonger formellement le délai d'application de l'ordonnance transitoire précitée. Il demeure donc dans l'attente des plans régionaux, quand bien même leur établissement ne constitue pas une obligation au sens du droit de l'aménagement du territoire.

L'expiration de l'ordonnance du 2 octobre 2006 ne remet toutefois pas en cause l'aide financière du Fonds d'équipement aux projets touristiques actuels et futurs dans notre canton. En effet, selon le libellé de l'article 47 al. 2 LT, peuvent bénéficier de cette aide les équipements d'importance cantonale ou qui complètent l'offre touristique de manière importante, même si ceux-ci sont situés à l'extérieur d'un pôle cantonal ou régional. Il en résulte que, dans l'attente des plans directeurs régionaux, le fonds pourra s'appuyer sur cette disposition pour soutenir les projets précités.

Tenant compte des délais nécessaires à l'établissement des plans directeurs régionaux, le Conseil d'Etat examinera également l'opportunité d'une éventuelle révision des dispositions légales applicables en l'espèce.

Le 23 août 2011.

### **Anfrage QA3388.11 Emanuel Waeber (Entwicklung zukünftiger Tourismuszonen)**

#### *Anfrage*

Mit vorliegender Anfrage wird der Staatsrat eingeladen, eine Beurteilung des zukünftigen Entwicklungspotenzials von Tourismuszonen vorzulegen. Was beabsichtigt der Staatsrat konkret zu unternehmen, um die wirtschaftliche Zukunft des Kantons durch die Entwicklung des Tourismus zu verbessern und zu diversifizieren?

Wie präsentiert sich die Strategie des Staatsrates, damit ein Tourismus von hoher Qualität gefördert wird

und welcher insbesondere mit den Anforderungen der Raumplanung sowie dem Schutz der Umwelt, der Natur und der Landschaft vereinbar ist und sich nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung richtet? Wie können Synergien zwischen dem Tourismus und den anderen Wirtschaftsaktivitäten, insbesondere jenen des Primärsektors besser genutzt werden?

Es ist zudem festzustellen, dass die Verordnung vom 2. Oktober 2006 über die provisorische Liste der regionalen touristischen Entwicklungsschwerpunkte nur bis zum 31. Dezember 2010 Gültigkeit hatte. In diesem Zusammenhang wird der Staatsrat angefragt, ob er sich einerseits eine Anpassung des kantonalen Richtplanes für den Bereich Tourismus vorstellen kann und wann er andererseits die genannte Verordnung zu überarbeiten gedenkt.

Den 11. Mai 2011.

*Antwort des Staatsrats*

### **1. Strategie zur Förderung eines Tourismus von hoher Qualität?**

Zwischen 2008 und 2009 hat der Vorstand des Freiburger Tourismusverbands (FTV) umfangreiche Überlegungen zur touristischen Zukunft Freiburgs angestellt, die in die Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie mit der Bezeichnung «Vision 2030» mündeten.

Diese Strategie für die Entwicklung des Freiburger Tourismus ist ein Expertenbericht, der Feststellungen, Thesen und ein Massnahmenkatalog enthält, mit dem die angestrebten Ziele erreicht werden sollen.

Mit der Genehmigung des Berichts «Vision 2030» des FTV hat der Staatsrat seinen Willen bestätigt, den Tourismus im Kanton kurz-, mittel- und langfristig weiterzuentwickeln.

Das strategische Gesamtziel lautet:

*«Zur Entwicklung eines Tourismus beitragen, der vorrangig auf die Nutzung des Natur- und Kulturerbes des Kantons Freiburg und die typischen Merkmale seiner geografischen Regionen ausgerichtet ist.»*

Die Tourismusstrategie ist Ausdruck der mittel- und langfristigen Tourismuspolitik des Kantons Freiburg, die zum Ziel hat, den Tourismussektor zu modernisieren, seine Leistungen qualitativ zu verbessern und seine Wertschöpfung substanziell zu steigern – dies unter Beachtung der Wünsche der Gäste und der einheimischen Bevölkerung sowie der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung.

Die Umsetzung dieser Vision sollte es langfristig erlauben, den jährlichen Beitrag des Tourismus an der kantonalen Wirtschaft auf zwei Milliarden Franken zu verdoppeln.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden **elf Leitprinzipien** im Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit und der Werbung definiert:

1. Den Lebensrahmen sowie die traditionellen und kulturellen Werte des Kantons und seiner Regionen zu bewahren suchen.
2. Weiterhin die Bedeutung des Tourismus für das Wohl des Kantons und dessen Wirtschaft hervorheben.
3. Für den Aufschwung des Tourismus fortschrittliche Rahmenbedingungen und Anreizinstrumente schaffen, die geeignet sind, die Erneuerung und Erweiterung des Angebots in Anpassung an die Marktanforderungen zu fördern.
4. Auf kantonaler Ebene dauerhaft über eine geeignete institutionelle und operative Organisation verfügen.
5. Den Erfolg des Vorgehens auf befähigte Leistungserbringer und Mitarbeitende abstützen, deren Motivation, Professionalität, Verfügbarkeit und Vielseitigkeit dem Vertrauen der Kundschaft entgegenkommen.
6. Die Bevölkerung für die Realitäten des Tourismus sensibilisieren.
7. Die in den interkantonalen geografischen Zonen FR/VD/BE/NE (Dreiseen, evtl. Voralpen) bestehende gemeinsame touristische Tätigkeit und Organisation politisch institutionalisieren und bestätigen.
8. Das Angebot profilieren, indem man das Argument der Vielfalt und die besonderen Trümpfe – Authentizität, Natur, Emotion usw. – aller geografischen Regionen in den Vordergrund stellt.
9. Im natürlichen Umfeld den Akzent vor allem auf «Freizeit» und «Wellness» legen. Im städtischen Umfeld prioritär die Angebote «Business» und «Kultur» nutzen.
10. Ein Tourismusprodukt und einen Empfang anbieten, die qualitativ den Erwartungen der Gäste und den Marktanforderungen entsprechen.
11. Die Werbung für das Produkt betreiben mittels eines modernen, dynamischen und professionellen koordinierten Marketings, das auf die Nutzung der Erfolgsmarken, die Vielfalt des Angebots und die optimale Ausschöpfung der Partnerschaften und Synergien, auch unter Einbezug der Zusammenarbeit mit kantonsexternen Partnern, ausgerichtet ist.

Ausgehend von diesen 11 Leitprinzipien wurden strategische Ziele für die verschiedenen Tourismusbereiche formuliert (Unterkunft, Verkehr, Animation und Information, Aufenthaltsqualität, Ausflugs-tourismus, Freizeit, Business, Tourismusschwerpunkte, Seen, Städte und Kultur, Voralpen). Für jedes strategische Ziel wurden mehrere Massnahmen definiert, die zurzeit realisiert werden.

Der Staat und der FTV, der für die Umsetzung der Strategie verantwortlich ist, haben also über die «Vision 2030» Folgendes klar definiert:

- Das Entwicklungs- und Diversifizierungspotenzial des Freiburger Tourismus;

- Die wirtschaftliche Zukunft der Tourismusbranche;
- Die Erwartungen an die Qualität des Freiburger Tourismus (nachhaltige Entwicklung, Synergien mit anderen Aktivitäten und Wirtschaftszweigen usw.).

Damit erfüllen sie die wichtigsten Punkte der Anfrage von Grossrat Waeber.

Die ersten Massnahmen, die der FTV seit dem 1. Januar 2010 durchgeführt hat, sind folgende:

- Erarbeitung eines Leistungsauftrags zwischen dem Kanton Freiburg und dem FTV.
- Realisierung des Programms Enjoy Switzerland FRIBOURG REGION auf Ebene des Kantons Freiburg. Es handelt sich um ein Programm zur Verbesserung des Freiburger Tourismusangebots, das alle Regionen und betroffenen Partner einbezieht. Bis heute sind 13 konkrete Aktionen im Gange.
- Errichtung einer Arbeitsgruppe, die die Beherbergung prüft und folgende Punkte besonders untersucht:
  - Die Kommerzialisierung über ein neues Reservationssystem (TOMAS);
  - Die Renovations- und Investitionsbedürfnisse und -möglichkeiten;
  - Der Zustand der bestehenden Hotellerie- und Parahotellerieinfrastrukturen und ihre Schwächen.
- Schaffung einer Beobachtungsstelle für den Freiburger Tourismus.
- Realisierung eines touristischen Mobilitätsprojekts (Fri2bike) im Kanton Freiburg, das über die neue Regionalpolitik (NRP) finanziell unterstützt wird.
- Teilnahme des Tourismus an den Arbeitsgruppen, die der Kanton Freiburg im Zusammenhang mit der Strategie zur nachhaltigen Entwicklung aufgestellt hat (eine erste konkrete touristische Massnahme wurde ausgewählt und wird demnächst umgesetzt werden).
- Fortsetzung der Werbeaktionen, die über den kantonalen Fonds für koordiniertes Tourismusmarketing geplant sind und an dem alle kantonalen Tourismusdestinationen beteiligt sind.

Der Vollständigkeit wegen ist auch die Schaffung eines «Food & Tourism»-Clusters zu erwähnen. Mit diesem Cluster soll im Kanton ein Netzwerk geschaffen werden, das Unternehmen, Institutionen und Verbände unter sich vereint, die im Tourismus, in der Herstellung regionaler Produkte und in der Nahrungsmittelindustrie tätig sind und die zusammenarbeiten möchten, um die Innovation und die Wertschöpfung zu steigern.

## **2. Anpassung des kantonalen Richtplans für den Bereich Tourismus?**

Artikel 75 des Tourismusgesetzes sieht vor, dass der Staatsrat eine provisorische Liste der Orte von regionaler Bedeutung aufstellt, solange es keine regionalen Richtpläne mit Angaben über die regionalen touristischen Entwicklungsschwerpunkte gibt. Diese Liste dient als Grundlage für die offizielle Anerkennung der lokalen Tourismusorganisationen und die Gewährung der ordentlichen Hilfe des Tourismusförderungsfonds. Mit Verordnung vom 2. Oktober 2006 hat der Staatsrat also diese provisorische Liste der regionalen touristischen Entwicklungsschwerpunkte aufgestellt. Da die Liste und die durch sie entfaltete Wirkung spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Tourismusgesetzes ihre Gültigkeit verlieren (Art. 75 Abs. 2 TG), wurde die Geltungsdauer der Verordnung bis zum 31. Dezember 2010 festgelegt.

Auch wenn mehrere Gemeinden in der Zwischenzeit die Planung aufgenommen haben, konnten die regionalen Richtpläne nicht in der vom Tourismusgesetz vorgesehenen Frist ausgearbeitet werden. Da die Geltungsdauer ausdrücklich im Gesetz festgelegt wurde, ist der Staatsrat nicht in der Lage, die Gültigkeit der oben erwähnten Übergangsverordnung formell zu verlängern. Er wartet deshalb weiterhin auf die regionalen Richtpläne, auch wenn für deren Erstellung keine Pflicht im Sinne des Raumplanungsrechts besteht.

Der Ablauf der Gültigkeit der Verordnung vom 2. Oktober 2006 stellt jedoch die Finanzhilfen des Tourismusförderungsfonds für die aktuellen und künftigen Tourismusprojekte nicht in Frage. Denn gemäss dem Wortlaut von Artikel 47 Abs. 2 TG können Anlagen von kantonaler Bedeutung, die ausserhalb der touristischen Entwicklungsschwerpunkte liegen oder das kantonale Tourismusangebot bedeutend ergänzen, ebenfalls in den Genuss von finanziellen Beiträgen gelangen. Bis die regionalen Richtpläne aufgestellt sind, kann sich der Fonds also auf diese Bestimmung berufen, um die oben erwähnten Projekte zu unterstützen.

Angesichts der benötigten Fristen für die Erstellung der regionalen Richtpläne wird der Staatsrat prüfen, ob es angezeigt ist, allenfalls die entsprechenden Gesetzesbestimmungen zu revidieren.

Den 23. August 2011.

## **Question QA3391.11 Markus Bapst (pollution des eaux par des engrais de ferme)**

### *Question*

Dans le courant de l'hiver dernier et du printemps, nous avons à nouveau été confrontés à des pollutions de cours d'eau par des engrais de ferme, ceci malgré le fait que l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 janvier 1998 relatif à l'entreposage des engrais de ferme ait été mis en œuvre. Grâce à des subventions, les capacités de

stockage des engrais de ferme ont pu être augmentées, ceci dans le but d'éviter des pollutions de cours d'eau.

Après en avoir été informé par un citoyen et après la publication de lettres de lecteurs dans la presse (*La Liberté* du 15 mai 2011), j'ai consulté les pages Internet de l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) et du Service de la protection de l'environnement (SEn).

Là, j'ai pu constater que les Directives du SEn en la matière donnent des lignes de conduite claires et soulignent en particulier que l'épandage d'engrais de ferme sur des sols gelés ou couverts de neige est interdit (selon ORRChim, annexe 2.6 art. 3.2.1 al. 2).

D'un autre côté, j'ai dû constater avec étonnement que sur la page Internet de l'IAG, publiée le 28 janvier 2011, il était interdit aux gardes-faune d'intervenir lorsque de telles infractions étaient constatées. Citation: «*Il a été décidé que, pour le restant de l'hiver, les gardes-faune n'interviendront plus qu'en cas de mise en danger ou pollution réelle des eaux et de la faune piscicole*».

Cette décision contrevient selon moi à toutes les bases légales et conduit à une inégalité de traitement encore plus grande entre les agriculteurs. Il n'est pas imaginable que, en présence d'une interdiction claire, les gardiens de l'ordre, dans le cas concret les gardes-faune, ne puissent pas intervenir !

Il faut de plus retenir que les moutons noirs, qui ne s'en tiennent pas aux règles, nuisent à l'image de toute la profession, et ceux qui s'en tiennent aux règles en deviennent risibles.

On doit malheureusement constater que les infractions à la loi sur la protection des eaux sont classées comme des peccadilles!

D'où mes questions:

1. Quel pourcentage d'agriculteurs dans le canton de Fribourg ne respecte pas l'interdiction?
2. Combien de dénonciations ont été déposées durant l'hiver 2010/11?
3. Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il rendu cette décision problématique, et sur quelles bases légales s'appuie-t-il?
4. Comment un garde-faune doit-il différencier une «*mise en danger concrète des eaux*» d'un (interdit) «*cas type*»?
5. Le Conseil d'Etat n'est-il pas, lui aussi, de l'avis que par sa décision il a placé les forces de l'ordre dans un dilemme insoluble, à savoir celui de ne pas punir les comportements punissables mais quand même aussi, dans le même temps, de faire une différence si ces comportements sont «*à moitié légaux*»?
6. Existe-t-il encore une nécessité de développer les capacités de stockage des engrais de ferme, ou les problèmes résident-ils seulement dans des erreurs d'exploitation des agriculteurs concernés?

7. Quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin d'éviter que surviennent à l'avenir de nouvelles pollutions des eaux par des engrais de ferme?

Le 24 mai 2011.

*Réponse du Conseil d'Etat*

**a) Introduction**

La loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) pose à son article 6 al. 1 le principe selon lequel «*il est interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer; l'infiltration de telles substances est également interdite*». Le même article ajoute, à son alinéa 2, qu'il est de même «*interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau*». Un épandage n'est donc pas proscrit s'il ne représente pas un risque concret de pollution des eaux.

Le purin/lisier et le fumier sont des engrais de ferme traditionnellement utilisés dans l'agriculture qui peuvent effectivement porter préjudice aux eaux s'ils ne sont pas stockés et gérés correctement. L'épandage de quantités excessives d'engrais de ferme peut conduire à une surfertilisation (azote et phosphore) préjudiciable aux sols et à une pollution des eaux (p. ex: rivières et sources). Il faut toutefois relever aussi que l'utilisation optimale des engrais de ferme est conforme aux principes du développement durable puisque par ce biais on diminue l'apport d'engrais chimiques.

Un risque concret de pollution (au sens de l'art. 6 al. 2 LEaux) est particulièrement aigu en période hivernale (sols saturés d'eau, gelés, couverts de neige ou desséchés), lorsque les sols et les plantes ne sont pas aptes à absorber les engrais de ferme (périodes hors végétation). Il en est de même, par exemple, s'agissant des dépôts temporaires de fumier sur des terres agricoles.

Il est absolument impératif de prévenir de tels risques concrets de pollutions. L'ordonnance fédérale sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (ORRChim) a notamment pour objet de prévenir de tels risques, en application de la LEaux. Elle prévoit ce qui suit à son annexe 2.6, ch. 3.2.1 s'agissant de l'épandage des engrais de ferme:

<sup>1</sup> *L'épandage d'engrais contenant de l'azote n'est autorisé que pendant les périodes où les plantes peuvent absorber l'azote. Si les conditions particulières de la production végétale nécessitent une fumure en dehors de ces périodes, l'épandage de ces engrais n'est autorisé que s'ils ne risquent pas de porter atteinte à la qualité des eaux.*

<sup>2</sup> *L'épandage d'engrais liquides n'est autorisé que si le sol est apte à les absorber. Ils ne doivent surtout pas être épandus lorsque le sol est saturé d'eau, gelé, couvert de neige ou desséché.*

Quoi que l'on puisse en penser, et malgré la disposition citée ci-dessus, les moments durant lesquels un épandage d'engrais de ferme ou un dépôt de fumier sur des terres agricoles peuvent présenter des risques

concrets de pollution demeurent souvent difficiles à déterminer pour les agriculteurs et agricultrices, ainsi que pour les gardes-faune, particulièrement en période hivernale.

La difficulté est connue dans la Suisse entière et, pour l'heure, la détermination de ces moments ne fait l'objet que d'un projet d'aide à l'exécution de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), intitulé «Eléments fertilisants et utilisation des engrais dans l'agriculture», Berne (projet du mois de février 2011).

Contrairement à ce qu'affirme le député Markus Bapst, le Conseil d'Etat n'a rendu aucune décision à ce sujet. Par contre, dans l'attente d'un document définitif d'aide fédérale à l'exécution de l'ORRChim, la Direction en charge de la protection de l'environnement (DAEC), et celle en charge de l'agriculture (DIAF) ont, ce printemps déjà, décidé d'assurer pour l'avenir, par le biais de directives, une protection optimale des eaux au moyen d'un processus transparent et efficace, tenant compte à la fois des exigences écologiques et agronomiques. Le but de ces directives sera également d'aider les agents de l'Etat, sur le terrain, à déterminer si dans une situation ou dans une autre, ils se trouvent en présence d'un épandage d'engrais de ferme pouvant représenter un risque concret de pollution de l'eau au sens de l'article 6 al. 2 LEaux.

Un groupe de travail a ainsi été chargé d'établir des directives DAEC et DIAF sur le sujet. Ces directives devraient être terminées pour le mois d'octobre 2011. Le Conseil d'Etat soutient la démarche entreprise par les Directions AEC et IAF.

### Réponses aux questions posées

*1) Quel pourcentage d'agriculteurs dans le canton de Fribourg ne respecte pas l'interdiction?*

Il est difficile de donner un tel pourcentage.

Toutefois, si l'on se réfère au nombre total de dénonciations pour des pollutions des eaux communiquées au Ministère public du 1<sup>er</sup> septembre 2010 au 15 mai 2011 (soit 8 au total), et si on met ce chiffre en rapport avec le nombre d'agriculteurs et agricultrices qui détiennent en 2011, dans le canton, au moins 3 unités de gros bétail (soit 2796), ce n'est que le 0,29% d'entre eux qui, vraisemblablement en raison d'un non respect de l'interdiction, ont provoqué une pollution des eaux.

On peut ainsi déduire de ce qui précède que la très grande majorité des agriculteurs du canton (soit 99,71%) respecte l'interdiction.

A noter encore que lorsque des épandages en conditions hivernales ont lieu, il s'agit fréquemment d'une appréciation erronée de la notion de «risques concrets» (ou réels) dont il a été fait état plus haut. Il est aussi vrai que des améliorations sont encore possibles dans la gestion des volumes de fosse à disposition. Une bonne part des épandages pourrait en effet être évitée si toutes les possibilités de diminuer le niveau des fosses étaient utilisées avant l'arrivée de l'hiver. De-

puis plusieurs années, la DIAF et la DAEC rendent les agriculteurs et les agricultrices attentifs à ce sujet par le biais d'une circulaire d'information.

Plus rarement, il semblerait que les causes d'un épandage non-conforme aux prescriptions résident dans le fait que l'agriculteur disposerait de capacités de stockage trop faibles, parfois dues à un changement d'orientation de production agricole. Il y a lieu de relever à cet effet que les agriculteurs et agricultrices doivent très régulièrement, pour réaliser un revenu acceptable et s'adapter à des exigences toujours plus importantes, modifier leurs conditions de production; or, il est patent que les infrastructures agricoles ne peuvent pas toujours suivre le rythme soutenu d'adaptation imposé à nos agriculteurs et agricultrices par la politique agricole.

*2) Combien de dénonciations ont été déposées durant l'hiver 2010/11?*

Selon les chiffres communiqués par le Ministère public cantonal, trois cas d'épandage illicite ayant provoqué des pollutions des eaux ont été dénoncés au Ministère public entre le 1<sup>er</sup> septembre 2010 et le 1<sup>er</sup> avril 2011, période qui peut être considérée comme hivernale si l'on étend cette période au maximum possible. Cinq autres dénonciations concernent des cas similaires pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril au 15 mai 2011, période pouvant raisonnablement être considérée comme non hivernale. Ces chiffres doivent toutefois être pris avec prudence car, malgré la mise à jour régulière des bases de données lorsqu'une décision est rendue, l'intitulé initial des dénonciations ne permet pas systématiquement de retrouver dans le système informatique, avec une certitude absolue, l'ensemble des infractions dénoncées.

*3) Pourquoi le Conseil d'Etat a-t-il rendu cette décision problématique, et sur quelles bases légales s'appuie-t-il?*

Comme relevé en introduction, le Conseil d'Etat n'a rendu aucune décision en la matière.

Au demeurant, la recommandation exprimée sur le site de l'IAG, qui fait référence à une mise en danger concrète (ou réelle) des eaux et de leur faune pour justifier une intervention est conforme à l'article 6 al. 2 LEaux. On le rappelle, aux termes de cet article, l'interdiction de déposer et d'épandre hors d'une eau des substances de nature à la polluer n'existe qu'en présence d'un risque concret de pollution de l'eau (art. 6 al. 2 LEaux). A contrario, à défaut d'un tel risque concret, l'interdiction n'existe pas.

*4) Comment un garde-faune doit-il différencier une «mise en danger concrète des eaux» d'un (interdit) «cas type»?*

C'est bien là toute la difficulté de l'exercice, et la raison pour laquelle un groupe de travail a été chargé de proposer aux Directeurs AEC et IAF un projet de directives destinées à faciliter cette différenciation en fixant des critères d'appréciation précis et mesurables.

Comme déjà relevé, les critères retenus par l'ORR-Chim (annexe 2.6, ch. 3.2.1) s'agissant de l'épandage des engrais de ferme ne sont pas encore suffisamment clairs pour permettre une application aisée dans des situations sujettes à interprétation.

5) *Le Conseil d'Etat n'est-il pas, lui aussi, de l'avis que par sa décision il a placé les forces de l'ordre dans un dilemme insoluble, à savoir celui de ne pas punir les comportements punissables mais quand même aussi, dans le même temps, de faire une différence si ces comportements sont «à moitié légaux»?*

La différence citée par le député Markus Bapst découle de l'article 6 al. 2 LEaux et de la difficulté de différencier les risques concrets (ou réels) de pollution, des autres risques. Le Conseil d'Etat n'a pas créé ce dilemme, puisqu'il n'a rendu aucune décision en la matière.

6) *Existe-t-il encore une nécessité de développer les capacités de stockage des engrais de ferme, ou les problèmes résident-ils seulement dans des erreurs d'exploitation des agriculteurs concernés?*

Il convient d'abord de rappeler qu'avec l'aide des pouvoirs publics (canton et Confédération), plus de 200 millions de francs ont été investis ces quinze dernières années, dont 40 millions provenaient du portemonnaie des agriculteurs, pour augmenter les capacités de stockage des exploitations avec bétail.

Il n'est cependant pas exclu que cette nécessité de développer existe encore, ou à nouveau, dans certains cas, notamment suite à des évolutions dans la structure des exploitations agricoles et les systèmes de détention et d'élevage du bétail. Comme relevé sous ch. 1, toutefois, des efforts doivent encore être consentis pour assurer une gestion optimale des volumes de fosse à disposition, et pour éviter une interprétation erronée de la situation de «risque concret (ou réel)».

7) *Quelles mesures entend prendre le Conseil d'Etat afin d'éviter que surviennent à l'avenir de nouvelles pollutions des eaux par des engrais de ferme?*

Il convient d'abord de relever que les agriculteurs et agricultrices sont de longue date sensibilisés à la nécessité de protéger la nature et l'environnement. Dans leur très grande majorité, ils sont par ailleurs formés pour éviter que de telles pollutions puissent survenir et sont à même de travailler de manière adéquate et professionnelle.

Cela étant dit, et comme relevé précédemment, il est actuellement souvent difficile, dans les faits, de mettre en œuvre les prescriptions de l'ORRChim. Les directives en cours d'élaboration et les mesures prévues de vulgarisation de l'IAG encore plus soutenues devraient permettre de prévenir des épandages non-conformes.

Enfin, les agriculteurs et agricultrices sont prévenus de longue date qu'en cas d'infraction, ils sont non seulement punis pénalement s'ils sont reconnus coupables, mais encourent ensuite une forte réduction des paie-

ments directs qui leur seraient normalement versés. Ils doivent aussi supporter, en sus, les éventuelles conséquences civiles de leurs manquements. Cette double, voire triple peine, est particulièrement lourde à supporter.

Le 23 août 2011.

### **Anfrage QA3391.11 Markus Bapst (Verschmutzung von Gewässern durch Hofdünger)**

#### *Anfrage*

Im vergangenen Winter und Frühjahr ist es erneut zu Verschmutzungen von Fliessgewässern durch Hofdünger gekommen, dies obwohl eigentlich der Beschluss vom 20.1.1998 über die Lagerung von Hofdünger umgesetzt worden ist. Der Ausbau der Lagerkapazität für Hofdünger wurde subventioniert und hatte zum Ziel Gewässerverunreinigungen zu verhindern.

Im Nachgang eines Hinweises eines Bürgers und nach der Publikation von Leserbriefen in der Presse (*La Liberté* vom 14.5.2011) habe ich die Internetseiten des Landwirtschaftlichen Instituts Grangeneuve und des Amtes für Umweltschutz konsultiert.

Dabei musste ich feststellen, dass die Wegleitung des AFU klare Richtlinien erteilt und auch hervorhebt, dass das Ausbringen von Hofdünger auf gefrorenen und schneebedeckten Flächen verboten ist (gemäss Chem-RRV, Anhang 2.6 Art 3.2.1, Abs. 2)

Andererseits musste ich erstaunt feststellen, dass auf der Internetseite des LIG, publiziert am 28.1.2011, den Wildhütern untersagt wird, bei festgestellten Vergehen in dieser Sache einzuschreiten. Zitat: *«Es wurde beschlossen, dass für den Rest des Winters die Wildhüter nur noch intervenieren, wenn eine tatsächliche Gefährdung von Gewässern und deren Fauna vorliegt.»*

Dieser Entscheid entbehrt meiner Ansicht nach jeder rechtlichen Grundlage und führt zu einer noch grösseren Ungleichbehandlung zwischen den Landwirten. Es kann nicht sein, dass bei klar bestehenden Verboten die Ordnungshüter, im vorliegenden Falle die Wildhüter, nicht einschreiten dürfen!

Im Weiteren ist festzuhalten, dass die schwarzen Schafe, welche sich nicht an die Regeln halten, dem Ansehen des ganzen Berufsstandes schaden und diejenigen, welche sich an die Regeln halten lächerlich gemacht werden.

Es muss leider festgestellt werden, dass Verstösse gegen das Gewässerschutzgesetz anscheinend als Kavaliersdelikte klassiert werden!

Zu meinen Fragen:

1. Welcher Prozentsatz der Landwirte im Kanton Freiburg hält sich nicht an das Verbot?
2. Wie viele Verzeigungen hat es im Winter 2010/11 tatsächlich gegeben?

3. Warum hat der Staatsrat diesen fragwürdigen Entscheid getroffen und auf welche gesetzlichen Grundlagen stützte er sich?
4. Wie soll ein Wildhüter zwischen einer «*tatsächlichen Gefährdung von Gewässern*» und einem (verbotenen) «*Regelfall*» unterscheiden?
5. Ist der Staatsrat nicht auch der Meinung, dass er durch seinen Entscheid die Ordnungskräfte in ein unauflösbares Dilemma manövriert hat, allenfalls verbotene Handlungen nicht zu ahnden und dabei auch noch zu unterscheiden ob diese «halblegal» seien?
6. Besteht nach wie vor Handlungsbedarf beim Ausbau der Hofdüngerlagerkapazitäten oder entstehen die Probleme nur wegen mangelnder Bewirtschaftung der Lager durch die betroffenen Landwirte?
7. Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu treffen um erneute Verschmutzung von Gewässern durch Hofdünger in Zukunft zu vermeiden?

Den 24. Mai 2011.

Antwort des Staatsrats

#### a) Einleitung

Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) stellt in Artikel 6 Abs. 1 folgenden Grundsatz auf: «*Es ist untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen*». In Absatz 2 desselben Artikels wird angefügt, dass es ebenfalls untersagt ist «*solche Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht*». Das Ausbringen von Hofdünger ist daher nicht verboten, wenn es keine konkrete Gefahr einer Gewässerverunreinigung darstellt.

Gülle/Jauche und Mist, die in der Landwirtschaft traditionell als Hofdünger verwendet werden, können Gewässer gefährden, wenn sie nicht korrekt gelagert und verwendet werden. Das Ausbringen von übermässigen Mengen an Hofdünger kann zu einer für die Böden schädlichen Überdüngung (Stickstoff und Phosphor) und zu Gewässerverschmutzungen (z. B.: Flüsse und Quellen) führen. Es muss jedoch auch erwähnt werden, dass der optimale Umgang mit Hofdünger den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung entspricht, da dadurch die Verwendung von Kunstdünger eingeschränkt wird.

Besonders hoch ist die konkrete Gefahr einer Verunreinigung (im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 GSchG) in der Winterperiode (wassergesättigte, gefrorene, schneebedeckte oder ausgetrocknete Böden), wenn der Boden und die Pflanzen den Hofdünger nicht aufnehmen können (ausserhalb der Vegetationszeit). Dasselbe gilt für die Zwischenlagerung von Mist auf Landwirtschaftsböden.

Solche Risiken einer Verunreinigung müssen unbedingt vermieden werden. Die Bundesverordnung zur

Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (ChemRRV) hat unter anderem zum Ziel, solchen Risiken in Anwendung des GSchG vorzubeugen. Sie sieht daher in ihrem Anhang 2.6, Ziff. 3.2.1 zum Ausbringen von Hofdünger Folgendes vor:

<sup>1</sup> *Stickstoffhaltige Dünger dürfen nur zu Zeiten ausgebracht werden, in denen die Pflanzen den Stickstoff aufnehmen können. Erfordern besondere Bedürfnisse des Pflanzenbaus ausserhalb dieser Zeiten dennoch eine Düngung, so dürfen solche Dünger nur ausgebracht werden, wenn keine Beeinträchtigung der Gewässer zu befürchten ist.*

<sup>2</sup> *Flüssige Dünger dürfen nur ausgebracht werden, wenn der Boden saug- und aufnahmefähig ist. Sie dürfen vor allem dann nicht ausgebracht werden, wenn der Boden wassergesättigt, gefroren, schneebedeckt oder ausgetrocknet ist.*

Was auch immer man davon halten mag und trotz der oben erwähnten Bestimmung sind die Zeitpunkte, zu denen das Ausbringen von Hofdünger oder die Lagerung von Mist auf Landwirtschaftsböden eine konkrete Gefahr einer Verunreinigung darstellen können, für die Landwirtinnen und Landwirte wie auch für die Wildhüter oft schwer zu bestimmen, insbesondere in der Winterzeit.

Die Schwierigkeit ist in der ganzen Schweiz bekannt und derzeit ist die Bestimmung dieser Zeitpunkte Gegenstand von gerade einmal einem Entwurf einer Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt (BAFU) und des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) mit dem Titel «Nährstoffe und Verwendung von Düngern in der Landwirtschaft», Bern (Entwurf vom Februar 2011).

Im Gegensatz dazu, was Grossrat Markus Bapst behauptet, hat der Staatsrat zu diesem Thema keinen Entscheid gefällt. Hingegen haben die für den Umweltschutz und für die Landwirtschaft zuständigen Direktionen (RUBD und ILFD) bereits diesen Frühling beschlossen, bis ein definitives Hilfsdokument des Bundes zum Vollzug der ChemRRV vorliegt, mittels Weisungen und anhand eines transparenten und effizienten Vorgehens, das sowohl ökologische wie auch landwirtschaftliche Anforderungen berücksichtigt, in Zukunft einen optimalen Gewässerschutz zu gewährleisten. Ein weiteres Ziel dieser Weisungen besteht ausserdem darin, den Mitarbeitern des Staates vor Ort behilflich zu sein, wenn es darum geht, feststellen zu müssen, ob es sich um einen Fall von ausgebrachtem Hofdünger handelt, der eine konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers im Sinne von Artikel 6 Abs. 2 GSchG darstellt.

Eine Arbeitsgruppe ist somit beauftragt worden, Weisungen der RUBD und der ILFD zu diesem Thema auszuarbeiten. Diese Weisungen sollten bis im Oktober 2011 vorliegen. Der Staatsrat unterstützt das Vorgehen der RUBD und der ILFD.

**b) Beantwortung der gestellten Fragen**

*1) Welcher Prozentsatz der Landwirte im Kanton Freiburg hält sich nicht an das Verbot?*

Es ist schwierig, einen solchen Prozentsatz anzugeben.

Bezieht man sich jedoch auf die Gesamtanzahl der Verzeigungen für Gewässerverschmutzung, die der Staatsanwaltschaft für den Zeitraum zwischen dem 1. September 2010 und dem 15. Mai 2011 gemeldet wurden (insgesamt 8), und setzt diese Zahl ins Verhältnis zur Anzahl Landwirtinnen und Landwirte im Kanton, die 2011 mindestens 3 Grossvieheinheiten halten (2796), so sind es lediglich 0,29% von ihnen, die infolge einer Nichtbeachtung des Verbots wahrscheinlich Wasser verunreinigt haben.

Daraus kann geschlossen werden, dass sich eine sehr grosse Mehrheit der Landwirte des Kantons (99,71%) an das Verbot hält.

Weiter sei bemerkt, dass wenn Hofdünger unter winterlichen Bedingungen ausgebracht wird, es sich häufig um eine Fehleinschätzung des Begriffs «konkrete (oder tatsächliche) Gefahr» handelt, auf den weiter oben verwiesen wurde. Es ist auch richtig, dass bei der Bewirtschaftung des zur Verfügung stehenden Lager volumens für Hofdünger noch Verbesserungen möglich sind. Ein grosser Teil des Austrags von Hofdünger könnte in der Tat vermieden werden, wenn sämtliche Möglichkeiten genutzt würden, um den Pegelstand vor Wintereinbruch zu senken. Schon seit mehreren Jahren machen die ILFD und die RUBD die Landwirtinnen und Landwirte in einem Rundschreiben auf dieses Thema aufmerksam.

In selteneren Fällen ist das vorschriftswidrige Ausbringen von Hofdünger darauf zurückzuführen, dass der Landwirt, manchmal aufgrund einer Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion, über ein zu geringes Lagervolumen verfügt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Landwirtinnen und Landwirte ihre Produktionsbedingungen mit grosser Regelmässigkeit ändern müssen, um ein akzeptables Einkommen zu erwirtschaften oder um sich an die immer höheren Anforderungen anzupassen; es ist jedoch offensichtlich, dass die landwirtschaftlichen Infrastrukturen dem Anpassungstempo, das den Landwirtinnen und Landwirte durch die Agrarpolitik auferlegt wird, nicht immer folgen können.

*2) Wie viele Verzeigungen hat es im Winter 2010/11 tatsächlich gegeben?*

Gemäss den Zahlen, die uns von der kantonalen Staatsanwaltschaft zugestellt worden sind, sind vom 1. September 2010 bis am 1. April 2011, einem Zeitraum, der mit der grösstmöglichen Ausdehnung des Begriffs als winterlich betrachtet werden kann, drei Fälle von rechtswidrigem Ausbringen von Hofdünger, das zu Wasserverunreinigungen geführt hat, bei der Staatsanwaltschaft angezeigt worden. Fünf weitere Verzeigungen betreffen ähnliche Fälle für den Zeitraum vom 1. April bis zum 15. Mai 2011, der bei vernünftiger

Betrachtungsweise als nicht winterlich bezeichnet werden kann. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, denn obwohl die Datenbanken regelmässig aktualisiert werden, wenn es zu einem Entscheid kommt, lassen sich anhand der ursprünglichen Überschrift der Anzeigen nicht systematisch und mit absoluter Sicherheit alle verzeigten Widerhandlungen im Informationssystem wiederfinden.

*3) Warum hat der Staatsrat diesen fragwürdigen Entscheid getroffen und auf welche gesetzlichen Grundlagen stützte er sich?*

Wie eingangs erwähnt, hat der Staatsrat in diesem Zusammenhang keinen Entscheid gefällt.

Die Empfehlung auf der Website des LIG, die sich auf eine konkrete (oder tatsächliche) Gefahr für das Wasser und seine Fauna bezieht, um ein Einschreiten zu rechtfertigen, entspricht Artikel 6 Abs. 2 GSchG. Dieser Artikel besagt, dass ein Verbot, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen nur besteht, sofern dadurch die konkrete (oder tatsächliche) Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht (Art. 6 Abs. 2 GSchG). A contrario besteht in Ermangelung einer solchen Gefahr kein Verbot.

*4) Wie soll ein Wildhüter zwischen einer «tatsächlichen Gefährdung von Gewässern» und einem (verbotenen) «Regelfall» unterscheiden?*

Genau darin besteht die Schwierigkeit der Übung und der Grund, weshalb eine Arbeitsgruppe damit beauftragt worden ist, den Vorstehern der RUBD und der ILFD einen Entwurf von Weisungen vorzulegen, die diese Unterscheidung erleichtern sollen, indem sie genaue und messbare Beurteilungskriterien festlegen.

Wie bereits erwähnt, sind die in der ChemRRV (Anhang 2.6, Ziff. 3.2.1) festgelegten Kriterien zur Ausbringung von Hofdünger nicht klar genug für eine einfache Anwendung in Situationen, in denen Interpretationsspielraum besteht.

*5) Ist der Staatsrat nicht auch der Meinung, dass er durch seinen Entscheid die Ordnungskräfte in ein unauflösbares Dilemma manövriert hat, allenfalls verbotene Handlungen nicht zu ahnden und dabei auch noch zu unterscheiden ob diese «halblegal» seien?*

Die von Grossrat Markus Bapst erwähnte Unterscheidung ergibt sich aus Artikel 6 Abs. 2 GSchG und der Schwierigkeit, konkrete (oder tatsächliche) Verunreinigungsgefahren von anderen Gefahren zu unterscheiden. Der Staatsrat ist nicht verantwortlich für dieses Dilemma, da er keinen Entscheid in dieser Angelegenheit getroffen hat.

*6) Besteht nach wie vor Handlungsbedarf beim Ausbau der Hofdüngerlagerkapazitäten oder entstehen die Probleme nur wegen mangelnder*

*Bewirtschaftung der Lager durch die betroffenen Landwirte?*

Es sei zuerst daran erinnert, dass mit Hilfe der öffentlichen Hand (Kanton und Bund) in den vergangenen 15 Jahren mehr als 200 Millionen Franken, davon 40 Millionen aus den Taschen der Landwirte, investiert wurden, um die Lagerkapazitäten der Rindviehbetriebe zu vergrössern.

Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass dieser Ausbaubedarf nach wie vor, oder in gewissen Fällen namentlich aufgrund der strukturellen Entwicklung von Landwirtschaftsbetrieben und der Systeme zur Haltung und Zucht von Vieh erneut besteht. Wie unter Ziff. 1 erwähnt, sind jedoch nach wie vor Anstrengungen nötig, um eine optimale Bewirtschaftung des vorhandenen Lagervolumens für Hofdünger zu gewährleisten und um eine falsche Auslegung einer «konkreten (oder tatsächlichen) Gefahrensituation» zu vermeiden.

*7) Welche Massnahmen gedenkt der Staatsrat zu treffen um erneute Verschmutzung von Gewässern durch Hofdünger in Zukunft zu vermeiden?*

Es muss betont werden, dass die Landwirtinnen und Landwirte schon seit Langem für die Notwendigkeit, Natur und Umwelt zu schützen, sensibilisiert werden. Eine grosse Mehrheit von ihnen ist im Übrigen entsprechend ausgebildet, um solche Verunreinigungen zu vermeiden, und in der Lage die Arbeit angemessen und professionell zu verrichten.

Wie bereits erwähnt, ist es heute in der Praxis oft schwierig, die Vorschriften der ChemRRV umzusetzen. Die Weisungen, die gegenwärtig ausgearbeitet werden, und die vom LIG für die landwirtschaftliche Beratung vorgesehenen, intensivierten Massnahmen sollten es ermöglichen, dem nicht vorschriftsgemässen Ausbringen von Hofdünger vorzubeugen.

Die Landwirtinnen und Landwirte werden im Übrigen schon seit Langem darauf hingewiesen, dass sie im Falle einer Widerhandlung und wenn sie schuldig gesprochen werden, nicht nur strafrechtlich belangt werden, sondern dass auch die ihnen üblicherweise gewährten Direktzahlungen stark gekürzt werden. Sie müssen darüber hinaus auch mit den möglichen zivilrechtlichen Sanktionen ihres Verhaltens rechnen. Diese doppelte oder sogar dreifache Bestrafung bedeutet eine besondere Belastung.

Den 23. August 2011.

**Question QA3394.11 David Bonny  
(examen des tarifs de Groupe E après l'annonce du coût exorbitant de leur nouveau bâtiment)**

*Question*

Le coût du nouveau siège de Groupe E à Granges-Paccot, suite à l'ajout de nombreux éléments liés à la construction qui ne figuraient pas dans le devis initial

de 30 millions de francs, s'élève aujourd'hui à près de 70 millions de francs.

Après l'annonce de ce surcoût, les petits et grands consommateurs fribourgeois de Groupe E s'inquiètent d'une hausse possible du prix de l'électricité.

Pour rappel, Groupe E est un gestionnaire de réseau de distribution et se doit de couvrir l'ensemble de ses frais d'acheminement d'électricité au travers du timbre d'acheminement.

Au travers de ce timbre, Groupe E est en droit d'imputer une partie des coûts du bâtiment (amortissements et intérêts) dans le prix facturé aux Fribourgeoises et aux Fribourgeois.

- Est-ce que le coût exorbitant de ce nouveau bâtiment aura une conséquence sur le prix du kilowatt-heure facturé?
- Est-ce que les consommateurs seront appelés à passer à la caisse pour le coût de ce bâtiment? Si oui, quelle en sera la hausse?

Le 9 juin 2011.

*Réponse du Conseil d'Etat*

En préambule et sur la base des informations fournies par Groupe E, le Conseil d'Etat entend donner quelques informations afin de préciser le contexte de sa réponse:

D'une part, le montant approximatif de 30 millions de francs correspond au montant de l'enveloppe budgétaire mentionné par l'entreprise lors du lancement du concours pour le poste CFC 2 – bâtiment, à l'exclusion des autres postes du budget total. D'autre part, en mars 2008, le Conseil d'administration de Groupe E a approuvé le devis de construction s'élevant à 68 millions de francs. Ce montant comprenait, en plus de la part CFC 2 – bâtiment, le prix du terrain, un parking souterrain, les aménagements extérieurs, l'application de nouvelles exigences en matière de sécurité et d'évacuation des eaux, et les améliorations énergétiques suite à l'évolution du label Minergie. La facture finale devrait s'élever à 75 millions de francs.

Cela dit, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions du député David Bonny:

- Est-ce que le coût exorbitant de ce nouveau bâtiment aura une conséquence sur le prix du kilowatt-heure facturé?

La construction du nouveau siège de Groupe E à Granges-Paccot n'induit pas d'augmentation sur le prix du kilowatt-heure facturé.

Le Conseil d'Etat relève également que le fait de rassembler le personnel administratif de l'entreprise sur un seul site permettra notamment de générer des synergies opérationnelles qui auront l'effet de réduire les charges d'exploitation. Avant ce rassemblement, le personnel était réparti sur huit sites.

- *Est-ce que les consommateurs seront appelés à passer à la caisse pour le coût de ce bâtiment? Si oui, quelle en sera la hausse?*

Le coût total de ce bâtiment est financé par la vente de plusieurs objets immobiliers (par ex. l'ancien siège de Groupe E, à Fribourg, le complexe des ateliers des Daillettes, à Fribourg [trois bâtiments], et l'ancien siège d'ENSA, à Corcelles [NE]) pour un montant total de 57 millions de francs. De ce fait, l'investissement net s'élève à 18 millions de francs. Considérant les investissements très importants consacrés aux installations de production et de distribution d'énergie par Groupe E, l'investissement de 18 millions pour le bâtiment n'influencera pas le prix de revient de l'électricité.

Par conséquent, il n'y aura pas de hausse à attendre pour la clientèle de Groupe E consécutivement à cet investissement.

Le 23 août 2011.

**Anfrage QA3394.11 David Bonny  
(Prüfung der Tarife von Groupe E nach der Bekanntgabe der horrenden Kosten für ihr neues Gebäude)**

*Anfrage*

Der neue Sitz von Groupe E in Granges-Paccot kommt aufgrund von zusätzlichen Bauelementen, die nicht in der ursprünglichen Offerte von 30 Millionen Franken vorgesehen waren, heute auf knapp 70 Millionen Franken zu stehen.

Nach der Bekanntgabe dieser Mehrkosten befürchten die kleinen und mittleren Stromabnehmer von Groupe E im Kanton Freiburg eine mögliche Erhöhung des Strompreises.

Zur Erinnerung: Groupe E ist für ein Verteilnetz verantwortlich und kann seine gesamten Stromübertragungskosten über den Netznutzungstarif decken.

Groupe E ist berechtigt, einen Teil der Gebäudekosten (Abschreibungen und Zinsen) über diesen Tarif den Freiburgerinnen und Freiburgern in Rechnung zu stellen.

- *Werden die horrenden Kosten dieses neuen Gebäudes eine Auswirkung auf den verrechneten Preis pro Kilowattstunde haben?*
- *Werden die Verbraucher für die Kosten dieses Gebäudes zur Kasse gebeten werden? Wenn ja, um wie viel wird der Preis steigen?*

Den 9. Juni 2011.

*Antwort des Staatsrats*

Einleitend und gestützt auf die Auskünfte von Groupe E möchte der Staatsrat einige Informationen vorausschicken, die den Kontext seiner Antwort präzisieren:

Der Betrag von etwa 30 Millionen Franken entspricht dem budgetierten Betrag, den das Unternehmen bei der Lancierung des Wettbewerbs für den Budgetposten «BKP 2 – Gebäude» unter Ausschluss der anderen Posten des Gesamtbudgets vorgab. Demgegenüber hat der Verwaltungsrat von Groupe E im März 2008 die Offerte für den Bau in der Höhe von 68 Millionen Franken genehmigt. Dieser Betrag beinhaltet neben dem Anteil «BKP 2 – Gebäude» auch noch den Grundstückspreis, eine Tiefgarage, die Aussenanlagen, die Umsetzung der neuen Anforderungen an die Sicherheit und das Abwasser sowie die energetischen Verbesserungen aufgrund der Entwicklung des Miner gie-Labels. Die Endabrechnung sollte 75 Millionen Franken betragen.

Dies vorausgeschickt, kann der Staatsrat die Fragen von Grossrat David Bonny wie folgt beantworten:

- *Werden die horrenden Kosten dieses neuen Gebäudes eine Auswirkung auf den verrechneten Preis pro Kilowattstunde haben?*

Der Bau des neuen Sitzes von Groupe E in Granges-Paccot wird keine Zunahme des verrechneten Preises pro Kilowattstunde bewirken.

Der Staatsrat weist ausserdem darauf hin, dass das gesamte administrative Personal von Groupe E nun an einem einzigen Standort arbeitet und dass das Unternehmen so von Synergien profitieren wird, die die Betriebskosten verringern werden. Vor dem Umzug war das Personal auf acht Standorte verteilt.

- *Werden die Verbraucher für die Kosten dieses Gebäudes zur Kasse gebeten werden? Wenn ja, um wie viel wird der Preis steigen?*

Durch den Verkauf von mehreren Immobilien (z.B. der ehemalige Hauptsitz von Groupe E in Freiburg, der Werkstattkomplex Daillettes in Freiburg [drei Gebäude], und der ehemalige Hauptsitz der ENSA in Corcelles [NE]) in der Höhe von insgesamt 57 Millionen Franken kann ein Teil der Kosten des neuen Gebäudes finanziert werden. Die Nettoinvestitionen belaufen sich somit auf 18 Millionen Franken. Da Groupe E weitaus höhere Investitionen in die Anlagen für Stromproduktion und -verteilung tätigt, hat die Investition von 18 Millionen Franken für das neue Gebäude keinen Einfluss auf die Stromgestehungskosten.

Folglich müssen die Kunden von Groupe E keine Preiserhöhung aufgrund dieser Investition befürchten.

Den 23. August 2011.

**Question QA3395.11 Solange Berset  
(formation professionnelle)**

*Question*

La formation professionnelle duale permet aux apprenants d'acquérir des compétences nécessaires à la

pratique de leur métier. Dans l'entreprise, ils se forment à l'exercice de leur profession et l'école leur transmet au travers des branches techniques les bases théoriques nécessaires et indispensables.

De plus, l'école, par les branches dites de culture générale, permet aux apprenants de comprendre le monde dans lequel ils vivent. Les finalités et objectifs généraux de l'enseignement de culture générale sont fixés au point 4.1 du Plan d'études des écoles cantonales pour l'enseignement de la culture générale (PEEC eCG Fribourg).

Les responsables de la formation des apprentis dans les entreprises font souvent état des difficultés croissantes qu'ils rencontrent du fait de l'évolution du mode de vie des jeunes (activités extrascolaires, cultures différentes, nonchalance, instabilité, absentéisme, différences de niveaux scolaires, absence de repères sociaux, impertinence, manque de motivation, etc.).

Les enseignants et plus spécialement ceux qui enseignent la culture générale rencontrent aussi des difficultés car certains jeunes ont souvent peu d'intérêt pour les branches qu'ils enseignent: le français, la comptabilité, l'économie, le droit commercial, l'instruction civique, les mathématiques, etc.

Dans ce contexte, on devrait s'attendre à ce que tous les formateurs agissent de concert et encouragent les apprenants à bénéficier au maximum de la formation dispensée, qu'elle concerne directement l'exercice de la profession ou qu'elle permette une meilleure compréhension de la vie en société. Cette formation complète participe au développement et à l'épanouissement de l'individu.

On entend que certains enseignants des branches dites «professionnelles» ont tendance à sous-estimer l'importance de l'enseignement des branches générales.

Régulièrement des enseignants sont en «burn out» ou en arrêt maladie par surcharge de travail ou problèmes divers rencontrés. Dans ce contexte je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Les enseignants des branches générales et des branches professionnelles ont leurs programmes d'enseignements édictés par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Toutefois je désire savoir si l'importance de l'enseignement des branches générales est suffisamment soutenue par les enseignants des branches professionnelles et comprise par les patrons formateurs? Quels sont, plus précisément, les rôles des enseignants de branches générales? Ont-ils des outils pour agir? Et que peut-on exiger des apprentis pour tendre vers une meilleure collaboration? Quels sont les moyens mis en place pour encadrer les jeunes et particulièrement les jeunes en difficulté, en rupture sociale ou en échec scolaire?
2. Le CE accorde-t-il les moyens suffisants pour réaliser un enseignement adapté et sans cesse renouvelé de qualité en culture générale?

3. Comment se font les évaluations des enseignants? Est-il vrai que l'avis des apprentis est requis? Si oui, selon quel procédé (présence ou non d'une tierce personne: modérateur, doyen)? Quels sont les critères demandés et comment les apprentis formulent-ils leurs avis?
4. Quelle importance les directions des écoles accordent-elles aux évaluations formulées par les apprentis?
5. Les directions des écoles professionnelles ont-elles actuellement les qualifications nécessaires autant pédagogiques que psychologiques pour évaluer le personnel enseignant?
6. La certification permet à chaque acteur de la formation professionnelle d'établir des RNC (rapport de non-conformité). Comment sont traités ces RNC? Font-ils l'objet d'une étude approfondie pour déterminer leur pertinence? Quelle est la procédure suivie lorsqu'un RNC met en cause une personne?

Le 9 juin 2011.

#### *Réponse du Conseil d'Etat*

Au sortir de la scolarité obligatoire, une partie du public cible de la formation professionnelle est aussi constituée de jeunes qui ont opté pour un épanouissement professionnel dit «sur le terrain». On peut ainsi relever que cette catégorie de personnes en formation présente souvent davantage d'intérêt pour les branches professionnelles du métier de leur choix plutôt que pour les branches de culture générale qui furent leur lot quotidien durant la scolarité obligatoire. Cette constatation est un état de fait et il incombe – au vu de l'importance de la culture générale – à chaque enseignant de transmettre à ces personnes sa propre motivation pour les branches qu'il enseigne. Les différentes méthodes pédagogiques, le matériel didactique complété des nouvelles technologies d'information et de communication sont autant d'instruments qui les épaulent dans ce sens.

Quant à la remarque «On entend que certains enseignants des branches dites professionnelles ont tendance à sous-estimer l'importance de l'enseignement des branches générales.», le Conseil d'Etat relativise grandement ces propos. La culture générale fait partie intégrante de l'enseignement de la formation professionnelle et est considérée comme telle.

Concernant l'affirmation «Régulièrement des enseignants sont en «burn out» ou en arrêt maladie par surcharge de travail ou problèmes divers rencontrés.», le Conseil d'Etat se prononce comme suit: actuellement, sur les plus de 600 enseignants et enseignantes des centres de formation professionnelle, qui représentent quelque 330 équivalents plein temps, une seule personne est en situation d'épuisement professionnel. On ne dénombre aucun enseignant en congé maladie de longue durée due à un problème en lien avec son activité professionnelle. Quant au taux d'absentéisme du corps enseignant, le Conseil d'Etat relève qu'il est très bas puisqu'il se situe vers 0,5%.

Sur la base des considérations énoncées ci-dessus, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions déposées par la députée Berset:

*1. Les enseignants des branches générales et des branches professionnelles ont leurs programmes d'enseignements édictés par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Toutefois je désire savoir si l'importance de l'enseignement des branches générales est suffisamment soutenue par les enseignants des branches professionnelles et comprise par les patrons formateurs? Quels sont, plus précisément, les rôles des enseignants de branches générales? Ont-ils des outils pour agir? Et que peut-on exiger des apprentis pour tendre vers une meilleure collaboration? Quels sont les moyens mis en place pour encadrer les jeunes et particulièrement les jeunes en difficulté, en rupture sociale ou en échec scolaire?*

Les enseignants des branches professionnelles et les formateurs en entreprise sont sensibilisés à l'importance de l'enseignement de la culture générale et également à celle de l'éducation physique et du sport. Les enseignants des branches professionnelles ont des contacts réguliers avec leurs collègues de culture générale et gèrent conjointement une classe. Les formateurs en entreprise sont quant à eux informés par leur relation avec l'école professionnelle et les cours obligatoires pour formateurs en entreprise. Les enseignants de culture générale ont donc un rôle bien défini et reconnu. Tout un ensemble d'outils sont mis à leur disposition pour agir (groupe de travail pour préparer leçons et examens, journées pédagogiques, campus virtuel, etc.).

Les apprentis collaborent généralement très bien avec leurs enseignants. Un accent est mis sur l'application de l'article 18 al. 1 et 2 de la loi sur la formation professionnelle (LFP), selon lequel *l'avis de la personne en formation est, dans la mesure du possible, pris en considération*, et de l'article 14 du règlement sur la formation professionnelle (RFP), qui prévoit qu'*en cas de difficultés dans le déroulement de la formation, les personnes en formation doivent en informer sans tarder les instances compétentes*. D'autre part, les personnes en formation ont également des devoirs (art. 14 al. 1 et 2, RFP). Dans cette optique, les enseignants doivent faire signer chaque année un code d'honneur à leurs élèves. Les personnes en formation sont également informées des sanctions possibles (amende, avis écrit et suspension, cf. art. 30 RFP).

Depuis quelques années, les moyens mis en place pour encadrer les jeunes en difficulté sont importants. Parmi ceux-ci, il sied de mentionner les travaux de la Commission cantonale pour les jeunes en difficulté et la Plate-forme jeunes, la mise en place dans les centres de formation professionnelle de l'encadrement individuel spécialisé pour les attestations de formation initiale professionnelle (AFP), les cours d'appui pour toute personne en formation en difficulté scolaire, le service de médiation, les cours d'appui pour les élèves de la maturité professionnelle à plein-temps (MP2), la création d'un poste de case manager, etc.

*2. Le CE accorde-t-il les moyens suffisants pour réaliser un enseignement adapté et sans cesse renouvelé de qualité en culture générale?*

Le Conseil d'Etat offre la possibilité aux enseignants de culture générale de tout le canton de travailler en réseau. Tous les enseignants concernés sont sollicités pour préparer ensemble leçons et examens. Des jours de formation continue sont régulièrement offerts (office 2010, cours internes, journées pédagogiques, etc.) et des intervenants externes peuvent être appelés selon les besoins (dyslexie, dyscalculie, expert juridique, etc.). Des moyens didactiques modernes sont également mis à disposition des enseignants (tableau de bord interactif, PC dans les salles de classe, campus virtuel, etc.).

*3. Comment se font les évaluations des enseignants? Est-il vrai que l'avis des apprentis est requis? Si oui, selon quel procédé (présence ou non d'une tierce personne: modérateur, doyen)? Quels sont les critères demandés et comment les apprentis formulent-ils leur avis?*

L'évaluation des enseignants a déjà fait l'objet d'une question et d'une réponse du Conseil d'Etat, soit la question Martin Tschopp du 2 avril 2008 (QA 3123.08; réponse du 10 juin 2008). L'avis des apprentis n'est pas formellement requis dans la procédure d'évaluation. Des évaluations de l'enseignement et des questionnaires de satisfaction sont néanmoins régulièrement réalisés par les Centres de formation et peuvent servir de base de discussion lors d'une évaluation.

*4. Quelle importance les directions des écoles accordent-elles aux évaluations formulées par les apprentis?*

Les évaluations de l'enseignement – et non pas de l'enseignant – font partie intégrante des systèmes de qualité des centres de formation professionnelle et existent depuis 1999 déjà. Pour rappel, les prestataires de la formation professionnelle sont tenus légalement d'assurer le développement de la qualité (art. 8 de la loi fédérale sur la formation professionnelle – LFP). D'autre part, les personnes en formation ont le droit d'être entendues (art. 18 LFP). Lors de l'évaluation de l'enseignant, il n'y a pas de personne en formation présente.

*5. Les directions des écoles professionnelles ont-elles actuellement les qualifications nécessaires autant pédagogiques que psychologiques pour évaluer le personnel enseignant?*

Les directions des centres de formation professionnelle (CFP) prennent en compte, conformément aux bases légales et à leur système qualité, les évaluations de l'enseignement. Elles sont une des bases de l'évaluation de l'enseignement au même titre que son auto-évaluation.

Les directions des CFP ont toutes les compétences pédagogiques et psychologiques pour évaluer leurs collaborateurs. Elles sont également toutes au bénéfice

d'une formation pédagogique. De plus, dans un souci d'amélioration continue, tous les doyens fréquenteront à la rentrée scolaire 2011/12 une formation continue sur l'évaluation des enseignants. Il sied aussi d'ajouter que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) incite les cantons à former encore plus les membres des directions des écoles, du niveau primaire au secondaire II (à ce titre, cf. <http://www.edk.ch/dyn/20150.php>). Sur proposition de la Conférence des directeurs et directrices des centres de formation professionnelle, le Service de la formation professionnelle et la Direction de l'économie et de l'emploi ont décidé d'appliquer de façon proactive cette recommandation. A l'heure actuelle, plusieurs membres des directions des CFP suivent ou ont terminé cette formation.

*6. La certification permet à chaque acteur de la formation professionnelle d'établir des RNC (rapport de non-conformité). Comment sont traités ces RNC? Font-ils l'objet d'une étude approfondie pour déterminer leur pertinence? Quelle est la procédure suivie lorsqu'un RNC met en cause une personne?*

Les rapports de non-conformité (RNC) font partie des systèmes de qualité des CFP depuis 1999 et sont traités par les chefs qualité des écoles. Les RNC mettant en cause des personnes sont relativement rares. A remarquer qu'il peut s'agir de classes ou de personnes en formation signalant un dysfonctionnement dans l'enseignement, mais également d'enseignants qui signalent un problème survenu avec leurs élèves. Ces RNC particuliers sont répartis de façon égale entre les deux cas susmentionnés. Dans ce cas, le doyen concerné demande son avis à l'autre partie, puis les réunit dans le but de trouver une solution. De façon quasi exhaustive, la discussion aboutit à des solutions constructives.

Le 30 août 2011.

### **Anfrage QA3395.11 Solange Berset (Berufsbildung)**

#### *Anfrage*

Im Rahmen der dualen Berufsbildung erwerben die Lernenden die Kompetenzen, die sie später zur Ausübung ihres Berufs benötigen. Im Betrieb erlernen sie die Berufspraxis und die Schule vermittelt ihnen die erforderlichen theoretischen Grundlagen in den berufsbildenden Fächern.

Mit den allgemeinbildenden Fächern gibt die Schule den Lernenden ausserdem das nötige Rüstzeug, um die Welt zu verstehen, in der sie leben. Der Zweck und die generellen Ziele des allgemeinbildenden Unterrichts sind unter Punkt 4.1 des kantonalen Schullehrplans für allgemeinbildenden Unterricht (PEEC eCG Fribourg) aufgeführt.

Die Ausbildungsverantwortlichen in den Unternehmen berichten regelmässig von zunehmenden Schwierigkeiten, die durch die veränderte Lebensart der Jugendlichen entstehen (ausserschulische Aktivitäten, un-

terschiedliche Kulturen, Nachlässigkeit, Instabilität, Schulschwänzen, Unterschiede im Bildungsniveau, soziale Verwahrlosung, Respektlosigkeit, Motivationslosigkeit usw.).

Auch die Lehrpersonen und ganz besonders die, die allgemeinbildende Fächer unterrichten, stossen auf Schwierigkeiten, da sich ein Teil der Jugendlichen nicht wirklich für die Fächer interessiert, die sie unterrichten: Französisch, Buchhaltung, Wirtschaft, Handelsrecht, Staatskunde, Mathematik usw.

Angesichts dieser Situation könnte man erwarten, dass alle Bildungsbeauftragten an einem Strick ziehen und die Lernenden anspornen, den grösstmöglichen Nutzen aus der angebotenen Bildung zu ziehen, egal ob sie berufliche Kompetenzen vermittelt oder ein besseres Verständnis des Lebens in der Gesellschaft ermöglicht. Diese ganzheitliche Bildung trägt zur persönlichen Entwicklung und Entfaltung bei.

Man vernimmt, dass einzelne Lehrpersonen in den berufsbildenden Fächern dazu neigen, die Bedeutung des allgemeinbildenden Unterrichts zu unterschätzen.

Immer wieder sind Lehrpersonen Opfer eines «Burn-out» oder wegen Arbeitsüberlastung oder anderer Probleme krankgeschrieben. In diesem Zusammenhang stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Das Unterrichtsprogramm der Lehrpersonen der allgemeinbildenden und berufsbildenden Fächer wird vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) vorgeschrieben. Trotzdem möchte ich wissen, ob den Lehrpersonen der berufsbildenden Fächer und den Bildungsbetrieben die Bedeutung des allgemeinbildenden Unterrichts ausreichend bewusst ist? Welche Rollen übernehmen die Lehrpersonen der allgemeinbildenden Fächer konkret? Verfügen sie über die nötigen Mittel, um zu handeln? Kann von den Lernenden verlangt werden, dass sie besser mitmachen? Welche Mittel gibt es, um die Jugendlichen – und insbesondere die Jugendlichen mit sozialen oder schulischen Schwierigkeiten – zu unterstützen?
2. Stellt der Staatsrat ausreichend Mittel bereit, um einen angemessenen, stets aktuellen und qualitativ hochstehenden Unterricht in den allgemeinbildenden Fächern sicherzustellen?
3. Wie werden die Leistungen der Lehrpersonen beurteilt? Stimmt es, dass die Meinung der Lernenden eingeholt wird? Wenn ja, wie (allfällige Anwesenheit einer Drittperson: Moderator, Abteilungsleiter)? Wie lauten die Fragen und wie formulieren die Lernenden ihre Stellungnahme?
4. Welche Bedeutung haben diese Bewertungen durch die Lernenden für die Schuldirektionen?
5. Verfügen die Direktionen der Berufsfachschulen zurzeit über die nötigen pädagogischen und psychologischen Qualifikationen, um die Leistung des Lehrpersonals zu beurteilen?

6. Die Zertifizierung erlaubt es jedem Akteur auf dem Gebiet der Berufsbildung, einen Nonkonformitätsrapport (NKR) einzureichen. Wie werden diese NKR behandelt? Werden sie einer vertieften Studie unterzogen, um abzuklären, ob sie fundiert sind? Wie sieht das Verfahren aus, wenn ein NKR eine Person betrifft?

Den 9. Juni 2011.

*Antwort des Staatsrats*

Nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit besteht ein Teil des Zielpublikums der Berufsbildung aus Jugendlichen, die sich für eine «praktische» Ausbildung entschlossen haben. Diese Personen haben erwartungsgemäss oft mehr Interesse an den berufsbildenden Fächern als an den allgemeinbildenden Fächern, mit denen sie während der gesamten obligatorischen Schulzeit zu tun hatten. Dies ist eine Tatsache und es ist – angesichts der Bedeutung der Allgemeinbildung – Aufgabe jeder Lehrperson, diesen Personen ihre Begeisterung für die Fächer weiterzugeben, die sie unterrichten. Die verschiedenen pädagogischen Methoden und das didaktische Material, ergänzt durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, sind alles Instrumente, die sie bei dieser Aufgabe unterstützen.

Die Bemerkung: «Man vernimmt, dass einzelne Lehrpersonen in den berufsbildenden Fächern dazu neigen, die Bedeutung des allgemeinbildenden Unterrichts zu unterschätzen» ist sehr zu relativieren. Die Allgemeinbildung ist ein fester Bestandteil des Berufsbildungsunterrichts und wird auch als solcher wahrgenommen.

Der Behauptung: «Immer wieder sind Lehrpersonen Opfer eines «Burnout» oder wegen Arbeitsüberlastung oder anderer Probleme krankgeschrieben» hält der Staatsrat Folgendes entgegen: Zurzeit ist eine Person von über 600 Lehrpersonen der Berufsbildungszentren, was zusammen rund 330 Vollzeitstelleneinheiten ausmacht, von einem «Burnout» betroffen. Keine Lehrperson ist längerfristig infolge eines Problems in Verbindung mit ihrer Berufstätigkeit krankgemeldet. Auch die Absenzquote des Lehrkörpers ist sehr tief, sie beläuft sich auf knapp 0,5%.

Aufgrund dieser Darlegungen beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrätin Berset wie folgt:

*1. Das Unterrichtsprogramm der Lehrpersonen der allgemeinbildenden und berufsbildenden Fächer wird vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) vorgeschrieben. Trotzdem möchte ich wissen, ob den Lehrpersonen der berufsbildenden Fächer und den Bildungsbetrieben die Bedeutung des allgemeinbildenden Unterrichts ausreichend bewusst ist? Welche Rollen übernehmen die Lehrpersonen der allgemeinbildenden Fächer konkret? Verfügen sie über die nötigen Mittel, um zu handeln? Kann von den Lernenden verlangt werden, dass sie besser mitmachen? Welche Mittel gibt es, um die Jugendlichen –*

*und insbesondere die Jugendlichen mit sozialen oder schulischen Schwierigkeiten – zu unterstützen?*

Die Lehrpersonen der berufsbildenden Fächer und die Bildungsverantwortlichen in den Unternehmen kennen die Bedeutung des allgemeinbildenden Unterrichts und auch des Turn- und Sportunterrichts. Die Lehrpersonen der berufsbildenden Fächer haben regelmässig Kontakt mit ihren Kolleginnen und Kollegen der allgemeinbildenden Fächer und führen die Klassen gemeinsam mit ihnen. Die Bildungsverantwortlichen in den Unternehmen werden im Rahmen der Kontakte mit der Berufsfachschule und im Rahmen der obligatorischen Kurse für Bildnerinnen und Bildner in beruflicher Praxis informiert. Die Lehrpersonen der allgemeinbildenden Fächer haben somit eine wohldefinierte und anerkannte Rolle. Eine ganze Reihe von Instrumenten steht ihnen zur Verfügung (Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Lektionen und Prüfungen, Pädagogiktage, virtueller Campus usw.).

Die Lernenden arbeiten in der Regel sehr gut mit ihren Lehrpersonen zusammen. Besonderes Gewicht wird auf die Anwendung von Artikel 18 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Berufsbildung (BBiG) gelegt, demzufolge *die Meinung der Lernenden soweit möglich zu berücksichtigen ist*, sowie auf die Anwendung von Artikel 14 des Reglements über die Berufsbildung (BBiR), der wie folgt lautet: *Stossen die Lernenden im Verlauf der Ausbildung auf Schwierigkeiten, müssen sie die zuständigen Instanzen unverzüglich informieren*. Ausserdem haben die Lernenden auch Pflichten (Art. 14 Abs. 1 und 2 BBiR). In diesem Zusammenhang müssen die Lehrpersonen ihre Schülerinnen und Schüler jedes Jahr einen Ehrenkodex unterschreiben lassen. Die Lernenden sind auch über mögliche Sanktionen informiert (Busse, schriftliche Mitteilung und Ausschluss vom Unterricht. Siehe Art. 30 BBiR).

Seit einigen Jahren werden zahlreiche Mittel zur Unterstützung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten zur Verfügung gestellt. Dazu gehören etwa die Arbeiten der kantonalen Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten und der Plattform Jugendliche, die Einführung einer spezialisierten individuellen Betreuung in den Berufsbildungszentren für Personen, die eine Attestbildung (EBA) absolvieren, die Stützkurse für alle Lernenden mit schulischen Schwierigkeiten, der Mediationsdienst, die Stützkurse für Schülerinnen und Schüler im Vollzeit-Berufsmaturitätsunterricht (MP2), die Schaffung einer Stelle für einen Case Manager usw.

*2. Stellt der Staatsrat ausreichend Mittel bereit, um einen angemessenen, stets aktuellen und qualitativ hochstehenden Unterricht in den allgemeinbildenden Fächern sicherzustellen?*

Der Staatsrat bietet den Lehrpersonen der allgemeinbildenden Fächer im ganzen Kanton die Möglichkeit, in einem Netzwerk zu arbeiten. Alle beteiligten Lehrpersonen werden ermutigt, die Lektionen und Prüfungen gemeinsam vorzubereiten. Regelmässig werden Weiterbildungstage angeboten (Office 2010, interne Kurse, Pädagogiktage usw.). Bei Bedarf werden aus-

serdem externe Fachpersonen zugezogen (Legasthenie, Dyskalkulie, Rechtsexperten usw.). Den Lehrpersonen stehen auch moderne didaktische Hilfsmittel zur Verfügung (interaktive Indikatorentabelle, PC im Klassenzimmer, virtueller Campus usw.).

*3. Wie werden die Leistungen der Lehrpersonen beurteilt? Stimmt es, dass die Meinung der Lernenden eingeholt wird? Wenn ja, wie (allfällige Anwesenheit einer Drittperson: Moderator, Abteilungsleiter)? Wie lauten die Fragen und wie formulieren die Lernenden ihre Stellungnahme?*

Die Personalbeurteilung der Lehrpersonen war bereits Gegenstand einer Grossratsanfrage und einer Antwort des Staatsrats, nämlich der Anfrage Martin Tschopp vom 2. April 2008 (QA 3123.08; Antwort vom 10. Juni 2008). Die Meinung der Lernenden wird im Evaluationsverfahren nicht formell verlangt. Dennoch führen die Berufsbildungszentren regelmässig Bewertungen des Unterrichts und Zufriedenheitsumfragen durch, die für die Personalbeurteilungen als Diskussionsgrundlage dienen können.

*4. Welche Bedeutung haben diese Bewertungen durch die Lernenden für die Schuldirektionen?*

Die Bewertung des Unterrichts – und nicht der Lehrpersonen – ist fester Bestandteil der Qualitätssysteme der Berufsbildungszentren und wird bereits seit 1999 durchgeführt. Die Anbieter von Berufsbildung sind gesetzlich verpflichtet, die Qualitätsentwicklung sicherzustellen (Art. 8 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung, BBG). Ausserdem haben die Lernenden das Recht, angehört zu werden (Art. 18 BBiG). Bei der Personalbeurteilung der Lehrpersonen sind keine Lernenden anwesend.

*5. Verfügen die Direktionen der Berufsfachschulen zurzeit über die nötigen pädagogischen und psychologischen Qualifikationen, um die Leistung des Lehrpersonals zu beurteilen?*

Die Direktionen der Berufsbildungszentren (BBZ) berücksichtigen die Unterrichtsbewertungen, wie dies die Gesetzesgrundlagen und ihre jeweiligen Qualitätssysteme vorsehen. Sie stellen einen Teil der Grundlagen für die Personalbeurteilung dar, genauso wie die Selbstbeurteilungen.

Die Direktionen der BBZ verfügen über alle nötigen pädagogischen und psychologischen Kompetenzen, um die Leistung ihrer Mitarbeitenden zu beurteilen. Sie alle haben auch eine pädagogische Bildung. Ausserdem werden alle Abteilungsleiter im Rahmen der Anstrengungen um ständige Verbesserung ab dem Schulanfang 2011/12 eine Weiterbildung zur Personalbeurteilung von Lehrpersonen besuchen. Weiter ist anzufügen, dass die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die Kantone dazu ermutigt, die Direktionsmitglieder der Schulen von der Primar- bis zur Sekundarstufe II zusätzlich zu schulen (siehe zu diesem Thema: <http://www.edk.ch/dyn/20107.php>). Auf Vorschlag der Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der Berufsbildungszentren

haben das Amt für Berufsbildung und die Volkswirtschaftsdirektion beschlossen, diese Empfehlung aktiv umzusetzen. Mehrere Direktionsmitglieder der BBZ besuchen zurzeit diese Zusatzausbildung oder haben sie bereits absolviert.

*6. Die Zertifizierung erlaubt es jedem Akteur auf dem Gebiet der Berufsbildung, einen Nonkonformitätsrapport (NKR) einzureichen. Wie werden diese NKR behandelt? Werden sie einer vertieften Studie unterzogen, um abzuklären, ob sie fundiert sind? Wie sieht das Verfahren aus, wenn ein NKR eine Person betrifft?*

Die Nichtkonformitätsrapporte (NKR) gehören seit 1999 zu den Qualitätssystemen der BBZ und werden von den Qualitätsverantwortlichen der Schulen behandelt. NKR, die sich auf Personen beziehen, sind selten. Es kann sich um Klassen oder Lernende handeln, die auf Mängel im Unterricht hinweisen, oder um Lehrpersonen, die Probleme mit ihren Schülerinnen und Schülern melden. Diese beiden besonderen Arten von NKR kommen etwa gleich häufig vor. In entsprechenden Fällen bittet der betreffende Abteilungsleiter die andere Partei um Stellungnahme und organisiert danach eine gemeinsame Sitzung, um eine Lösung zu finden. Die Diskussionen führen fast ausnahmslos zu konstruktiven Lösungen.

Den 30. August 2011.

### **Question QA3396.11 Edgar Schorderet (réduction fiscale en relation avec des investissements destinés à économiser ou à produire de l'énergie et à ménager l'environnement [Modifications de la LICD])**

#### *Question*

La catastrophe japonaise et la décision du Conseil fédéral de se retirer progressivement du nucléaire réorienteront irrémédiablement la politique énergétique suisse vers de nouvelles sources d'approvisionnement et de production d'énergie.

Mais cette décision fédérale de renoncer au nucléaire à l'horizon 2034, revenant à substituer 40% de courant électrique d'origine nucléaire par d'autres sources d'énergie, représente un défi national d'une portée encore difficilement imaginable et difficilement réalisable.

L'industrie électrique a toujours su relever les défis d'approvisionnement énergétique de notre pays depuis la période de la révolution industrielle jusqu'à nos jours.

Toutefois, à court terme, il s'agit de favoriser toutes mesures visant à développer le recours aux énergies renouvelables, notamment la pose de panneaux solaires sur les toitures, ainsi que la production de courant photovoltaïque par des particuliers. Le canton de Fribourg participe certes déjà activement à la promotion de ces

énergies depuis quelques années. Il s'agit de renforcer ces actions.

Les mesures sous-mentionnées, constituant des modifications de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), semblent être à même de favoriser un développement supplémentaire des énergies renouvelables sur la base d'incitations fiscales. Je demande au Conseil d'Etat la possibilité de mettre en œuvre ces mesures durant une période déterminée (par exemple 10 ans), et ce malgré l'harmonisation fiscale existante au plan fédéral:

1. Actuellement, le contribuable a la possibilité de déduire de son revenu au chapitre «Frais d'entretien d'immeubles» les investissements dans des installations de panneaux solaires et photovoltaïques, pour autant seulement qu'il choisisse la méthode des frais effectifs. Je demande de rendre cette déduction indépendante de la méthode choisie (méthode forfaitaire ou méthode selon frais effectifs).
2. Actuellement, la revente d'énergie est à déclarer comme revenu. Je demande d'exonérer fiscalement toute revente d'énergie électrique produite par des panneaux photovoltaïques d'une surface maximale de 50 m<sup>2</sup> (nouveaux et anciens bâtiments).
3. Actuellement, le calcul de la valeur fiscale d'un immeuble (privé/commercial) tient compte de sa valeur marchande et de son rendement. Bien que l'investissement en panneaux solaires simples ou photovoltaïques augmente sa valeur marchande, je demande de ne pas tenir compte de cet investissement supplémentaire dans le calcul de la valeur fiscale des immeubles existants.

Le 14 juin 2011.

#### *Réponse du Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat répond aux questions posées comme suit:

1. Autant en matière d'impôts cantonaux directs que de l'impôt fédéral direct, le contribuable qui possède des immeubles privés peut déduire les frais nécessaires à leur entretien, les primes relatives à ces immeubles et les frais d'administration par des tiers. Au lieu du montant effectif des frais et des primes ainsi que des investissements destinés à économiser l'énergie, qui sont assimilés aux frais d'entretien, le contribuable peut faire valoir une déduction forfaitaire (article 33 al. 4 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD); articles 1 à 3 de l'ordonnance du 21 mars 2001 sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés, des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement ainsi que des frais de restauration de biens culturels immeubles; article 32 al. 4 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD); articles 1 à 3 de l'ordonnance du 24 août 1992 sur la déduction des frais relatifs aux immeubles privés dans le cadre de l'impôt fédéral direct).

La prise en considération en plus de la déduction forfaitaire des investissements dans les installations de panneaux solaires thermiques et photovoltaïques, tant au niveau cantonal que fédéral, ne pourrait être admise que dans la mesure où il soit procédé à une modification des lois concernées et de leurs ordonnances. D'autre part, les installations de panneaux solaires thermiques et photovoltaïques ne représentent pas les seules mesures destinées à économiser l'énergie et à ménager l'environnement. On peut relever notamment les mesures tendant à réduire les déperditions énergétiques de l'enveloppe du bâtiment et le renouvellement d'appareils ménagers gros consommateurs d'énergie qui pourraient également bénéficier du même traitement. Favoriser les seules installations solaires créerait une inégalité de traitement par rapport aux autres mesures d'économie d'énergie, serait contraire à l'harmonisation fiscale sur le plan cantonal et ne serait pas admise en matière d'impôt fédéral direct.

2. Les rétributions à prix coûtant du courant injecté, respectivement la vente directe du courant ou la mise à disposition de parties d'immeubles pour l'exploitation d'une installation utilisant l'énergie solaire, constituent un rendement imposable de la fortune immobilière (art. 22 al. 1 let. a LICD, art. 21 al. 1 let. a LIFD). Le fait d'exonérer de tels revenus serait contraire à l'article 7 al. 4 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) d'où ressort de manière exhaustive les revenus exonérés de l'impôt. D'autre part, des panneaux photovoltaïques d'une surface maximale de 50 m<sup>2</sup> peuvent déjà procurer à leurs propriétaires d'appréciables revenus provenant de la revente d'énergie électrique. Exonérer de telles recettes équivaldrait à une inégalité de traitement par rapport à d'autres sources de revenus.
3. Selon l'article 13 al. 1 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 9 avril 1992 concernant l'imposition des immeubles non agricoles, la valeur fiscale des immeubles non agricoles est déterminée par la moyenne arithmétique entre la valeur vénale (marchande) et le double de la valeur de rendement. L'importance de la valeur fiscale dépend avant tout de cette dernière valeur. Ainsi, à l'exception d'investissements conséquents, la pose de panneaux solaires thermiques ou photovoltaïques n'influence que de manière réduite la valeur fiscale des immeubles concernés. En outre, il n'y aurait aucune raison de traiter différemment d'autres mesures destinées à économiser l'énergie et à ménager l'environnement qui pourraient également provoquer un réexamen de la valeur fiscale.

Le 23 août 2011.

**Anfrage QA3396.11 Edgar Schorderet  
(Steuervergünstigung in Zusammenhang mit Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen [Änderung des DStG])**

*Anfrage*

Die Katastrophe in Japan und der bundesrätliche Entscheid zum schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie werden eine unumkehrbare Neuorientierung der Schweizer Energiepolitik hin zu neuen Quellen der Energiegewinnung und -produktion zur Folge haben.

Der Entscheid des Bundesrates, bis 2034 aus der Atomenergie auszusteigen, bedeutet aber auch, dass der 40% Atom-Strom durch andere Energiequellen ersetzt werden müssen, und stellt die Schweiz vor eine Herausforderung in einem noch kaum vorstellbaren Ausmass, die schwierig zu meistern sein wird.

Die Stromindustrie konnte seit Beginn der industriellen Revolution bis heute alle Energieversorgungsfragen unseres Landes lösen.

Da es jedoch kurzfristig darum geht, die Nutzung der erneuerbaren Energien zu stärken, namentlich die Installation von Solarzellenanlagen auf den Dächern sowie die Produktion von Strom aus Photovoltaik durch Private. Der Kanton Freiburg fördert diese Energien zwar seit einigen Jahren aktiv, es muss hier aber noch mehr getan werden.

Die unten aufgeführten Massnahmen in Form von Änderungen des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG) sind geeignet, zusätzliche Anreize für die Entwicklung erneuerbarer Energien über Steuervergünstigungen zu schaffen. Ich frage den Staatsrat, ob diese Massnahmen für eine begrenzte Zeitspanne (z.B. 10 Jahre) umgesetzt werden können, und dies trotz der geltenden eidgenössischen Steuerharmonisierung.

1. Gegenwärtig können die Steuerpflichtigen in der Rubrik für die Liegenschaftsunterhaltskosten Investitionen in Solarzellen- und Photovoltaikanlagen abziehen, sofern sie sich für den Abzug der effektiven Kosten entscheiden. Ich beantrage, dass dieser Abzug unabhängig vom gewählten Verfahren (Pauschalabzug oder Abzug der effektiven Kosten) gewährt werden soll.
2. Gegenwärtig handelt es sich bei der Stromeinspeisevergütung um steuerbare Einkünfte. Ich beantrage die Steuerbefreiung jeglicher Stromeinspeisevergütungen aus Photovoltaikanlagen mit einer Maximalfläche von 50 m<sup>2</sup> (alte und neue Gebäude).
3. Gegenwärtig wird bei der Berechnung des Steuerwerts einer (Privat/Geschäfts)-Liegenschaft auf den Marktwert und den Liegenschaftsertrag abgestellt. Obwohl sich mit der Installation von Solarzellen- oder Photovoltaikanlagen der Marktwert erhöht, beantrage ich, dem bei der Berechnung des Steuerwerts bestehender Gebäude nicht Rechnung zu tragen.

Den 14. Juni 2011.

*Antwort des Staatsrates*

Der Staatsrat antwortet wie folgt auf die an ihn gestellten Fragen:

1. Sowohl bei den direkten Kantonssteuern als auch bei der direkten Bundessteuer können steuerpflichtige Eigentümer von Privatliegenschaften die Unterhaltskosten, die Versicherungsprämien und die Verwaltungskosten abziehen. Statt der effektiven Kosten und Prämien sowie der energiesparenden Investitionen, die den Unterhaltskosten gleichgestellt sind, können die Steuerpflichtigen einen Pauschalabzug geltend machen (Art. 33 Abs. 4 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG), Art. 13 der Verordnung vom 21. März 2001 über den Abzug der Kosten bei Privatliegenschaften und der Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, sowie der Kosten für die Restaurierungsarbeiten an unbeweglichen Kulturgütern, Art. 32 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) und Art. 13 der Verordnung vom 24. August 1992 über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer).

Wollte man zusätzlich zum Pauschalabzug auch noch die Investitionen in thermische Solaranlagen und Photovoltaikanlagen zum Abzug zulassen, so wäre dies sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene nur mit einer Änderung der betreffenden Gesetze und Verordnungen möglich. Ausserdem sind thermische Solaranlagen und Photovoltaikanlagen nicht die einzigen dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienenden Massnahmen. Dazu gehören nämlich insbesondere auch Massnahmen zur Verringerung des Energieverlusts von Gebäudenhüllen und der Ersatz von Haushaltsgeräten mit hohem Stromverbrauch, die steuerlich ebenfalls gleich behandelt werden könnten. Nur die Solaranlagen steuerlich zu bevorzugen, würde einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Energiesparmassnahmen gleichkommen, der Steuerharmonisierung auf kantonaler Ebene zuwiderlaufen und wäre auf Bundesebene nicht möglich.

3. Die kostendeckenden Stromeinspeisevergütungen beziehungsweise der Direktverkauf von Strom oder die Bereitstellung von Gebäudeteilen für den Betrieb einer Solarstromanlage begründen einen steuerbaren Ertrag aus unbeweglichem Vermögen (Art. 22 Abs. 1 Bst. a DStG, Art. 21 Abs. 1 Bst. a DBG). Die Steuerbefreiung solcher Erträge stünde im Widerspruch zu Artikel 7 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), in dem alle steuerfreien Einkünfte abschliessend aufgeführt sind. Ausserdem können die Eigentümer von Photovoltaikanlagen mit einer Maximalfläche von 50 m<sup>2</sup> mit dem Stromverkauf schon beträchtliche Einkünfte erzielen. Die Steuerbefreiung solcher Einkünfte würde zu Ungleichbehandlung gegenüber anderen Einkommensquellen führen.

4. Nach Artikel 13 Abs. 1 des Staatsratsbeschlusses vom 9. April 1992 über die Besteuerung der nichtlandwirtschaftlichen Liegenschaften wird der Steuerwert von nichtlandwirtschaftlichen Liegenschaften aufgrund des arithmetischen Mittels zwischen dem Verkehrswert (Marktwert) und dem zweifachen Ertragswert ermittelt. Die Höhe des Steuerwerts hängt vor allem vom Ertragswert ab. Wenn nicht in grossem Stil investiert wird, beeinflusst die Installation thermischer Solaranlagen oder Photovoltaikanlagen den Steuerwert der betreffenden Liegenschaften also nur unwesentlich. Ausserdem gäbe es keinen Grund, andere dem Energiesparen oder dem Umweltschutz dienende Massnahmen, die ebenfalls Anlass zu einer Überprüfung des Steuerwerts geben könnten, anders zu behandeln.

Den 23. August 2011.

### **Question QA3397.11 Charles Brönnimann (exploitation de locaux pour le marché des voitures d'occasion)**

#### *Question*

Le marché de la voiture d'occasion est en augmentation. Des locaux sont parfois rapidement transformés en «soi-disant garage». Ce genre de marché est très souvent l'affaire de personnes venant de l'étranger, ignorant parfois nos lois et règlements.

Cette constatation m'amène à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Quelles sont les autorisations nécessaires pour ouvrir et exploiter un garage dans le but de travailler sur le marché des voitures d'occasion?
2. Les locaux sont-ils contrôlés avant la mise en exploitation (raccordement des écoulements, environnement, etc.)?
3. Qui contrôle l'identité ou la provenance du véhicule? A savoir: permis de circulation, kilomètres, année de mise en service et ce afin d'éviter la tromperie sur les véhicules.

Le 16 juin 2011.

#### *Réponse du Conseil d'Etat*

L'implantation d'une entreprise active sur le marché des véhicules d'occasion doit être avalisée en premier lieu par les autorités communales. Celles-ci doivent s'assurer que les locaux et éventuelles surfaces extérieures utilisés pour la réparation et le stockage de véhicules répondent à diverses exigences. Il s'agit notamment de la protection des collaborateurs et de l'environnement, de l'adéquation de l'activité avec l'affectation de la zone ainsi que toute autre exigence en lien avec la police des constructions.

Les autorités communales doivent s'assurer que:

- l'implantation de l'entreprise est conforme au plan d'affectation des zones;
- les locaux et autres surfaces utilisés répondent aux exigences suivantes:
  - construction et aménagement de locaux de travail et équipements de travail, notamment le respect de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (OLT 3, RS 822.113) ainsi que de l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA, RS 832.30); à noter toutefois que ces prescriptions s'appliquent aux entreprises disposant de travailleurs et non aux indépendants;
  - police du feu;
  - collecte, traitement, rétention et évacuation des eaux claires et usées ainsi qu'autres liquides polluants;
  - police des constructions.

En fonction de la nature de l'activité ou des locaux – notamment dans le cadre d'une mise à l'enquête pour changement d'affectation des locaux –, d'autres instances cantonales peuvent également être appelées à se prononcer sur le dossier: Service des transports et de l'énergie, Inspection cantonale des installations électriques, Laboratoire cantonal des denrées alimentaires, Inspection du travail, etc.

La possession d'un permis de circulation collectif (plaques professionnelles U) est un élément essentiel permettant d'exploiter avec succès une entreprise active dans la branche automobile. L'Office de la circulation et de la navigation (OCN) est en charge de la délivrance de tels permis. Les conditions de délivrance et d'usage sont fixées aux articles 22 et suivants de l'ordonnance sur l'assurance des véhicules du 20 novembre 1959 (OAV, RS 741.31). Les exigences, en particulier le volume minimal d'activité annuelle, sont décrites à l'annexe 4 de l'OAV. L'OCN examine les requêtes en s'appuyant sur les éléments suivants:

- a. qualifications et expérience professionnelles du requérant ou d'une autre personne responsable de l'entreprise;
- b. extrait du casier judiciaire du responsable, registre des poursuites et faillites de l'entreprise, registre du commerce;
- c. préavis des autorités communales relatif à l'exploitation d'une telle entreprise;
- d. préavis du Service de l'environnement (SEn), de l'Inspection du travail (Service public de l'emploi (SPE)) ainsi que de l'Union professionnelle suisse de l'automobile/section Fribourg (UPSA).

Ces pièces sont requises lors de la première délivrance d'un permis de circulation collectif ainsi que lors de la cession d'un permis de circulation collectif suite au transfert de l'entreprise.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions:

*1. Quelles sont les autorisations nécessaires pour ouvrir et exploiter un garage dans le but de travailler sur le marché des voitures d'occasion?*

Lors de l'ouverture ou de la reprise d'un garage, les autorités communales doivent être consultées. Elles analysent l'adéquation avec le plan d'affectation des zones ainsi que la conformité des locaux et des surfaces extérieures par rapport à l'activité prévue (lutte contre le feu, exigences qualitatives et quantitatives au niveau des places de stationnement, notamment pour stocker des véhicules hors d'usage, etc.).

Dans le cas de la transformation de locaux en garage, comme le demande le député Brönnimann, du point de vue de l'application de la loi cantonale du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1), un tel changement d'affectation d'un local est soumis à l'obligation de permis de construire au sens de l'article 135 LATeC. Il sera soumis à la procédure ordinaire de permis (compétence du préfet) dans la mesure où un tel changement d'affectation nécessitera le plus souvent des travaux (art. 84 let. b du règlement du 1<sup>er</sup> décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATeC) ou alors devrait être considéré comme un changement d'affectation susceptible de porter atteinte à l'environnement (art. 84 let. c ReLATeC). Il est à relever que les changements d'affectation de locaux qui ne nécessitent pas de travaux ni ne sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent obtenir un permis de la part de la commune (art. 85 al. 1 let. c ReLATeC). En conséquence, dans tous les cas de figure, une demande de permis de construire devra être déposée.

Une fois le permis délivré et les travaux/le changement d'affectation effectués, un certificat de conformité devra être établi par le requérant (art. 166 LATeC), puis un permis d'occuper devra être délivré par la commune (art. 168 LATeC). Cette dernière est responsable du contrôle en vertu de l'article 165 LATeC. Sur cette même base, il lui appartient d'intervenir si un changement d'affectation a été effectué sans permis, et si nécessaire de dénoncer le cas au préfet, lequel prendra les mesures nécessaires en application de l'article 167 LATeC.

Du point de vue de la protection des eaux, il n'y a pas de distinction entre voitures d'occasion et les autres voitures. Une autorisation est imposée par le droit fédéral pour le rejet d'eaux artisanales ou industrielles dans les égouts publics (art. 7 de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux OEaux, RS 814.201), comme cela est également rappelé dans le règlement cantonal sur les eaux entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011 (art. 9 al. 1 let. c RCEaux, ROF 2011\_061). Cette autorisation est délivrée par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Préalablement à la délivrance d'une telle autorisation, la commune doit contrôler la conformité du projet par rapport au plan général d'évacuation des eaux (PGEE).

Les autres exigences relatives au droit de l'environnement (air, bruit, etc.) sont réservées et font l'objet d'un préavis du SEN dans le cadre de la procédure permis de construire.

Le Conseil d'Etat signale en outre que le SEN a émis une «Notice d'information sur l'entreposage de véhicules à l'extérieur de locaux», en janvier 2011, disponible à l'adresse [http://www.fr.ch/sen/files/pdf29/entreposage\\_vehicules.pdf](http://www.fr.ch/sen/files/pdf29/entreposage_vehicules.pdf). Cette notice traite du genre de véhicules qui peuvent être entreposés soit sur des surfaces étanches soit sur des surfaces non étanches.

*2. Les locaux sont-ils contrôlés avant la mise en exploitation (raccordement des écoulements, environnement, etc.)?*

Un contrôle effectif de la conformité des locaux et éventuelles places extérieures avec l'activité prévue est du ressort des autorités communales.

À l'échelon cantonal, l'OCN intervient lors de demandes de plaques professionnelles. La production de diverses pièces et préavis est exigée. L'Inspection du travail, rattachée au SPE, est également consultée. Le personnel de l'OCN ou un représentant de l'UPSA/FR procède à une vision locale afin d'apprécier les installations techniques (outillage, élévateurs, système de diagnostic, etc.) de l'atelier.

*3. Qui contrôle l'identité ou la provenance du véhicule? A savoir: permis de circulation, kilomètres, année de mise en service et ce afin d'éviter la tromperie sur les véhicules?*

L'OCN contrôle l'identité du véhicule – en particulier les informations telles que la marque et le type, la date de première mise en circulation ainsi que d'autres informations techniques – lors de l'établissement du permis de circulation destiné au nouveau détenteur. La délivrance du permis de circulation est subordonnée à la validité d'un contrôle technique du véhicule par un organe officiel. Quant au kilométrage, celui-ci n'est pas contrôlé; il s'agit d'une donnée dynamique qui ne fait pas partie des informations publiées sur le permis de circulation et qui n'est pas relevante sur le plan de la sécurité routière. En cas de tromperie sur cet aspect, le nouvel acquéreur peut tenter une action civile, voire pénale, à l'encontre du vendeur.

Le 16 août 2011.

**Anfrage QA3397.11 Charles Brönnimann  
(Nutzung von Räumlichkeiten für den Gebrauchtwagenhandel)**

*Anfrage*

Der Markt für Gebrauchtwagen nimmt zu. Lokale werden manchmal innert kürzester Zeit zu «Pseudo-Garagen» umgebaut. Diese Art von Handel wird sehr häufig von Personen ausländischer Herkunft betrieben, die teilweise unsere Gesetze und Vorschriften nicht kennen.

Aufgrund dieser Feststellung stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Welche Bewilligungen sind erforderlich, um im Bereich des Gebrauchtwagenhandels eine Garage zu eröffnen und zu betreiben?
2. Werden die Geschäftslokale vor der Inbetriebnahme kontrolliert (Anschluss der Abläufe, Umweltschutz etc.)?
3. Wer überprüft die Identität oder die Herkunft der Fahrzeuge? Namentlich: den Fahrzeugausweis, den Kilometerstand, die Anzahl Jahre seit der ersten Inverkehrsetzung, mit dem Ziel Täuschungen in Bezug auf die Fahrzeuge zu verhindern.

Den 16. Juni 2011.

*Antwort des Staatsrats*

Die Gründung eines Unternehmens, das auf dem Gebrauchtwagenmarkt tätig ist, muss in erster Linie von den Gemeindebehörden gutgeheissen werden. Diese haben sich zu vergewissern, dass die Räumlichkeiten und eventuelle Aussenflächen, die für die Reparatur sowie das Abstellen der Fahrzeuge genutzt werden, diversen Anforderungen genügen. Es geht dabei um den Schutz von Mitarbeitenden und Umwelt, die Zonenkonformität der Tätigkeit sowie weitere baupolizeiliche Anforderungen.

Die Gemeindebehörden müssen sich vergewissern, dass:

- der Standort des Unternehmens dem Zonennutzungsplan entspricht;
- die Räumlichkeiten und andere genutzte Flächen folgenden Anforderungen genügen:
  - den Bestimmungen über den Bau und die Gestaltung von Arbeitsräumen und über die Arbeitsausrüstung, insbesondere der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3, SR 822.113) sowie der Verordnung über die Unfallverhütung (VUV, SR 832.30); zu bemerken bleibt, dass diese Vorschriften für Unternehmen mit Angestellten und nicht für Selbstständigerwerbende anzuwenden sind;
  - den Bestimmungen der Feuerpolizei;
  - den Bestimmungen zur Sammlung, Reinigung, Rückhaltung und Beseitigung von Sauberabwasser und verschmutztem Abwasser sowie von anderen, wassergefährdenden Flüssigkeiten;
  - den Bestimmungen der Baupolizei.

Je nach Art der Tätigkeit oder der Räumlichkeiten – vor allem im Rahmen einer öffentlichen Auflage bei einer Nutzungsänderung – können auch andere kantonale Instanzen aufgerufen werden, zum Dossier Stellung zu nehmen: das Amt für Verkehr und Energie, das kantonale Inspektorat für elektrische Installationen, das kantonale Laboratorium für Lebensmittelkontrollen, das kantonale Arbeitsinspektorat etc.

Der Besitz eines Kollektiv-Fahrzeugausweises (Händlerschilder U) ist von entscheidender Bedeutung für den erfolgreichen Betrieb eines Unternehmens in der Automobilbranche. Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) ist für die Erteilung solcher Ausweise zuständig. Die Bedingungen für die Erteilung und die Nutzung sind in den Artikeln 22 ff. der Verkehrsversicherungsverordnung vom 20. November 1959 festgelegt (VVV, SR 741.31). Die Voraussetzungen dafür, insbesondere das minimale Tätigkeitsvolumen, sind in Anhang 4 der VVV beschrieben. Das ASS stützt sich bei der Prüfung der Gesuche auf folgende Elemente:

- a. Fachkenntnisse und Erfahrungen der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers oder einer andern im Betrieb verantwortlichen Person;
- b. Strafregisterauszug der verantwortlichen Person, Betreibungs- und Konkursregister-Auszug des Unternehmens, Handelsregisterauszug;
- c. Stellungnahme der Gemeindebehörden betreffend den Betrieb des Unternehmens;
- d. Stellungnahme des Amtes für Umwelt (AfU), des Arbeitsinspektorats (Amt für den Arbeitsmarkt (AMA)) sowie des Auto Gewerbe Verbands Schweiz/Sektion Freiburg (AGVS).

Diese Unterlagen sind bei der Ersterteilung eines Kollektiv-Fahrzeugausweises sowie bei der Übertragung eines Kollektiv-Fahrzeugausweises in Folge einer Unternehmensübergabe einzureichen.

Demzufolge antwortet der Staatsrat wie folgt auf Ihre Fragen:

*1. Welche Bewilligungen sind erforderlich, um im Bereich des Gebrauchtwagenhandels eine Garage zu eröffnen und zu betreiben?*

Bei der Eröffnung oder der Übernahme einer Garage müssen die Gemeindebehörden konsultiert werden. Sie untersuchen die Konformität zum Zonennutzungsplan sowie die Konformität der Räumlichkeiten und Aussenflächen im Hinblick auf die vorgesehene Tätigkeit (Feuerbekämpfung, qualitative und quantitative Anforderungen an Parkplätze, vor allem zur Lagerung von Fahrzeugen, die nicht in Betrieb sind etc.).

Bei Umbauten von Räumlichkeiten zu einer Garage, wie dies Grossrat Brönnimann in seiner Frage anspricht, unterliegt eine solche Umnutzung der Räumlichkeiten aus dem Blickwinkel der Anwendung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG; SGF 710.1) der Baubewilligungspflicht im Sinne von Artikel 135 RPBG. Das ordentliche Bewilligungsverfahren (Zuständigkeit der Oberamtsperson) ist anwendbar, wenn, wie in vielen Fällen, ein Umbau notwendig ist (Art. 84 Bst. b des Ausführungsreglements vom 1. Dezember 2009 zum Raumplanungs- und Baugesetz, ARRPBG) oder wenn die Änderung als Nutzungsänderung von Räumen oder Änderung von Anlagen, die die Umwelt beeinträchtigen könnten, betrachtet werden kann (Art. 84 Bst. c ARRPBG). Nutzungsänderungen, die weder Arbeiten

erfordern noch die Umwelt beeinträchtigen, erfordern dennoch eine Bewilligung von Seiten der Gemeinde (Art. 85 Abs. 1 Bst. c ARRPG). Demzufolge muss in jedem Fall ein Baugesuch eingereicht werden.

Sobald die Bewilligung erteilt worden ist und die Arbeiten/die Nutzungsänderung abgeschlossen sind, hat die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller einen Übereinstimmungsnachweis zu erstellen (Art. 166 RPBG). Die Gemeinde stellt dann ihrerseits eine Bezugsbewilligung aus (Art. 168 RPBG). Sie ist gemäss Artikel 165 RPBG auch für die Kontrolle der Arbeiten zuständig. Ausserdem hat die Gemeindebehörde einzugreifen, wenn eine Nutzungsänderung ohne Bewilligung durchgeführt wurde, und hat, wenn notwendig, die Oberamtsperson darüber zu informieren. Die Oberamtsperson trifft dann gemäss Artikel 167 RPBG die notwendigen Massnahmen.

Im Hinblick auf den Gewässerschutz wird nicht zwischen Gebrauchtwagen und anderen Wagen unterschieden. Das Bundesrecht schreibt eine Bewilligung für die Einleitung von Industrieabwasser oder von anderem Abwasser in die öffentliche Kanalisation vor (Art. 7 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 GSchV, SR 814.201), und auch das Gewässerreglement des Kantons Freiburg, dass am 1. Juli 2011 in Kraft getreten ist, sieht dies vor (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GewR, ASF 2001\_061). Diese Bewilligung wird von der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion erteilt. Vor der Erteilung einer solchen Bewilligung muss die Gemeinde die Konformität des Projekts zum generellen Entwässerungsplan (GEP) überprüfen.

Die weiteren umweltrechtlichen Anforderungen (Luft, Lärm etc.) bleiben vorbehalten und sind Gegenstand einer Stellungnahme des Amtes für Umwelt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.

Der Staatsrat weist ausserdem darauf hin, dass das AfU im Januar 2011 ein Informationsblatt zur Einlagerung von Fahrzeugen ausserhalb von Gebäuden («Notice d'information sur l'entreposage de véhicules à l'extérieur de locaux») herausgegeben hat, welches in französischer Sprache unter folgender Adresse verfügbar ist: [http://www.fr.ch/sen/files/pdf29/entreposage\\_vehicules.pdf](http://www.fr.ch/sen/files/pdf29/entreposage_vehicules.pdf). Das Informationsblatt beschreibt, welche Arten von Fahrzeugen auf wasserundurchlässigen bzw. auf wasserdurchlässigen Aussenflächen abgestellt werden dürfen.

## 2. Werden die Geschäftslokale vor der Inbetriebnahme kontrolliert (Anschluss der Abläufe, Umwelt etc.)?

Eine tatsächliche Überprüfung der Konformität der Räumlichkeiten und der eventuellen Aussenplätze im Zusammenhang mit der vorgesehenen Tätigkeit unterliegt der Zuständigkeit der Gemeindebehörden.

Auf Kantonsebene befasst sich das ASS mit den Gesuchen um Händlerschilder. Diesbezüglich wird das Vorweisen von diversen Unterlagen und Stellungnahmen verlangt. Auch das Arbeitsinspektorat, das dem AMA angegliedert ist, wird konsultiert. Das Personal des ASS oder ein Vertreter des AGVS/FR führt eine

Besichtigung vor Ort durch, um die technischen Installationen der Werkstatt zu begutachten (Werkzeuge, Lifte, Diagnosesysteme etc.).

3. Wer überprüft die Identität oder die Herkunft der Fahrzeuge? Namentlich: den Fahrzeugausweis, den Kilometerstand, die Anzahl Jahre seit der ersten Inverkehrsetzung, mit dem Ziel Täuschungen in Bezug auf die Fahrzeuge zu verhindern.

Das ASS kontrolliert die Identität des Fahrzeugs – insbesondere Informationen wie Fahrzeugmarke und Fahrzeugtyp, Datum der ersten Inverkehrsetzung sowie weitere technische Informationen – im Rahmen der Ausstellung des Fahrzeugausweises für den neuen Fahrzeuginhaber. Die Erteilung des Fahrzeugausweises setzt eine gültige technische Kontrolle des Fahrzeugs durch ein offizielles Organ voraus. Der Kilometerstand hingegen wird nicht kontrolliert; es handelt sich dabei um eine bewegliche Grösse, die nicht auf dem Fahrzeugausweis vermerkt wird und die im Hinblick auf die Strassensicherheit nicht von Bedeutung ist. Bei diesbezüglicher Täuschung kann der neue Käufer eine Zivilklage oder sogar eine strafrechtliche Klage gegen den Verkäufer anstreben.

Den 16. August 2011.

## Question QA3398.11 Claudia Cotting (service public de l'emploi [SPE])

### Question

Le rapport du Service public de l'emploi (SPE) pour l'année 2010 est impressionnant. Près de dix mille demandeurs d'emplois ont été suivis par les Offices régionaux de placement ce qui amène, en moyenne, plus de quatre mille consultations par mois. C'est 189 collaboratrices et collaborateurs qui fait du SPE une très grande entreprise à qui l'on demande des résultats, tant à Fribourg qu'à Berne, puisque le SECO pourvoit, en grande partie, à son financement. Durant l'année 2010, 62% des personnes qui sont sorties du chômage ont retrouvé un emploi; la grande majorité en un temps relativement court. La preuve: M. Mario Annoni qui s'est vu chargé d'analyser la situation a pu dire que le SPE assure de très bonnes prestations.

Dans son communiqué de presse, la Fédération des employés de l'Etat (FEDE) se vante d'être à l'origine de l'enquête de satisfaction et de l'audit du SPE et il va jusqu'à se féliciter des résultats obtenus. Ces propos sont en contradiction avec ceux tenus par le Directeur du Département de l'économie et de l'emploi (DEE) qui affirme, de son côté, que c'est la DEE qui a piloté tant l'enquête que l'audit.

En 2009, le président de la FEDE poussait un coup de gueule contre le chef de service du SPE et s'insurgeait contre le licenciement d'un collaborateur du SPE. Or, il apparaît que la lutte du président pour soutenir le collaborateur licencié n'est pas dictée par des motifs

syndicaux, mais par des motifs amicaux puisque ces deux personnes seraient des amis. Le président de la FEDE aurait même gravement menacé le chef du service de l'emploi et fait pression sur lui pour qu'il ne transmette pas à la DEE le dossier du collaborateur présumé fautif.

Aussi, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Pour justifier le «coup de gueule de 2009» le président de la FEDE aurait accusé le SPE de falsifier les chiffres du chômage.
  - Le Conseil d'Etat peut-il confirmer ce fait?
  - Le Conseil d'Etat a-t-il vérifié auprès du Seco pour confirmer ou infirmer les accusations du président de la FEDE?
  - Cas échéant qu'elle a été la réponse du Seco?
2. Le Conseil d'Etat peut-il dire qui de la DEE ou de la FEDE a piloté cette enquête?
3. Le Conseil d'Etat peut-il se porter garant de son impartialité totale notamment dans la formulation et le choix des questions posées?
4. Il semblerait que la FEDE a eu accès à des documents confidentiels à l'issue de l'enquête. En particulier, les commentaires personnels des collaboratrices et collaborateurs auraient été fournis à la FEDE. Ce fait est-il exact?
5. Le Conseil d'Etat peut-il assurer que les règles de confidentialité promises aux personnes interrogées ont été totalement respectées?
6. Par la voix de leur Commission du personnel, les collaboratrices et collaborateurs des ORP ont fait savoir qu'ils se sont sentis «utilisés par la FEDE et qu'ils ne sont pas d'accord avec les méthodes employées par le syndicat». Le Conseil d'Etat peut-il affirmer que cette enquête n'a pas servi à régler des conflits de personnes?
7. Le remplacement du Chef de service a été mis au concours. Le poste a suscité 37 dossiers de candidature et aucun ne correspondait au profil souhaité. Plutôt que de remettre le poste au concours, le patron de la DEE a pensé à *une personne, nommée à ce poste dès le 1<sup>er</sup> juillet 2011*. Il posséderait une sensibilité sociale accrue, ouverte, à l'écoute, capable de transparence, dynamique et avec une expérience de conduite dans une grande entité. Je lui concède l'expérience de conduite d'une direction communale. Par contre, la sensibilité sociale, l'ouverture et l'écoute n'ont vraiment pas été prouvées dans son ex-direction de la police communale. Ce n'est pas le chauffeur bénévole d'une Institution fribourgeoise qui me contredira. A la police communale, la discussion n'a même pas été possible. Le règlement, c'est le règlement et ça a coûté 180 francs pour avoir déposé et aidé une personne âgée, très handicapée, dans une rue piétonne! Et puis le nouveau chef de service admet qu'il n'est pas un spécialiste de la loi

sur le chômage. Ça, il aura le temps de l'apprendre! Enfin, et cerise sur le gâteau, je lis que *le nouveau chef de service* a une expérience de chômeur et qu'il connaît les rouages du SPE comme client!

- Avec tout le respect que je porte *au nouveau chef de service*, je demande au Conseil d'Etat s'il pense être crédible auprès des citoyens qui ont lu l'article paru dans «La Liberté» du 26 mai 2011?

Le 11 juillet 2011.

*Réponse du Conseil d'Etat*

A titre préliminaire et même si ce fait est largement connu, le Conseil d'Etat rappelle que le Service public de l'emploi (SPE) et en particulier son ancien chef ont fait l'objet ces dernières années de nombreuses critiques émises par voie de presse ou par l'intermédiaire de diverses interventions parlementaires. En 2005, suite au postulat N° 278.05 déposé par les députées Claire Peiry-Kolly et Solange Berset, le Conseil d'Etat mandatait une entreprise de conseils en vue de procéder à un audit externe de ce service. Le 19 septembre 2006, il remettait au Grand Conseil le rapport sur le postulat précité, dans lequel étaient exposées les principales conclusions de l'audit (cf. *BGC* 2006, p. 2461). Quand bien même l'analyse démontrait que le SPE fonctionnait à satisfaction, le gouvernement décidait de prendre diverses mesures, dont l'une consistait en un accompagnement momentané du chef de service, afin de lui permettre d'adapter sa façon de gérer son unité.

Le 26 novembre 2009, la presse locale relatait les propos tenu par le président de la Fédération des Associations du Personnel du Service public du Canton de Fribourg (FEDE), à l'occasion de l'assemblée générale de cette dernière. Dans un encart intitulé «Coup de gueule contre le SPE», le précité s'en prenait ouvertement au chef de service dans le cadre du licenciement d'un collaborateur jugé comme injustifié.

Compte tenu des faits allégués par la FEDE, et notamment ceux ayant trait aux sentiments du personnel («découragement et résignation»), la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) décidait d'organiser une enquête de satisfaction auprès des collaborateurs et collaboratrices du service. Cette enquête, effectuée de mai à juin 2010 par une entreprise spécialisée externe, a montré de nombreux points positifs, mais a également révélé des aspects négatifs en ce qui concernait les ressources humaines, les relations de travail avec les cadres, l'organisation du travail et les rapports hiérarchiques au sein du SPE.

Au vu de ces résultats, la DEE décidait, en date du 9 juillet 2010, de mettre en place une évaluation de l'organisation du SPE. L'objectif du mandat consistait à éclaircir les raisons des résultats insuffisants de l'enquête de satisfaction. Effectuée par l'ancien conseiller d'Etat bernois Mario Annoni, l'évaluation a permis de détecter plusieurs problèmes relatifs à l'organisation du service. Suite à l'annonce des résultats de l'analyse au mois de mars 2011, la DEE a pris diverses mesures en vue de corriger ces imperfections (RH et communi-

cation sous la responsabilité de la DEE, déplacement à la direction d'un ORP, accompagnement de certains cadres, etc.).

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que dans l'intervalle, soit au mois de décembre 2010, l'ancien chef du SPE présentait sa démission au Directeur de l'économie et de l'emploi, celle-ci prenant effet au 31 mars 2011. Cette démission intervenait avant que les résultats de l'évaluation du SPE ne soient connus. Quant au nouveau chef du SPE, il a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> juillet de cette année.

Cela dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions de la députée Claudia Cotting:

*1. Pour justifier le «coup de gueule de 2009» le président de la FEDE aurait accusé le SPE de falsifier les chiffres du chômage.*

- *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer ce fait?*
- *Le Conseil d'Etat a-t-il vérifié auprès du Seco pour confirmer ou infirmer les accusations du président de la FEDE?*
- *Cas échéant qu'elle a été la réponse du Seco?*

Le Conseil d'Etat confirme que la FEDE, par l'intermédiaire de son président, a émis des doutes sur l'exactitude des statistiques du chômage fribourgeois, en lien avec la saisie de données spécifiques dans le système de gestion de l'assurance-chômage (PLASTA) par les collaborateurs et collaboratrices du SPE. Cette affaire ne semble toutefois pas en lien avec le «coup de gueule» relaté dans la presse du 26 novembre 2009, puisque ces critiques ont été émises au mois d'avril de la même année.

Suite à ces allégations de la FEDE, le SPE a fourni à cette dernière toutes les indications propres à démontrer que les saisies effectuées étaient parfaitement conformes aux directives fédérales en la matière. Le Conseil d'Etat précise que la DEE a également abordé le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) par courrier du 11 mai 2009, afin de savoir si la saisie de données pratiquée dans le canton de Fribourg était conforme aux directives. Ce fait a été confirmé par les autorités fédérales par lettre du 15 mai 2009. A ce jour, le Gouvernement n'a dès lors pas connaissance de reproches qui auraient pu être formulés par les autorités fédérales de l'assurance-chômage à l'encontre de la façon dont sont saisies les données PLASTA dans le canton de Fribourg. Au contraire, par circulaire du mois de février 2010, le seco rappelait à l'ensemble des cantons leur devoir de contrôler et, le cas échéant, de modifier la saisie de certaines données, ce qui avait justement été la source des critiques émises par la FEDE presque un an plus tôt dans le canton de Fribourg.

*2. Le Conseil d'Etat peut-il dire qui de la DEE ou de la FEDE a piloté cette enquête?*

Il sied tout d'abord de préciser qu'à la suite de l'audit de 2005, le SPE a régulièrement procédé à des enquêtes de satisfaction auprès de son personnel (2007 et

2008). Il était ainsi prévu qu'une nouvelle enquête soit organisée au cours de l'année 2010, indépendamment de l'intervention de la FEDE et quand bien même un échange de courriers a eu lieu entre l'organisation syndicale et la DEE à ce sujet, après la publication des critiques émises par voie de presse. L'enquête de 2010 a donc bel et bien été supervisée par la DEE, par l'intermédiaire d'un mandat confié à une entreprise bernoise spécialisée dans ce domaine. Malgré le souhait de la FEDE de se voir confier cette enquête, la DEE avait d'emblée été très claire sur le fait que le «pilotage» de cette procédure demeurerait de sa propre compétence. C'est d'ailleurs en ce sens que le Directeur de l'économie et de l'emploi s'est adressé, par courrier électronique du 28 janvier 2010, à tout le personnel du SPE, suite à un reportage radiophonique diffusé le jour-même, dans lequel la FEDE annonçait un nouvel audit dont elle serait le «pilote».

La FEDE a néanmoins été conviée à participer au groupe de travail mis sur pied pour établir le questionnaire d'enquête, lequel était également composé des représentants de la DEE et de la commission consultative du personnel du SPE. Supervisé par l'entreprise bernoise mandatée, ce groupe de travail avait également pour tâche de s'assurer que la confidentialité de l'enquête soit garantie.

*3. Le Conseil d'Etat peut-il se porter garant de son impartialité totale notamment dans la formulation et le choix des questions posées?*

Le Conseil d'Etat n'est à aucun moment intervenu dans la formulation et le choix des questions posées. A ce titre, il s'en remettait totalement au mandat confié à l'entreprise bernoise pour organiser l'enquête. Il est également parti du principe que cette entreprise assurerait la parfaite impartialité de la procédure.

*4. Il semblerait que la FEDE a eu accès à des documents confidentiels à l'issue de l'enquête. En particulier, les commentaires personnels des collaboratrices et collaborateurs auraient été fournis à la FEDE. Ce fait est-il exact?*

Le questionnaire d'enquête se présentait sous forme informatique, avec un code d'accès personnalisé. Les participants étaient invités à répondre aux questions par l'intermédiaire d'un choix multiple. Pour chaque thème abordé, ils avaient également la possibilité d'insérer des commentaires personnels. Le 21 juin 2010, l'entreprise mandatée a remis à la DEE les résultats de l'enquête, soit un document établi sous la forme de tableaux chiffrés auxquels des appréciations étaient adjoindées. En fin de document, l'ensemble des commentaires formulés par les participants étaient répertoriés par thème. Toutefois, dans les remarques introductives du document, l'entreprise mandatée relevait: «Lors de l'enquête de satisfaction du SPE, les personnes interrogées avaient la possibilité de formuler pour chaque thème des remarques personnelles. Les remarques ont été enregistrées et reproduites dans leur formulation originelle. Les passages portant atteinte au principe de l'anonymat ont été remplacés par des parenthèses

[...]...». Les résultats ayant été remis au groupe de travail constitué pour établir l'enquête, les membres de ce dernier ont donc eu accès à ces commentaires. Le Conseil d'Etat confirme néanmoins qu'il demeure impossible de déterminer quelles sont les rédacteurs ou rédactrices de ces remarques et, le cas échéant, quelles sont les personnes visées par ces dernières.

*5. Le Conseil d'Etat peut-il assurer que les règles de confidentialité promises aux personnes interrogées ont été totalement respectées?*

Comme mentionné ci-dessus, les collaborateurs et collaboratrices du SPE ont été invités, par courrier personnel, à répondre au questionnaire via un formulaire informatique accessible par le biais d'un code personnalisé. Les personnes concernées pouvaient donc remplir le questionnaire à leur propre domicile et avaient également la possibilité d'y répondre sur un questionnaire papier. Une fois complété, le formulaire était transmis de façon sécurisée à l'entreprise mandatée, en vue du traitement des résultats. Le Conseil d'Etat assure ainsi que les règles de confidentialité ont été parfaitement respectées dans cette procédure. Il ajoute que le questionnaire a également été soumis au contrôle de l'Autorité cantonale en matière de protection des données qui a remis ses recommandations en date du 21 mai 2010. Le questionnaire a d'ailleurs été adapté suite à la détermination de l'autorité susmentionnée.

Quant à l'analyse de M. Annoni, elle a été réalisée sur la base d'entretiens individuels avec des personnes invitées ou souhaitant être entendues. Tout d'abord organisés dans des locaux situés à la rue Joseph-Piller 13, à Fribourg (bâtiment des finances), ces entretiens ont été déplacés dans les locaux de l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI), Derrière-les-Remparts 5, également à Fribourg, afin d'assurer la confidentialité promise aux personnes. Les entretiens ont fait l'objet de procès-verbaux, dont seuls M. Annoni et ses greffiers connaissent le contenu. Au vu des mesures prises, le Conseil d'Etat estime que la confidentialité a également été assurée dans le cadre de cette enquête.

*6. Par la voix de leur Commission du personnel, les collaboratrices et collaborateurs des ORP ont fait savoir qu'ils se sont sentis «utilisés par la FEDE et qu'ils ne sont pas d'accord avec les méthodes employées par le syndicat». Le Conseil d'Etat peut-il affirmer que cette enquête n'a pas servi à régler des conflits de personnes?*

Contrairement à la députée Claudia Cotting, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance des propos prêtés à la Commission consultative du personnel, pas plus qu'il n'a pu retrouver trace de ceux-ci dans les extraits des procès-verbaux des séances de cette commission, publiés sur le site intranet du service.

A la lecture du rapport d'évaluation du service établi le 14 février 2011 par M. Annoni, il est cependant avéré que, lors des entretiens menés par cet expert, des collaborateurs et collaboratrices se sont offusqués des méthodes utilisées par la FEDE, non seulement pour

provoquer des témoignages «à charge» à l'encontre du Service, mais également pour défendre le cas d'un collaborateur ayant précédemment été licencié, qualifié par certains comme un «ami» du président de l'organisation syndicale. Le Conseil d'Etat a pris connaissance de ces témoignages, tout en prenant acte du rapport précité. Il n'a pas à juger de la portée ou du bien-fondé du contenu desdits entretiens, dès lors que ceux-ci ont été intégrés dans l'analyse ayant abouti aux conclusions et mesures prononcées à l'issue de l'évaluation. Le Conseil d'Etat confirme donc que son intention, au moment où il a confié le mandat d'évaluation à M. Annoni, n'était nullement de régler des conflits de personnes, mais bien de déceler les éventuels problèmes rencontrés par le SPE dans son organisation et de prendre les mesures adéquates en vue de régler ces derniers.

*7. Le remplacement du Chef de service a été mis au concours. Le poste a suscité 37 dossiers de candidature et aucun ne correspondait au profil souhaité. Plutôt que de remettre le poste au concours, le patron de la DEE a pensé à une personne, nommée à ce poste dès le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Il posséderait une sensibilité sociale accrue, ouverte, à l'écoute, capable de transparence, dynamique et avec une expérience de conduite dans une grande entité. Je lui concède l'expérience de conduite d'une direction communale. Par contre, la sensibilité sociale, l'ouverture et l'écoute n'ont vraiment pas été prouvées dans son ex-direction de la police communale. Ce n'est pas le chauffeur bénévole d'une Institution fribourgeoise qui me contredira. A la police communale, la discussion n'a même pas été possible. Le règlement, c'est le règlement et ça a coûté 180 francs pour avoir déposé et aidé une personne âgée, très handicapée, dans une rue piétonne! Et puis le nouveau chef de service admet qu'il n'est pas un spécialiste de la loi sur le chômage. Ça, il aura le temps de l'apprendre! Enfin, et cerise sur le gâteau, je lis que le nouveau chef de service a une expérience de chômeur et qu'il connaît les rouages du SPE comme client!*

– Avec tout le respect que je porte au nouveau chef de service, je demande au Conseil d'Etat s'il pense être crédible auprès des citoyens qui ont lu l'article paru dans «La Liberté» du 26 mai 2011?

Le choix d'un nouveau chef pour le SPE résulte d'un processus de sélection qui n'a en effet pas permis d'engager une personne répondant pleinement au profil souhaité, notamment du point de vue des connaissances du métier. Après un examen approfondi des dossiers reçus et l'audition de postulants par le secrétariat général, puis par le Directeur de l'économie et de l'emploi, un dossier de candidature a été retenu et transmis à une entreprise bernoise spécialisée dans la sélection de profils professionnels. Les experts ont procédé à une analyse de personnalité du candidat («assessment») et en ont conclu que ce dossier devait être écarté en raison de carences constatées dans les compétences sociales. A défaut d'autres candidatures compatibles avec ses attentes, la DEE a envisagé de réitérer la mise au concours du poste. Après une ré-

flexion sur les profils qui auraient pu assumer la charge de chef du SPE, la DEE a approché la personne qui, par la suite, a pu être engagée. Bien évidemment, le précité a également dû se soumettre à l'analyse de personnalité, auprès de la même entreprise bernoise. Les experts l'ont qualifié de «recommandé» pour le poste, en raison notamment de sa capacité d'écoute, de ses connaissances des rouages de l'administration, de son expérience à la tête d'une unité administrative et de ses compétences de négociateur.

Ainsi, le Conseil d'Etat ne voit pas en quoi sa crédibilité serait mise à mal par un engagement, recommandé par des spécialistes indépendants. Le cercle des personnes susceptibles de répondre pleinement aux exigences demandées pour le poste, en particulier en matière d'assurance-chômage, n'étant pas légion, le Gouvernement s'est concentré sur les compétences sociales du candidat choisi. En ce sens, il a pris en compte les critiques émises précédemment en engageant une personne qu'il espère capable de cultiver des relations interpersonnelles sereines entre la direction du service, les collaborateurs et collaboratrices du service et les partenaires extérieurs de ce dernier.

Le Gouvernement tient à relever, qu'au sein d'une unité qui compte près de 200 collaborateurs et collaboratrices, dont la majorité pratique quotidiennement un métier très exigeant au cours duquel les précités sont constamment confrontés à des situations humaines pénibles (dans le domaine du chômage notamment), il paraît compréhensible que des tensions puissent régulièrement survenir. Dans ce contexte, il semble nécessaire de favoriser une certaine sérénité pour ceux qui sont en charge de la gestion du service et pour ceux qui y travaillent. Sur la base de l'analyse effectuée par M. Annoni, le Conseil d'Etat a fait son possible pour ramener cette sérénité, par la prise de mesures idoines visant à assurer des conditions permettant au SPE de mener à bien sa mission et de maintenir son haut niveau de prestations. Par ces mesures, et en particulier par son choix pour le poste de chef de service, le Conseil d'Etat a pris ses responsabilités dans ce dossier et assurera, à l'avenir, une surveillance constante et attentive sur le SPE. Il espère ainsi qu'à l'avenir, les questions légitimes portant sur le SPE et ses activités pourront être exprimées par les canaux habituels, notamment à l'occasion du rapport rendu public annuellement par ce service.

Le 16 août 2011.

### **Anfrage QA3398.11 Claudia Cotting (Amt für den Arbeitsmarkt [AMA])**

#### *Anfrage*

Der Jahresbericht 2010 des Amtes für den Arbeitsmarkt (AMA) ist beeindruckend. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren haben an die zehntausend stellensuchende Personen betreut, dies sind durchschnittlich mehr als viertausend Beratungsgespräche pro Monat. Mit 189 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist das AMA ein sehr grosses Unternehmen, von dem man

sowohl in Freiburg als auch in Bern Resultate erwartet, wird das Amt doch zu einem grossen Teil vom SECO finanziert. Im Jahr 2010 haben 62% der Personen, die sich von der Arbeitslosigkeit abmelden konnten, eine Stelle gefunden, und dies innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums. Der Beweis: Herr Annoni, der den Auftrag hatte, die Situation zu analysieren, konnte bestätigen, dass das AMA sehr gute Arbeit leistet.

Die Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten (FEDE) rühmt sich in ihrer Medienmitteilung, die Zufriedenheitsumfrage und das Audit im AMA ins Rollen gebracht zu haben. Sie geht sogar so weit, sich selbst zu den Resultaten zu gratulieren. Diese Aussagen stehen im Widerspruch zu jenen des Volkswirtschaftsdirektors, der seinerseits versichert, dass sowohl die Zufriedenheitsumfrage als auch das Audit von der Volkswirtschaftsdirektion (VWD) geleitet wurden.

Im Jahr 2009 hat der Präsident der FEDE den Dienstchef des AMA verbal angegriffen und hat gegen die Entlassung eines Mitarbeiters des AMA interveniert. Nun scheint sich aber der Präsident nicht unbedingt aus gewerkschaftlichen Beweggründen für den entlassenen Mitarbeiter eingesetzt zu haben, sondern vielmehr aus Freundschaft, da diese beiden Personen offenbar befreundet sind. Der Präsident der FEDE soll dem Dienstchef sogar ernsthaft gedroht und ihn unter Druck gesetzt haben, damit dieser das Dossier des mutmasslich fehlbaren Mitarbeiters nicht an die VWD weiterleitet.

Ich stelle dem Staatsrat daher folgende Fragen:

1. Um seinen «Angriff von 2009» zu rechtfertigen, soll der Präsident der FEDE das AMA beschuldigt haben, die Arbeitslosenzahlen gefälscht zu haben.
  - Kann der Staatsrat dies bestätigen?
  - Hat der Staatsrat beim SECO Informationen eingeholt, um die Anschuldigungen des Präsidenten der FEDE zu bestätigen oder zu entkräften?
  - Falls ja, wie lautete die Antwort des SECO?
2. Kann der Staatsrat sagen, ob die VWD oder die FEDE diese Untersuchung geleitet hat?
3. Kann der Staatsrat für die völlige Unparteilichkeit der Untersuchung, insbesondere im Bereich der Formulierung und der Auswahl der gestellten Fragen, garantieren?
4. Die FEDE soll Zugang zu vertraulichen Dokumenten aus der Untersuchung gehabt haben. Insbesondere die persönlichen Kommentare der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen an die FEDE weitergeleitet worden sein. Stimmt das?
5. Kann der Staatsrat versichern, dass die Regeln der Vertraulichkeit, wie dies den befragten Personen versprochen wurde, vollumfänglich eingehalten wurden?
6. Über ihre beratende Personalkommission liessen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der RAV ver-

lauten, dass sie das Gefühl hätten, «von der FEDE benutzt zu werden und dass sie mit den Methoden der Föderation nicht einverstanden seien». Kann der Staatsrat versichern, dass diese Untersuchung nicht dazu gedient hat, zwischenmenschliche Konflikte zu bereinigen?

7. Die Stelle des Dienstchefs wurde ausgeschrieben und 37 Bewerbungsdossiers wurden eingereicht, wobei keine Bewerbung dem gewünschten Profil entsprochen hatte. Anstatt die Stelle erneut auszuschreiben, hat der Volkswirtschaftsdirektor an eine Person gedacht, die er am 1. Juli 2011 angestellt hat. Sie soll ein starkes soziales Bewusstsein haben, offen, aufmerksam und dynamisch sein, sie soll die Fähigkeit haben, transparent vorzugehen und Erfahrung in der Leitung von grossen Unternehmen haben. Ich gebe zu, dass diese Person Erfahrung in der Leitung einer Gemeindedirektion hat. Soziales Bewusstsein, Offenheit und Aufmerksamkeit hat sie in der Zeit, als sie für die Ortspolizei zuständig war, allerdings nicht wirklich bewiesen. Der ehrenamtliche Chauffeur einer Freiburger Institution wird mir zustimmen. Eine Diskussion mit der Gemeindepolizei war nicht möglich. Gesetz ist Gesetz und es kostet 180 Franken, wenn man einer älteren, sehr behinderten Person hilft und sie in einer Fussgängerzone absetzt! Darüber hinaus gibt der neue Dienstchef des AMA zu, dass er kein Experte im Bereich des Arbeitslosengesetzes ist. Jetzt hat er ja Zeit, sich damit vertraut zu machen! Und als Krönung lese ich, dass er Erfahrungen als arbeitslose Person sammeln konnte und dass er das AMA als Kunde bereits kenne!

- Bei allem Respekt, den ich dem neuen Dienstchef entgegenbringe, frage ich den Staatsrat, ob er denkt, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, die den Artikel vom 26. Mai der «La Liberté» gelesen haben, glaubwürdig zu sein?

Den 11. Juli 2011.

*Antwort des Staatsrats*

Auch wenn es sich um eine wohlbekannte Tatsache handelt, weist der Staatsrat einleitend darauf hin, dass das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) und insbesondere der ehemalige Dienstchef in den vergangenen Jahren in den Medien und in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen regelmässig kritisiert wurden. Im Jahr 2005 hat der Staatsrat im Anschluss an das Postulat Nr. 278.05, das die Grossrätinnen Claire Peiry-Kolly und Solange Berset eingereicht hatten, eine Beratungsfirma beauftragt, im Amt ein externes Audit durchzuführen. Am 19. September 2006 hat er dem Grossen Rat einen Bericht zum oben genannten Postulat überreicht, der die wichtigsten Schlussfolgerungen des Audits zusammenfasste (vgl. TGR 2006, Seite 2463). Und auch wenn die Analyse gezeigt hatte, dass die Funktionsweise des AMA generell zufriedenstellend war, hatte die Regierung beschlossen, verschiedene Massnahmen zu ergreifen. Eine dieser Massnahmen bestand in einem vorübergehenden Coaching des

Dienstchefs. Das Coaching sollte ihm dabei helfen, seinen Führungsstil anzupassen.

Am 26. November 2009 hat die lokale Presse Aussagen des Präsidenten der Föderation der Personalverbände der Staatsangestellten des Kantons Freiburg (FEDE) veröffentlicht, die dieser anlässlich deren Generalversammlung gemacht hatte. In einer Beilage mit dem Titel «Coup de gueule contre le SPE» griff der Präsident der FEDE den Dienstchef des Amtes im Zusammenhang mit der Entlassung eines Mitarbeiters, die er für ungerechtfertigt hielt, öffentlich an.

In Anbetracht der von der FEDE aufgeführten Sachverhalte – insbesondere jener, die in einem Zusammenhang mit den Gefühlen des Personals standen (Entmutigung und Resignation) – hat die Volkswirtschaftsdirektion (VWD) beschlossen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes auf ihre Zufriedenheit hin zu befragen. Diese Untersuchung, die im Juni 2010 von einem spezialisierten externen Unternehmen durchgeführt wurde, hat zahlreiche positive Punkte hervorgehoben. Die Untersuchung hat aber in Bereichen des Personalwesens, der Arbeitsbeziehungen mit dem Kaderpersonal, im Bereich der Organisation der Arbeit und im Bereich der hierarchischen Beziehungen auch auf negative Aspekte hingewiesen.

Angesichts dieser Resultate hat die VWD am 9. Juli 2010 beschlossen, die Organisation des AMA beurteilen zu lassen. Ziel des Auftrags war es, die Gründe für die ungenügenden Resultate der Zufriedenheitsumfrage aufzudecken. Der Berner Altregierungsrat Mario Annoni führte eine Untersuchung durch, die mehrere Probleme in der Organisation des Amtes aufdecken konnte. Mit dem Bekanntwerden der Resultate im März 2011 hat die VWD Massnahmen ergriffen, um diese Mängel zu beheben (Personalwesen und Kommunikation im Verantwortungsbereich der VWD, Umstrukturierung der Leitung eines RAV, Coachings für bestimmte Kaderpersonen usw.).

Der Staatsrat weist zudem darauf hin, dass der ehemalige Dienstchef des AMA im Dezember 2010 dem Volkswirtschaftsdirektor seinen Rücktritt mit Wirkung auf den 31. März 2011 bekannt gegeben hat. Dieser Rücktritt liegt somit zeitlich vor der Bekanntgabe der Resultate der Beurteilung des AMA. Der neue Dienstchef des AMA hat seine Stelle am 1. Juli 2011 angetreten.

Dies vorausgeschickt, kann der Staatsrat die Fragen der Grossrätin Claudia Cotting wie folgt beantworten:

*1. Um seinen «Angriff von 2009» zu rechtfertigen, soll der Präsident der FEDE das AMA beschuldigt haben, die Arbeitslosenzahlen gefälscht zu haben.*

- Kann der Staatsrat dies bestätigen?
- Hat der Staatsrat beim SECO Informationen eingeholt, um die Anschuldigungen des Präsidenten der FEDE zu bestätigen oder zu entkräften?
- Falls ja, wie lautete die Antwort des SECO?

Der Staatsrat bestätigt, dass die FEDE durch ihren Präsidenten Zweifel an der Genauigkeit der Freiburger Arbeitslosenstatistik geäußert hatte – dies im Zusammenhang mit spezifischen Daten, die die Mitarbeitenden des AMA im Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) erfassen. Diese Angelegenheit scheint jedoch nicht mit dem «Angriff» zusammenzuhängen, von dem die Presse am 26. November 2009 berichtete, da diese Kritik bereits im April 2009 geäußert worden war.

Im Anschluss an die Behauptungen der FEDE hat das AMA dieser alle notwendigen Angaben zukommen lassen, um zu beweisen, dass die Daten ganz nach den Weisungen des Bundes erfasst werden. Der Staatsrat präzisiert, dass die VWD mit einem Schreiben vom 11. Mai 2009 an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) herantreten ist, um in Erfahrung zu bringen, ob die Erfassung der Daten, wie sie im Kanton Freiburg üblich ist, mit den Weisungen übereinstimmt. In einem Schreiben vom 15. Mai 2009 haben die Bundesbehörden dies bestätigt. Bis heute sind der Regierung keine Fälle bekannt, in denen die für die Arbeitslosenversicherung zuständigen Bundesbehörden die Art und Weise, wie im Kanton Freiburg die Daten im AVAM erfasst werden, kritisiert hätten. Im Gegenteil: In seinem Kreisschreiben vom Februar 2010 wies das SECO alle Kantone darauf hin, dass sie verpflichtet sind, die Erfassung der Daten zu kontrollieren und gegebenenfalls zu ändern – und gerade diese Tatsache hatte die FEDE beinahe ein Jahr zuvor im Kanton Freiburg kritisiert.

## *2. Kann der Staatsrat sagen, ob die VWD oder die FEDE diese Untersuchung geleitet hat?*

Zuerst soll angemerkt werden, dass beim Personal des AMA im Anschluss an das Audit im Jahr 2005 regelmässig Zufriedenheitsumfragen durchgeführt wurden (2007 und 2008). So war auch für das Jahr 2010 – unabhängig von der Intervention der FEDE – bereits eine neue Umfrage vorgesehen, auch wenn die FEDE und die VWD nach der Veröffentlichung der Kritik in den Medien über dieses Thema Korrespondenz geführt hatten. Die Studie 2010 wurde also sehr wohl von der VWD überwacht – sie hatte ein Berner Unternehmen, das auf entsprechende Untersuchungen spezialisiert ist, damit beauftragt. Auch wenn die FEDE sich also gerne mit dieser Untersuchung betraut gesehen hätte, hat die VWD von Anfang an deutlich gemacht, dass sie selbst für die «Leitung» dieser Untersuchung verantwortlich sein werde. In diesem Sinne hat sich der Volkswirtschaftsdirektor auch im Schreiben vom 28. Januar 2010 an die Mitarbeitenden des AMA gewandt – dies im Anschluss an die Radiosendung, die am selben Tag ausgestrahlt worden war und in der die FEDE angekündigt hatte, dass ein neues Audit unter ihrer Leitung durchgeführt werde.

Die FEDE wurde hingegen eingeladen, in der Arbeitsgruppe teilzunehmen, die den Fragebogen zusammenstellte. In dieser Arbeitsgruppe beteiligten sich darüber hinaus Vertreter der VWD und der beratenden Personalkommission des AMA. Unter der Aufsicht des Berner Unternehmens war diese Arbeitsgruppe ausserdem

beauftragt, die Vertraulichkeit dieser Untersuchung zu gewährleisten.

## *3. Kann der Staatsrat für die völlige Unparteilichkeit der Untersuchung, insbesondere im Bereich der Formulierung und der Auswahl der gestellten Fragen, garantieren?*

Der Staatsrat hat zu keinem Zeitpunkt Einfluss auf die Formulierung oder die Auswahl der gestellten Fragen genommen. Hierbei vertraute er ganz dem Berner Unternehmen, das er mit der Organisation der Untersuchung beauftragt hatte. Er ging ebenfalls davon aus, dass dieses Unternehmen die völlige Unparteilichkeit des gesamten Ablaufs sicherstellen würde.

## *4. Die FEDE soll Zugang zu vertraulichen Dokumenten aus der Untersuchung gehabt haben. Insbesondere die persönlichen Kommentare der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen an die FEDE weitergeleitet worden sein. Stimmt das?*

Die Untersuchung wurde mit einem Fragebogen in elektronischer Form und mit einem persönlichen Zugangscod durchgeföhrt. Die Teilnehmenden wurden gebeten, die Fragen zu beantworten, indem sie aus den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten auswählten. Zu jedem angesprochenen Thema konnten persönliche Kommentare eingefügt werden. Am 21. Juni 2010 hat das beauftragte Unternehmen die VWD über die Resultate der Untersuchung informiert. Das Dokument enthielt Zahlentabellen und erklärende Bemerkungen. Am Ende dieses Dokuments befanden sich, thematisch geordnet, alle Kommentare, die die Teilnehmenden geäußert hatten. In den einleitenden Bemerkungen des Dokuments gibt das beauftragte Unternehmen indessen an, dass die befragten Personen im Rahmen der Zufriedenheitsumfrage des SPE die Möglichkeit hatten, zu jedem Thema persönliche Bemerkungen zu machen. Das Unternehmen erläutert weiter, dass die Bemerkungen gespeichert und im originalen Wortlaut wiedergegeben wurden. Textstellen, die die Anonymität beeinträchtigen könnten, wurden durch Klammern [...] ersetzt. Da die Resultate an die Arbeitsgruppe, die den Fragebogen ausgearbeitet hatte, weitergeleitet wurden, hatten ihre Mitglieder Zugriff auf diese Kommentare. Der Staatsrat bekräftigt gleichwohl, dass es nicht möglich ist, die Urheberin oder den Urheber eines Kommentars zu bestimmen und dass es auch nicht möglich ist zu sagen, wen diese Kommentare gegebenenfalls betreffen.

## *5. Kann der Staatsrat versichern, dass die Regeln der Vertraulichkeit, wie dies den befragten Personen versprochen wurde, vollumfänglich eingehalten wurden?*

Wie bereits erwähnt, wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AMA in einem persönlichen Schreiben dazu eingeladen, den Fragebogen – auf den sie mit einem persönlichen Zugangscod zugreifen konnten – in elektronischer Form zu beantworten. Die betroffenen Personen konnten den Fragebogen somit bei sich zu Hause ausfüllen und sie hatten auch die Möglichkeit, diesen schriftlich zu beantworten. Der ausgefüllte

Fragebogen wurde anschliessend über eine gesicherte Verbindung an das beauftragte Unternehmen weitergeleitet, damit die Resultate ausgewertet werden konnten. Der Staatsrat versichert, dass die Regeln der Vertraulichkeit während des gesamten Ablaufs vollumfänglich eingehalten wurden. Er weist weiter darauf hin, dass der Fragebogen auch der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz unterbreitet wurde, die ihre Empfehlungen am 21. Mai 2010 abgegeben hatte, woraufhin der Fragebogen angepasst wurde.

Die Analyse von Herrn Annoni basierte auf persönlichen Gesprächen mit Personen, die eingeladen wurden oder die angehört werden wollten. Die Gespräche fanden zuerst in den Räumlichkeiten an der Joseph-Piller-Strasse 13 in Freiburg (Finanzgebäude) statt. Sie wurden jedoch anschliessend in die Räumlichkeiten der gewerblichen und industriellen Berufsfachschule (GIBS, Derrière-les-Remparts 5, ebenfalls in Freiburg) verlegt, um die versprochene Vertraulichkeit sicherzustellen. Über die Gespräche wurde Protokoll geführt – den Inhalt dieser Protokolle kennen einzig Herr Annoni und seine Protokollführer. In Anbetracht der getroffenen Massnahmen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Vertraulichkeit auch im Rahmen dieser Untersuchung gewährleistet war.

*6. Über ihre beratende Personalkommission liessen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der RAV verlauten, dass sie das Gefühl hätten, «von der FEDE benutzt zu werden und dass sie mit den Methoden der Föderation nicht einverstanden seien». Kann der Staatsrat versichern, dass diese Untersuchung nicht dazu gedient hat, zwischenmenschliche Konflikte zu bereinigen?*

Im Gegensatz zur Grossrätin Claudia Cotting sind dem Staatsrat keine entsprechenden Verlautbarungen durch die beratende Personalkommission bekannt – um so weniger, da er auch in den Auszügen aus den Sitzungsprotokollen der Kommission, die im Intranet des Amtes veröffentlicht werden, keine entsprechenden Hinweise finden konnte.

Der Bericht zur Evaluation des Amtes, den Herr Annoni am 14. Februar 2011 vorgelegt hat, zeigt jedoch, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der Gespräche, die der Experte durchgeführt hat, über das Vorgehen der FEDE empört haben – und zwar nicht nur, als es darum ging «belastende» Zeugenaussagen gegen das Amt zu provozieren, sondern auch als ein Mitarbeiter verteidigt wurde, der zuvor entlassen worden war und der von einigen als ein «Freund» des Präsidenten der Gewerkschaftsorganisation angesehen wurde. Der Staatsrat hat diese Aussagen im Rahmen des genannten Berichts zur Kenntnis genommen. Es ist nicht an ihm, die Tragweite oder die Rechtmässigkeit dessen zu beurteilen, was in diesen Gesprächen gesagt wurde, da die Aussagen in der Analyse berücksichtigt wurden, die am Ende der Untersuchung zu den Schlussfolgerungen und zum Vorschlag eines Massnahmenkatalogs geführt hatten. Der Staatsrat versichert, dass er, als er Herrn Annoni den Auftrag zu dieser Untersuchung gegeben hatte, in keiner Weise die Absicht hatte, persönliche Konflikte zu regeln. Ziel

war es, mögliche Probleme in der Organisation des AMA aufzudecken und angemessene Massnahmen zu ergreifen, um diese zu lösen.

*7. Die Stelle des Dienstchefs wurde ausgeschrieben und 37 Bewerbungsdossiers wurden eingereicht, wobei keine Bewerbung dem gewünschten Profil entsprochen hatte. Anstatt die Stelle erneut auszusprechen, hat der Volkswirtschaftsdirektor an eine Person gedacht, die er am 1. Juli 2011 angestellt hat. Sie soll ein starkes soziales Bewusstsein haben, offen, aufmerksam und dynamisch sein, sie soll die Fähigkeit haben, transparent vorzugehen und Erfahrung in der Leitung von grossen Unternehmen haben. Ich gebe zu, dass diese Person Erfahrung in der Leitung einer Gemeindedirektion hat. Soziales Bewusstsein, Offenheit und Aufmerksamkeit hat sie in der Zeit, als sie für die Ortschaft zuständig war, allerdings nicht wirklich bewiesen. Der ehrenamtliche Chauffeur einer Freiburger Institution wird mir zustimmen. Eine Diskussion mit der Gemeindepolizei war nicht möglich. Gesetz ist Gesetz und es kostet 180 Franken, wenn man einer älteren, sehr behinderten Person hilft und sie in einer Fussgängerzone absetzt! Darüber hinaus gibt der neue Dienstchef des AMA zu, dass er kein Experte im Bereich des Arbeitslosengesetzes ist. Jetzt hat er ja Zeit, sich damit vertraut zu machen! Und als Krönung lese ich, dass er Erfahrungen als arbeitslose Person sammeln konnte und dass er das AMA als Kunde bereits kenne!*

*– Bei allem Respekt, den ich dem neuen Dienstchef entgegenbringe, frage ich den Staatsrat, ob er denkt, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, die den Artikel vom 26. Mai der «La Liberté» gelesen haben, glaubwürdig zu sein?*

Im Rahmen des Auswahlverfahrens zur Ernennung des neuen Dienstchefs des AMA war es effektiv nicht möglich, eine Person einzustellen, die insbesondere im Bereich der beruflichen Kenntnisse voll und ganz dem gewünschten Profil entsprach. Nachdem die Bewerbungsdossiers eingehend geprüft worden waren, haben zuerst der Generalsekretär und anschliessend der Volkswirtschaftsdirektor mit den Bewerbern gesprochen. Im Anschluss wurde ein einziges Bewerbungsdossier zurückbehalten und an ein Berner Unternehmen weitergeleitet, das auf die Auswahl von beruflichen Profilen spezialisiert ist. Die Expertinnen und Experten haben die Persönlichkeit des Kandidaten im Rahmen eines Assessments analysiert und sind zum Schluss gekommen, dass dieses Dossier aufgrund von Defiziten im Bereich der Sozialkompetenzen nicht geeignet ist. Da die übrigen Bewerbungen nicht ihren Erwartungen entsprachen, hat die VWD eine erneute Ausschreibung der Stelle in Betracht gezogen. Nach Überlegungen zu den Profilen, die die Aufgabe des Dienstchefs des AMA erfüllen könnten, ist die VWD auf jene Person zugegangen, die in der Folge angestellt werden konnte. Selbstverständlich musste auch diese Person sich der Persönlichkeitsanalyse bei demselben Berner Unternehmen stellen. Die Expertinnen und Experten haben diese Person als für diese Stelle «empfehlenswert» eingeschätzt. Dies insbesondere

aufgrund ihrer Fähigkeit zuzuhören, aufgrund ihrer Kenntnis der Abläufe in der Verwaltung und aufgrund ihres Verhandlungsgeschicks.

Darüber hinaus sieht der Staatsrat nicht ein, warum seine Glaubwürdigkeit durch eine Anstellung, die ihm von unabhängigen Spezialisten empfohlen wurde, Schaden genommen haben sollte. Der Kreis der Personen, die die Kriterien für diese Stelle – insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung – zu 100% erfüllen, ist ziemlich klein. Deshalb hat die Regierung den Sozialkompetenzen des gewählten Bewerbers Vorrang gegeben. In diesem Sinne hat er die im Voraus festgelegten Kriterien berücksichtigt und eine Person eingestellt, von der er hofft, dass sie fähig ist, ausgeglichene zwischenmenschliche Beziehungen zwischen der Direktion des Amts, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des AMA und seinen externen Partnern zu schaffen.

Die Regierung möchte festhalten, dass es bei einer Verwaltungseinheit mit beinahe 200 Mitarbeitenden, von denen die Mehrheit tagtäglich einen äusserst anspruchsvollen Beruf ausübt, bei dem sie ständig mit schwierigen menschlichen Situationen (namentlich im Bereich der Arbeitslosigkeit) konfrontiert sind,

verständlich sein sollte, dass es regelmässig zu Spannungen kommen kann. Daher scheint es angebracht, dafür zu sorgen, dass diejenigen, die dieses Amt leiten und diejenigen, die dort arbeiten, möglichst in Ruhe ihrer Tätigkeit nachgehen können. Basierend auf der von Herrn Annoni durchgeführten Analyse hat der Staatsrat sein Möglichstes getan, um dafür zu sorgen, dass im Amt wieder Ruhe einkehrt – er hat geeignete Massnahmen ergriffen, deren Ziel es ist, Bedingungen zu schaffen, die es dem Amt ermöglichen werden, seinem Auftrag nachzukommen und das hohe Niveau seiner Leistungen beizubehalten. Mit diesen Massnahmen und insbesondere mit der Wahl des Dienstchefs hat der Staatsrat die Verantwortung für dieses Dossier übernommen und er wird das AMA auch in Zukunft wachsam im Auge behalten. Er hofft auch, dass begründete Fragen zum AMA und zu seinen Tätigkeiten in Zukunft über die gewohnten Kanäle gestellt werden, insbesondere etwa zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Jahresberichts des Amts.

Den 16. August 2011.

---

## LISTE DES ORATEURS

## du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg

TOME CLXIII – Octobre 2011

## REDNERLISTE

## des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg

BAND CLXIII – Oktober 2011

**Ackermann André**, (PDC/CVP, SC)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : p. 1874.

*Représentativité*, M1116.11 Pierre Mauron /Andréa Burgener (– politique dans les conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat) : p. 1861.

**Aeby-Egger Nicole** (ACG/MLB, SC)

*Couverture médicale*, P2087.11 Nicole Lehner-Gigon /Bernadette Hänni-Fischer (étude de la – de premier recours dans le canton): p. 1879.

**Andrey Pascal** (PDC/CVP, GR)

*Dommages*, rapport sur le P223.03 (– causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques) : p. 1895.

**Bapst Markus** (CVP/PDC, SE)

\* *Chanvre*, loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du – : pp. 1867 ; 1869.

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1845 ; 1897 et 1988.

**Binz Joseph** (SVP/UDC, SE)

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1896 ; 1898 et 1899.

*Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels

de la – Berne-Fribourg, secteur – : pp. 1904 et 1905.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1910.

**Boschung Bruno** (CVP/PDC, SE)

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1844 ; 1896 et 1897.

**Brodard Jacqueline** (PDC/CVP, SC)

*Femmes*, P2086.11 Valérie Piller Carrard / Ursula Schneider-Schüttel (représentation des – dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises) : p. 1857.

**Brönnimann Charles** (UDC/SVP, SC)

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1842.

**Bulliard Christine** (CVP/PDC, SE)

*Couverture médicale*, P2087.11 Nicole Lehner-Gigon /Bernadette Hänni-Fischer (étude de la – de premier recours dans le canton): p. 1879.

**Burgener Woeffray Andrea** (PS/SP, FV)

*Gouvernance*, rapport sur le P2054.09 Moritz Boschung / Alex Glardon (– d'entreprise publique – public corporate governance) : pp. 1855 et 1856.

*Représentativité*, M1116.11 Pierre Mauron /Andréa Burgener (– politique dans les conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat) : p. 1862.

**Burkhalter Fritz** (FDP/PLR, SE)

*Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la – Berne-Fribourg, secteur – : p. 1904.

**Bussard Christian** (PDC/CVP, GR)

\* *Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1840 et 1841 ; 1843 ; 1844 ; 1846 ; 1847 à 1854 ; 1896 ; 1899 à 1902.

**Clément Pierre-Alain** (PS/SP, FV)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : p. 1875.

**Collomb Eric** (PDC/CVP, BR)

*Mobilité*, M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la – combinée) : p. 1881.

*Parc technologique*, rapport sur le P2024.07 Eric Collomb (héberger l'innovation par la création d'un –) : pp. 1884 et 1885.

**Corminboeuf Dominique** (PS/SP, BR)

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : pp. 1907 et 1908.

**Cotting Claudia** (PLR/FDP, SC)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : pp. 1870 et 1871 ; 1872 ; 1875.

*Eau*, loi sur l'– potable : p. 1851.

\* *Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels

de la – Berne-Fribourg, secteur – : pp. 1903 ; 1905.

**Crausaz Jacques** (PDC/CVP, SC)

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoit Rey/ Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –) : pp. 1888 et 1889.

**Duc Louis** (ACG/MLB, BR)

*Chanvre*, loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du – : p. 1868.

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : p. 1864.

*Femmes*, P2086.11 Valérie Piller Carrard / Ursula Schneider-Schüttel (représentation des – dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises) : pp. 1857 et 1858.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1911.

**Ducotterd Christian** (PDC/CVP, SC)

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1852 ; 1902.

**Emonet Gaétan** (PS/SP, VE)

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : pp. 1909 et 1910.

**Etter Heinz** (FDP/PLR, LA)

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoit Rey/ Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach

(requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –) : p. 1889.

**Fasel Josef (CVP/PDC, SE)**

*Dommages*, rapport sur le P223.03 (– causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques) : p. 1894.

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1843 ; 1847 ; 1849.

*Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la – Berne-Fribourg, secteur – : pp. 1903 et 1904.

*Transports*, rapport sur le P2015.07 Charly Haenni (politique cantonale des –) et sur le P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations, et accords avec les cantons voisins) : p. 1883.

**Fasel-Roggo Bruno (MLB/ACG, SE)**

*Dommages*, rapport sur le P223.03 (– causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques) : p. 1895.

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : p. 1863.

*Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la – Berne-Fribourg, secteur – : p. 1905.

*Transports*, rapport sur le P2015.07 Charly Haenni (politique cantonale des –) et sur le P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations, et accords avec les cantons voisins) : p. 1883.

**Feldmann Christiane (FDP/PLR, LA)**

*Couverture médicale*, P2087.11 Nicole Lehner-Gigon /Bernadette Hänni-Fischer (étude de la – de premier recours dans le canton): p. 1879.

**Gander Daniel (UDC/SVP, FV)**

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey/ Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –): pp. 1889 et 1890.

*Parc technologique*, rapport sur le P2024.07 Eric Collomb (héberger l'innovation par la création d'un –) : p. 1886.

*Représentativité*, M1116.11 Pierre Mauron /Andréa Burgener (– politique dans les conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat) : p. 1861.

**Ganioz Xavier (PS/SP, FV)**

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey/ Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –): p. 1890.

*Parc technologique*, rapport sur le P2024.07 Eric Collomb (héberger l'innovation par la création d'un –) : p. 1885.

**Gasser Lukas (PVL/GLP, SE)**

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey/ Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –): p. 1891.

**Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR)**

*Alpiq*, MA4024.11 Pierre Mauron / Valérie Piller Carrard / Nicole Lehner-Gigon / Nicolas Repond / Xavier Ganioz / René Thomet / Dominique Corminboeuf / François Roubaty / Nicolas Rime /Solange Berset (–) : pp. 1859 et 1860.

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : p. 1863.

**Genoud Joe (UDC/SVP, VE)**

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : pp. 1870 ; 1872 ; 1874.

**Girard Raoul (PS/SP, GR)**

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1842 ; 1845 ; 1898.

**Gobet Nadine (PLR/FDP, GR)**

*Femmes*, P2086.11 Valérie Piller Carrard / Ursula Schneider-Schüttel (représentation des – dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises) : p. 1857.

**Grandjean Denis (PDC/CVP, VE)**

*Chanvre*, loi portant adhésion du canton de Fribourg

au concordat latin sur la culture et le commerce du – : p. 1868.

*Transports*, rapport sur le P2015.07 Charly Haenni (politique cantonale des –) et sur le P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations, et accords avec les cantons voisins) : pp. 1883 et 1884.

**Hänni-Fischer Bernadette** (SP/PS, LA)

*Chanvre*, loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du – : p. 1868.

*Couverture médicale*, P2087.11 Nicole Lehner-Gigon /Bernadette Hänni-Fischer (étude de la – de premier recours dans le canton): pp. 1879 et 1880.

**Hunziker Yvan** (PLR/FDP, VE)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : p. 1875.

*Transports*, rapport sur le P2015.07 Charly Haenni (politique cantonale des –) et sur le P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations, et accords avec les cantons voisins) : p. 1883.

**Ith Markus** (FDP/PLR, LA)

*Gouvernance*, rapport sur le P2054.09 Moritz Boschung / Alex Glardon (– d'entreprise publique – public corporate governance) : p. 1855.

**Jelk Guy-Noël** (PS/SP, FV)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : pp. 1873 ; 1877.

**Johner-Etter Ueli** (SVP/UDC, LA)

*Eau*, loi sur l'– potable : p. 1848.

*Mobilité*, M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la – combinée) : p. 1881.

**Kolly René** (PLR/FDP, SC)

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1841 et 1842 ; 1845.

**Kuenlin Pascal, deuxième vice-président du Grand Conseil, président de la Commission des finances et de gestion** (PLR/FDP, SC)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : p. 1873.

*Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de

mesures de protection contre les dangers naturels de la – Berne-Fribourg, secteur – : p. 1905.

**Lauper Nicolas** (PDC/CVP, SC)

*Eau*, loi sur l'– potable : p. 1841.

**Lehner-Gigon Nicole** (PS/SP, GL)

*Couverture médicale*, P2087.11 Nicole Lehner-Gigon /Bernadette Hänni-Fischer (étude de la – de premier recours dans le canton): pp. 1878 et 1879.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1907.

**Losey Michel** (UDC/SVP, BR)

*Eau*, loi sur l'– potable : p. 1897.

**Marbach Christian** (PS/SP, SE)

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1910.

*Transports*, rapport sur le P2015.07 Charly Haenni (politique cantonale des –) et sur le P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations, et accords avec les cantons voisins) : pp. 1882 et 1883.

**Mauron Pierre** (PS/SP, GR)

*Alpiq*, MA4024.11 Pierre Mauron / Valérie Piller Carrard / Nicole Lehner-Gigon / Nicolas Repond / Xavier Ganiot / René Thomet / Dominique Corminboeuf / François Roubaty / Nicolas Rime /Solange Berset (–) : p. 1859.

*Gouvernance*, rapport sur le P2054.09 Moritz Boschung / Alex Glardon (– d'entreprise publique – public corporate governance) : p. 1855.

*Représentativité*, M1116.11 Pierre Mauron /Andréa Burgener (– politique dans les conseils d'admini-

stration des grandes entreprises détenues par l'Etat) : p. 1861.

**Menoud Eric** (PDC/CVP, GR)

*Parc technologique*, rapport sur le P2024.07 Eric Collomb (héberger l'innovation par la création d'un –) : p. 1885.

**Menoud Yves** (PDC/CVP, GR)

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : p. 1863.

**Morand Jacques** (PLR/FDP, GR)

*Mobilité*, M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la – combinée) : p. 1881.

**Mutter Christa** (ACG/MLB, FV)

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1842 et 1843 ; 1844 et 1845 ; 1845 et 1846 ; 1850 ; 1897.

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey / Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –) : pp. 1888 ; 1892.

**Peiry Stéphane** (UDC/SVP, FV)

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : p. 1863.

**Peiry-Kolly Claire** (UDC/SVP, SC)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : p. 1876.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1909.

**Piller Valérie** (PS/SP, BR)

*Femmes*, P2086.11 Valérie Piller Carrard / Ursula Schneider-Schüttel (représentation des – dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises) : pp. 1856 et 1857.

**Raemy Hugo** (SP/PS, LA)

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey / Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –) : pp. 1890 et 1891.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : pp. 1906 et 1907.

**Repond Nicolas** (PS/SP, GR)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : pp. 1871 ; 1872 ; 1874.

*Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la – Berne-Fribourg, secteur – : p. 1904.

**Rey Benoît** (ACG/MLB, FV)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : pp. 1874 et 1875.

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : p. 1864.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1909.

**Rime Nicolas** (PS/SP, GR)

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : pp. 1862 et 1863.

*Mobilité*, M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la – combinée) : p. 1881.

**de Roche Daniel** (MLB/ACG, LA)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide

humanitaire internationales : pp. 1871 ; 1872 ; 1873 et 1874 ; 1875.

**Romanens Jean-Louis** (PDC/CVP, GR)

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1908.

**Roubaty François** (PS/SP, SC)

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1906.

**Savary Nadia** (PLR/FDP, BR)

*Chanvre*, loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du – : p. 1868.

**Schneider Schüttel Ursula** (SP/PS, SE)

*Femmes*, P2086.11 Valérie Piller Carrard / Ursula Schneider-Schüttel (représentation des – dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises) : p. 1858.

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey/Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –): p. 1892.

**Schnyder Erika** (PS/SP, SC)

*Eau*, loi sur l'– potable : p. 1898.

**Schorderet Edgar** (PDC/CVP, SC)

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey/Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach

(requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –): pp. 1891 et 1892.

**Schorderet Gilles** (UDC/SVP, SC)

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1911.

**Schuwey Roger** (SVP/UDC, GR)

*Alpiq*, MA4024.11 Pierre Mauron / Valérie Piller Carrard / Nicole Lehner-Gigon / Nicolas Repond / Xavier Ganioz / René Thomet / Dominique Corminboeuf / François Roubaty / Nicolas Rime /Solange Berset (–) : p. 1860.

**Siggen Jean-Pierre** (PDC/CVP, FV)

*Alpiq*, MA4024.11 Pierre Mauron / Valérie Piller Carrard / Nicole Lehner-Gigon / Nicolas Repond / Xavier Ganioz / René Thomet / Dominique Corminboeuf / François Roubaty / Nicolas Rime /Solange Berset (–) : p. 1859.

*Gouvernance*, rapport sur le P2054.09 Moritz Boschung / Alex Glardon (– d'entreprise publique – public corporate governance) : pp. 1854 et 1855.

**Stempfel-Horner Yvonne, présidente du Grand Conseil** (CVP/PDC, LA)

*Assermentation* : pp. 1866 ; 1894.

*Clôture de la session* : p. 1912.

*Commissions* : p. 1839.

*Communications* : pp. 1839 et 1840.

*Ouverture de la session* : p. 1839.

*Validation et assermentation* : p. 1839.

**Studer Theo** (CVP/PDC, LA)

\* *Réélection/pouvoir judiciaire*, décret relatif à la – collective de membres du –: p. 1866.

**Suter Olivier** (ACG/MLB, SC)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : p. 1876.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-

Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : pp. 1910 et 1911.

**Thalmann-Bolz Katharina** (SVP/UDC, LA)

*Femmes*, P2086.11 Valérie Piller Carrard / Ursula Schneider-Schüttel (représentation des – dans les fonctions dirigeantes des grandes entreprises) : p. 1857.

**Thévoz Laurent** (MLB/ACG, FV)

*Alpiq*, MA4024.11 Pierre Mauron / Valérie Piller Carrard / Nicole Lehner-Gigon / Nicolas Repond / Xavier Ganioz / René Thomet / Dominique Corminboeuf / François Roubaty / Nicolas Rime / Solange Berset (–) : p. 1860.

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : p. 1877.

*Mobilité*, M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la – combinée) : pp. 1881 et 1882.

*Parc technologique*, rapport sur le P2024.07 Eric Collomb (héberger l'innovation par la création d'un –) : p. 1886.

**Thomet René** (PS/SP, SC)

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : pp. 1863 et 1864.

*Mobilité*, M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la – combinée) : p. 1882.

**Thürler Jean-Pierre** (PLR/FDP, GR)

*Représentativité*, M1116.11 Pierre Mauron /Andréa Burgener (– politique dans les conseils d'administration des grandes entreprises détenues par l'Etat) : p. 1862.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : pp. 1908 et 1909.

**Veiz Parisima** (PDC/CVP, FV)

*Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : pp. 1870 ; 1873.

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoit Rey/ Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –) : p. 1892.

**Waeber Emanuel** (UDC/SVP, SE)

\* *Coopération*, loi sur la – au développement et l'aide humanitaire internationales : pp. 1869 et 1870 ; 1871 ; 1872 et 1873 ; 1876 ; 1877.

**de Weck Antoinette** (PLR/FDP, FV)

*Dommages*, rapport sur le P223.03 (– causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques) : pp. 1894 et 1895.

*Parc technologique*, rapport sur le P2024.07 Eric Collomb (héberger l'innovation par la création d'un –) : pp. 1885 et 1886.

**Wicht Jean-Daniel** (PLR/FDP, SC)

*Alpiq*, MA4024.11 Pierre Mauron / Valérie Piller Carrard / Nicole Lehner-Gigon / Nicolas Repond / Xavier Ganioz / René Thomet / Dominique Corminboeuf / François Roubaty / Nicolas Rime / Solange Berset (–) : p. 1860.

**Zadory Michel** (UDC/SVP, BR)

*Chanvre*, loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du – : p. 1868.

*Couverture médicale*, P2087.11 Nicole Lehner-Gigon /Bernadette Hänni-Fischer (étude de la – de premier recours dans le canton): p. 1879.

**Corminboeuf Pascal, conseiller d'Etat,  
Directeur des institutions,  
de l'agriculture et des forêts**

*Alpiq*, MA4024.11 Pierre Mauron / Valérie Piller Carrard / Nicole Lehner-Gigon / Nicolas Repond / Xavier Ganioz / René Thomet / Dominique Corminboeuf / François Roubaty / Nicolas Rime / Solange Berset (–) : p. 1860.

*Eau*, loi sur l'– potable : pp. 1841 ; 1843 ; 1844 ; 1846 ; 1854 ; 1896 ; 1899 à 1902.

*Entreprises/transparentes*, M1117.11 Nicolas Rime / René Thomet (des – en mains publiques –) : p. 1864.

*Femmes*, P2086.11 Valérie Piller Carrard / Ursula Schneider-Schüttel (représentation des – dans les

fonctions dirigeantes des grandes entreprises) : p. 1858.

*Gouvernance*, rapport sur le P2054.09 Moritz Boschung / Alex Glardon (– d’entreprise publique – public corporate governance) : p. 1856.

*Ligne CFF/Flamatt*, décret relatif à l’octroi d’un crédit d’engagement pour le subventionnement de mesures de protection contre les dangers naturels de la – Berne-Fribourg, secteur – : pp. 1903 ; 1905 et 1906.

*Représentativité*, M1116.11 Pierre Mauron /Andréa Burgener (– politique dans les conseils d’administration des grandes entreprises détenues par l’Etat) : p. 1862.

*Transparence / parti-s politique-s*, M1114.11 Hugo Raemy / François Roubaty (participation aux frais de campagne électorale liée à la publicité des comptes des –) et M1115.11 Nicole Lehner-Gigon/Gaétan Emonet (publication de la liste des donatrices et donateurs dont les versements à un – dépassent 5000 francs) et M1118.11 Dominique Corminboeuf/Christian Marbach (lier la participation de l’Etat aux frais de campagne électorale à la – du financement des –) : p. 1911.

**Demierre Anne-Claude, conseillère d'Etat,  
Directrice de la santé et des affaires sociales**

*Couverture médicale*, P2087.11 Nicole Lehner-Gigon /Bernadette Hänni-Fischer (étude de la – de premier recours dans le canton): p. 1880.

**Jutzet Erwin, conseiller d'Etat,  
Directeur de la sécurité et de la justice  
président du Conseil d'Etat**

*Chanvre*, loi portant adhésion du canton de Fribourg au concordat latin sur la culture et le commerce du – : pp. 1867 et 1868 ; 1869.

*Coopération*, loi sur la – au développement et l’aide humanitaire internationales : pp. 1870 ; 1871 ; 1872 ; 1873 ; 1876.

*Dommages*, rapport sur le P223.03 (– causés par des forces naturelles à la suite des changements climatiques) : p. 1895.

*Votation*, rapport relatif à la votation cantonale du 15 mai 2011.

**Vonlanthen Beat, conseiller d'Etat,  
Directeur de l'économie et de l'emploi**

*Mobilité*, M1112.10 Nicolas Rime (promotion de la – combinée) : p. 1882.

*Mühleberg*, MA4023.11 Christa Mutter / Benoît Rey/ Hugo Raemy / Ursula Schneider-Schüttel / Olivier Suter / Laurent Thévoz / Nicolas Rime / Daniel de Roche / Nicole Aeby-Egger / Christian Marbach (requête au Conseil fédéral concernant la centrale nucléaire de –): pp. 1892 et 1893.

*Parc technologique*, rapport sur le P2024.07 Eric Collomb (héberger l’innovation par la création d’un –) : pp. 1886 et 1887.

*Transports*, rapport sur le P2015.07 Charly Haenni (politique cantonale des –) et sur le P2073.10 Nicolas Rime/Christian Marbach (raccordement au réseau RER depuis les localités éloignées, dans les agglomérations, et accords avec les cantons voisins) : p. 1884.

**Composition du Grand Conseil  
Zusammensetzung des Grossen Rates**
**Octobre 2011  
Oktober 2011**

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
<b>1. Fribourg-Ville</b> (15 députés : 5 PDC, 4 PS, 1 PLR, 3 ACG, 2 UDC)			
<b>Stadt Freiburg</b> (15 Grossräte: 5 CVP, 4 SP, 1 FDP, 3 MLB, 2 SVP)			
Bourgknecht Jean, vice-syndic, Fribourg	PDC/CVP	1962	1991
Burgener Woefray Andrea, pédagogue spécialisée, Fribourg	PS/SP	1956	2008
Clément Pierre-Alain, syndic, Fribourg	PS/SP	1951	1989
Laurent Dietrich, économiste, Fribourg	PDC/CVP	1972	2011
de Weck Antoinette, avocate, mère au foyer, Fribourg	PLR/FDP	1956	2007
Gander Daniel, fonctionnaire de police retraité, Fribourg	UDC/SVP	1945	2009
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS/SP	1973	2007
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS/SP	1964	2003
Mutter Christa, Journalistin/Historikerin, Fribourg	ACG/MLB	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable, Fribourg	UDC/SVP	1970	2007
Rey Benoît, chef du Département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	ACG/MLB	1958	1996
Siggen Jean-Pierre, directeur de l'Union patronale	PDC/CVP	1962	2007
Schoenenweid André, ingénieur ETS, Fribourg	PDC/CVP	1961	2004
Thévoz Laurent, géographe, Fribourg	ACG/MLB	1948	2008
Vez Parisima, avocate, Fribourg	PDC/CVP	1957	2010
<b>2. Sarine-Campagne</b> (23 députés : 7 PDC, 6 PS, 4 PLR, 3 ACG, 3 UDC)			
<b>Saane-Land</b> (23 Grossräte : 7 CVP, 6 SP, 4 FDP, 3 MLB, 3 SVP)			
Ackermann André, économiste, Corminbœuf	PDC/CVP	1944	1997
Aebischer Bernard, maître socio-professionnel, Marly	PS/SP	1944	2005
Aeby-Egger Nicole, licenciée en sciences de l'éducation, Belfaux	ACG/MLB	1960	2004
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS/SP	1952	1996
Bonny David, directeur adjoint, Prez-vers-Noréaz	PS/SP	1967	2011
Brodard Jacqueline, responsable qualité, La Roche	PDC/CVP	1956	2007
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC/SVP	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	ACG/MLB	1956	2007
Cotting Claudia, tutrice, Senèdes	PLR/FDP	1949	1996
Crausaz Jacques, professeur et doyen de l'Ecole d'ingénieurs, Rossens	PDC/CVP	1948	2002

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC/CVP	1968	2002
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR/FDP	1954	2007
Kuenlin Pascal, directeur de succursale, Marly	PLR/FDP	1967	1996
Lauper Nicolas, maître agriculteur, Montévraz	PDC/CVP	1963	1996
Peiry-Kolly Claire, secrétaire, Treyvaux	UDC/SVP	1946	2002
Roubaty François, électricien, Matran	PS/SP	1953	2008
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1955	2007
Schorderet Edgar, ingénieur EPF, Marly	PDC/CVP	1951	2007
Schorderet Gilles, agriculteur, Zénauva	UDC/SVP	1962	2002
Suter Olivier, enseignant/organisateur culturel, Estavayer-le-Gibloux	ACG/MLB	1959	2007
Thomet René, directeur EMS, Villars-sur-Glâne	PS/SP	1957	2002
Vial Jacques, entrepreneur, Le Mouret	PDC/CVP	1949	2007
Wicht Jean-Daniel, directeur de la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, Givisiez	PLR/FDP	1958	2007

**3. Sense** (17 Grossräte: 7 CVP, 3 SP, 2 FDP, 2 MLB, 3 SVP)  
**Singine** (17 députés : 7 PDC, 3 PS, 2 PLR, 2 ACG, 3 UDC)

Bapst Markus, dipl. Biologe, Düringen	PDC/CVP	1961	1999
Beyeler Hans Rudolf, Sektionschef TPF, Oberschrot	ACG/MLB	1957	2008
Binz Josef, Administrator, St. Antoni	UDC/SVP	1940	2002
Boschung Bruno, Versicherungskaufmann, Wünnewil	PDC/CVP	1963	2004
Brunner Daniel, Wünnewil	PS/SP	1954	2010
Bulliard Christine, Lehrerin, Familienfrau, Flamatt	PDC/CVP	1959	2002
Burkhalter Fritz, Landwirt, Alterswil	PLR/FDP	1959	1999
Fasel Bruno, Instruktor, Schmitten	ACG/MLB	1948	1995
Fasel Josef, Landwirt, Alterswil	PDC/CVP	1950	1996
Jendly Bruno, Schreinermeister, Düringen	PDC/CVP	1945	1996
Krattinger-Jutzet Ursula, Med. Laborantin/Hausfrau, Düringen	PS/SP	1961	1996
Marbach Christian, OS-Lehrer, Düringen	PS/SP	1954	2007
Neuhaus Othmar, Elektro-Ingénieur, Giffers	PDC/CVP	1960	2010
Piller Alfons, Landwirt/Chauffeur, Schwarzsee	UDC/SVP	1961	2002
Lukas Gasser, Student, St. Antoni	PDC/CVP	1986	2011
Vonlanthen Rudolf, Generalagent, Giffers	PLR/FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	UDC/SVP	1958	2007

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
<b>6. Glâne</b> (8 députés : 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
<b>Glâne</b> (8 Grossräte : 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Brodard Vincent, secrétaire syndical, Romont	PS/SP	1963	2008
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC/CVP	1960	2007
Jean Deschenaux, entrepreneur, Ursy	PDC/CVP	1957	2010
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR/FDP	1961	2007
Lehner-Gigon Nicole, maîtresse enfantine, Massonens	PS/SP	1952	2010
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC/CVP	1955	2002
Page Pierre-André, agriculteur, Châtonnaye	UDC/SVP	1960	1996
Rossier Jean-Claude, consultant, Romont	UDC/SVP	1944	2002
<b>7. Broye</b> (10 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 1 ACG)			
<b>Broye</b> (10 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 1 MLB)			
Chardonnens Benoît, économiste, enseignant, St-Aubin	PLR/FDP	1959	2011
Collaud Elian, maître mécanicien, St-Aubin	PDC/CVP	1950	2002
Collomb Eric, chef d'entreprise, Lully	PDC/CVP	1969	2007
Corminbœuf Dominique, employé CFF, Domdidier	PS/SP	1957	1990
Duc Louis, agriculteur, Forel	ACG/MLB	1940	1996
Glardon Alex, agent général d'assurances, Cugy	PDC/CVP	1972	2002
Losey Michel, agriculteur, Sévaz	UDC/SVP	1962	1996
Piller Valérie, étudiante, Gletterens	PS/SP	1978	2002
Savary Nadia, enseignante, Vesin	PLR/FDP	1967	2008
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC/SVP	1948	2002
<b>8. Veveyse</b> (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
<b>Vivisbach</b> (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC/CVP	1971	2007
Cardinaux Gilbert, agriculteur, Bouloz	UDC/SVP	1943	1994
Genoud Joe, directeur commercial, Châtel-Saint-Denis	UDC/SVP	1957	2001
Grandjean Denis, employé d'Etat, gendarme, Le Crêt	PDC/CVP	1960	2002
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR/FDP	1965	2006
Emonet Gaétan, enseignant, Remaufens	PS/SP	1968	2010

---

Présidente du Grand Conseil: **Yvonne Stempfel-Horner** (PDC/CVP, LA)  
 Première vice-présidente du Grand Conseil: **Gabrielle Bourguet** (PDC/CVP, VE)  
 Deuxième vice-présidente du Grand Conseil: **Pascal Kuenlin** (PLR/FDP, SC)

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Amtsantritt
<b>4. Gruyère (18 députés : 7 PDC, 4 PS, 5 PLR, 2 UDC)</b>			
<b>Greyerz (18 Grossräte : 7 CVP, 4 SP, 5 FDP, 2 SVP)</b>			
Andrey Pascal, agriculteur, Cerniaz	PDC/CVP	1959	2007
Badoud-Gremaud Antoinette, secrétaire, Le Pâquier	PLR/FDP	1952	2002
Bussard Christian, technicien géomètre, Pringy	PDC/CVP	1955	1996
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC/SVP	1972	2007
Geinoz Jean-Denis, chef des relations internationales des Forces terrestres, Bulle	PLR/FDP	1949	2002
Girard Raoul, économiste/enseignant, Bulle	PS/SP	1972	2007
Gobet Nadine, juriste/directrice-adjointe de la Fédération patronale, Bulle	PLR/FDP	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC/CVP	1967	2002
Kaelin Murith Emmanuelle, notaire, Bulle	PDC/CVP	1958	2007
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS/SP	1972	2007
Menoud Eric, économiste, Sâles	PDC/CVP	1972	2009
Menoud Yves, économiste, La Tour-de-Trême	PDC/CVP	1953	2002
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR/FDP	1963	2002
Repond Nicolas, photographe, Bulle	PS/SP	1958	2007
Rime Nicolas, architecte HES, Bulle	PS/SP	1975	2007
Romanens Jean-Louis, expert fiscal, Sorens	PDC/CVP	1952	1996
Schuwey Roger, Hotelier, Im Fang	UDC/SVP	1952	2007
Thürler Jean-Pierre, commerçant indépendant, Charmey	PLR/FDP	1953	2003
<b>5. See (13 Grossräte: 3 CVP, 3 SP, 3 FDP, 3 SVP, 1 MLB )</b>			
<b>Lac (13 députés : 3 PDC, 3 PS, 3 PLR, 3 UDC, 1 ACG)</b>			
de Roche Daniel, Pfarrer, Guschelmuth	ACG/MLB	1954	2007
Etter Heinz, Generalagent, Ried b. Kerzers	PLR/FDP	1949	2002
Feldmann Christiane, Physiotherapeutin, Murten	PLR/FDP	1950	2002
Goumaz-Renz Monique, enseignante, Courtepin	PDC/CVP	1948	2007
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten	PS/SP	1954	2007
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten	PLR/FDP	1972	2002
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	UDC/SVP	1944	2003
Raemy Hugo, Sekundarlehrer, Murten	PS/SP	1965	2002
Schneider Schüttel Ursula, Anwältin, Murten	PS/SP	1961	2010
Stempfel-Horner Yvonne, Verwalterin, Guschelmuth	PDC/CVP	1958	1996
Studer Theo, Rechtsanwalt, Murten	PDC/CVP	1946	2007
Thalman-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	UDC/SVP	1957	2007
Zürcher Werner, Verkaufsangestellter, Murten	UDC/SVP	1943	2002