

Septembre / September 2007

Tome CLIX

Session ordinaire

Band CLIX

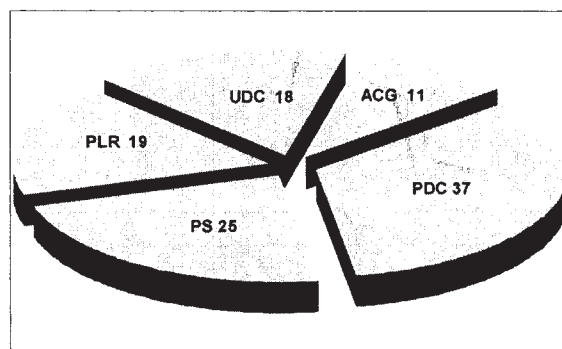
Ordentliche Session

Contenu – Inhalt**Pages – Seiten**

Table des matières – <i>Inhaltsverzeichnis</i>	933 – 935
Première séance, mardi 11 septembre 2007 – <i>1. Sitzung, Dienstag, 11. September 2007</i>	937 – 957
Deuxième séance, mercredi 12 septembre 2007 – <i>2. Sitzung, Mittwoch, 12. September 2007</i>	958 – 981
Troisième séance, jeudi 13 septembre 2007 – <i>3. Sitzung, Donnerstag, 13. September 2007</i>	982 – 1005
Quatrième séance, vendredi 14 septembre 2007 – <i>4. Sitzung, Freitag, 14. September 2007</i>	1006 – 1022
Messages – <i>Botschaften</i>	1023 – 1198
Réponses du Conseil d'Etat – <i>Antworten des Staatsrates</i>	1199 – 1322
Dépôts et développements – <i>Begehren und Begründungen</i>	1323 – 1333
Questions – <i>Anfragen</i>	1334 – 1393
Liste des orateurs – <i>Rednerliste</i>	1394 – 1400
Composition du Grand Conseil – <i>Zusammensetzung des Grossen Rates</i>	1401 – 1404

Abréviations – Abkürzungen

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

Répartition des groupes – Fraktionsstärken

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

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

Table des matières

1. Clôture de la session	1021	N° 146.06 Charly Haenni – loi sur la promotion économique/LPEc; <i>prise en considération</i>	1019
2. Communications	937, 982, 1006	<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	1201
3. Election	957	N° 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk – loi sur les impôts communaux – suppression de l'impôt personnel; <i>prise en considération</i>	951
4. Elections des 7 juges de paix	959	<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	1202
Cercle de la Sarine	961	N° 159.06 Denis Boivin – modification de la loi sur l'exercice des droits politiques: mise en place d'un registre des partis politiques; <i>prise en considération</i>	952
Cercle de la Singine	962	<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	1203
Cercle de la Gruyère	963	N° 160.06 Denis Boivin/Charly Haenni – reprise du processus encouragement aux fusions de communes; <i>réponse du Conseil d'Etat</i>	1206
Cercle du Lac	964	populaire N° 1501.07 des Jeunes socialistes fri-bourgeois – plus de sport à l'école.	967
Cercle de la Glâne	965, 987, 993, 996, 1000, 1005	<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	1209
Cercle de la Broye	966	<i>dépôt et développement</i>	1323
Cercle de la Veveyse	967, 988, 993	M1020.07 Gilbert Cardinaux/Michel Losey – modification de la loi sur les impôts communaux; <i>développement</i>	1323
Résultats	977	M1023.07 Yvan Hunziker/Fritz Glauser – modification de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques/fiscalité écologique pour les voitures automobiles; <i>dépôt et développement</i>	1324
Annexes	1196	M1024.07 René Fürst/Markus Bapst – nouvelle loi cantonale sur les eaux – introduction d'un fonds de revitalisation de cours d'eau; <i>dépôt</i>	1324
		<i>développement</i>	1325
5. Initiative:		M1025.07 Pierre-André Page/Jean-Claude Rossier – mensualisation de la perception de l'impôt cantonal et de l'impôt fédéral direct des personnes physiques; <i>dépôt et développement</i>	1327
parlementaire N° 161.06 Solange Berset/Benoît Rey – demandant l'implication du Parlement dans les collaborations intercantionales; <i>prise en considération</i>	948	M1026.07 Jean-Claude Rossier/Pierre-André Page – encourager la garde des enfants au sein de la famille; <i>dépôt et développement</i>	1328
<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	1319	M1027.07 Olivier Suter/Jean-François Steiert – bilinguisme à l'école; <i>dépôt et développement</i>	1328
6. Mandats:		M1028.07 Bureau du Grand Conseil – modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (motion populaire); <i>dépôt et développement</i>	1329
MA4004.07 Antoinette Romanens – demande de procédure accélérée – élaboration d'un plan social pour le personnel de la Croix-Rouge concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile par la société ORS; <i>prise en considération de l'urgence</i>	972	M1029.07 Bruno Boschung/Albert Studer – Erhöhung der maximalen Dauer des Polizeigewahrsams für Jugendliche; <i>Begehren und Begründung</i>	1329
<i>dépôt et développement</i>	1332		
MA4005.07 Menoud Yves, Berset Solange, Andrey Pascal, Grandjean Denis, Bourguet Gabrielle, Bulliard Christine, Gendre Jean-Noël, Girard Raoul, Morel Françoise, Aebischer Bernard – doter le Musée d'histoire naturelle de murs adéquats afin qu'il puisse remplir les missions qui lui sont dévolues; <i>dépôt et développement</i>	1332		
MA4006.07 Aeby-Egger Nicole, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Thomet René, Zadory Michel, Schorderet Gilles, Zürcher Werner, Page Pierre-André, Cardinaux Gilber, Schuwey Roger, Piller Alfons – classification des fonctions des infirmiers/infirmières; <i>dépôt et développement</i>	1333		
7. Motions:			
N° 135.06 Damien Piller/Marie-Hélène Brouchoud Bapst – loi sur l'exercice du commerce; <i>prise en considération</i>	937		
<i>réponse du Conseil d'Etat</i>	1199		

M1030.07 Charly Haenni/Markus Ith – loi sur le personnel; *dépôt* 1330

M1031.07 Denis Grandjean – modification de la loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (loi scolaire) (prolongation de la scolarité); *dépôt et développement* 1330

8. Ouverture de la session. 937

9. Postulats:

N° 303.05 Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand – création d'un tramway en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly; *prise en considération* 1020
réponse du Conseil d'Etat 1321

N° 320.06 Jacques Crausaz/Nicolas Bürgisser – moyens que le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre pour augmenter la production d'électricité indigène dans le canton de Fribourg; *réponse du Conseil d'Etat* 1214

P2001.07 Ueli Johnner-Etter/Michel Zadory – les accusations du journal *Der Beobachter* de décembre 2006 et janvier 2007 sont-elles justifiées?; *réponse du Conseil d'Etat* 1216

P2002.07 Jacques Bourgeois – gestion optimale du trafic routier sur les axes Payerne–Fribourg et Romont–Fribourg; *réponse du Conseil d'Etat* 1300

P2009.07 Markus Bapst/Emanuel Waeber – situation à l'Hôpital cantonal, à Fribourg; *réponse du Conseil d'Etat* 1216

P2010.07 Josef Fasel/Elian Collaud – flux d'argent des impôts et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du développement durable; *prise en considération* 1011
réponse du Conseil d'Etat 1316

P2016.07 René Kolly/Christian Ducotterd – politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux; *prise en considération* 1013
réponse du Conseil d'Etat 1316

P2021.07 Hubert Zurkinden/Olivier Suter – Nachhaltige Entwicklung; *Begehren und Begründung* 1331

P2022.07 Heinz Etter – Hochwasserschutz Grosse Moos; *Begehren und Begründung* 1331

10. Projets de décrets:

N° 19 concernant la validation de l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé»;
entrée en matière 978
lecture des articles 980
message 1168

N° 27 relatif aux naturalisations; discussion 944
décret 1190

11. Projets de lois:

N° 7 modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations; entrée en matière 997
Première lecture, deuxième lecture et vote final 1001
message 1023

N° 10 relatif à la prise en charge de certains frais scolaires spéciaux; entrée en matière 964
suite 965
première lecture, deuxième lecture et vote final 966
message 1042

N° 13 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome); entrée en matière 953
première lecture 958
suite 961, 962, 963
deuxième lecture 982
vote final 983
message 1049

N° 14 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse; entrée en matière 945
première lecture, deuxième lecture et vote final 947
message 1077

N° 15 sur l'impôt sur les successions et les donations; entrée en matière 983
première lecture 987
suite 988, 993, 996
deuxième lecture 1016
vote final 1019
message 1085

12. Questions:

Charles Brönnimann – route cantonale – traversée de la localité de Prez-vers-Noréaz 1300

Antoinette Badoud – statut des artistes de cabaret 1334

Xavier Ganioz – saison d'hiver 2006/07: mieux protéger les salarié-e-s 1336

Hubert Zurkinden – fromagerie avec installation d'affinage à Heitenried 1339

Moritz Boschung – maintien des subventions pour la conservation des biens culturels 1342

Albert Studer – classe relais 1345

Yvan Hunziker – Eurofoot, afflux massif de supporter 1348

Bernadette Hänni – loi du 6 octobre 2006 sur le Conseil de la magistrature – La règle de la *lex posterior* est-elle applicable? 1350

Bernadette Hänni – formation et formation continue de titulaires de fonctions tutélaires 1351

Xavier Ganioz – traite d'êtres humains à Fribourg: protéger les victimes – poursuivre les criminels 1352

Alfons Piller – achat, hors canton, des articles de boulangerie par les cafétérias et mensas dépendant de l'Etat 1354

Claire Peiry-Kolly – parking Hôpital de Fribourg 1355

Jean-Claude Schuwey – fermeture du PAA Romont – Extension du PAA Grolley	1357
Markus Bapst – agglomération de Fribourg et financement du contournement de Düdingen . .	1359
Heinz Etter – construction du giratoire de Champ-Raclé, Galmiz.	1361
Jacques Bourgeois – don d’organes: quelles sont les mesures d’information et de promotion prévues? .	1362
Antoinette Romanens – pratique d’impôt forfaitaire dans le canton de Fribourg.	1365
Yves Menoud – projet Votel 06	1367
Nadine Gobet – procédure d’expulsion contre les délinquants récidivistes et dangereux d’origine étrangère.	1369
Moritz Boschung – contournement de Düdingen	1371
Jean-Pierre Dorand – l’avenir du couvent des Augustins	1373
Jean-Pierre Dorand – devenir des terrains de Gotéron-Village	1374
Louis Duc – pourquoi dessaisir la Croix-Rouge fribourgeoise du Service Réfugiés et Demandeurs d’asile?	1376
Marie-Thérèse Weber-Gobet – attribution du «mandat asile 2008» à l’entreprise ORS Service AG siégeant dans le canton de Zurich	1380

Michel Buchmann – planification hospitalière du canton de Fribourg, rapport de juin 2007.	1389
---	------

13. Rapports:

N° 21 sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger – classification des fonctions des infirmières, des infirmiers et des enseignant-e-s; discussion.	1002
message	1174

N° 22 sur le postulat N° 294.05 Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk – analyse sur les inondations provoquées par les crues de la Sarine; discussion.	1006
message	1185

sur l’audit concernant l’Hôpital cantonal.	1218
--	------

14. Recours en grâce	937
---------------------------------------	------------

15. Salutations	978
----------------------------------	------------

Première séance, mardi 11 septembre 2007

Présidence de M. Jacques Morand, président

SOMMAIRE: Ouverture de la session. – Communications. – Recours en grâce. – Motion N° 135.06 Damien Piller/Marie-Hélène Brouchoud Bapst (loi sur l'exercice du commerce); prise en considération. – Projet de décret N° 27 relatif aux naturalisations; entrée en matière, lecture des articles et vote final. – Projet de loi N° 14 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse; entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures et vote final. – Motion N° 161.06 Solange Berset/Benoît Rey (initiative parlementaire demandant l'implication du Parlement dans les collaborations intercantionales); prise en considération. – Motion N° 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les impôts communaux – suppression de l'impôt personnel); prise en considération. – Motion N° 159.06 Denis Boivin (modification de la loi sur l'exercice des droits politiques: mise en place d'un registre des partis politiques); prise en considération. – Projet de loi N° 13 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome); entrée en matière. – Election.

Ouverture de la session

La séance est ouverte à 14 h 05.

Présence de 101 députés; absents: 9.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Claude Chassot, Jean-Pierre Dorand, Heinz Etter, Monique Goumaz-Renz, Martine Remy, Antoinette Romanens-Mauron, Jean-Claude Schuwey et Emanuel Waeber. Le Conseil d'Etat est présent *in corpore*.

Communications

Le Président. 1. Lors de sa séance du 30 août 2007, le Bureau a pris acte de la démission de M^{me} la Députée Antoinette de Weck en tant que membre de la commission de justice, avec effet au 20 juin 2007. Le Grand Conseil procédera à l'élection d'un nouveau membre cet après-midi même.

2. Le versement des indemnités aux membres du Grand Conseil pour le deuxième semestre de l'année 2007 se fera selon le calendrier suivant:

- les indemnités pour les sessions de septembre et d'octobre 2007 seront versées au courant du mois de novembre 2007;

- les indemnités pour les sessions de novembre 2007 seront versées au courant du mois de décembre 2007;

- les indemnités pour la session de décembre 2007, de même que celles pour la session de février 2008, seront versées au courant du mois de mars 2008.

3. M. le Député Heinz Etter étant absent pour toute la durée de cette session, l'examen du rapport N° 23 sur le postulat N° 259.04 Heinz Etter/Nicolas Bürgisser (évaluation d'une adhésion à la communauté tarifaire Libero), agendé à vendredi matin, est reporté à la session d'octobre.

- Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Recours en grâces

Rapporteur: René FÜRST (*PS/SP, LA*).

- Le huis clos est prononcé.

Le Grand Conseil refuse la grâce dans 1 cas.

- Le huis clos est levé.

Motion N° 135.06 Damien Piller/Marie-Hélène Brouchoud Bapst (loi sur l'exercice du commerce)¹

Prise en considération

Gardon Alex (*PDC/CVP, BR*). Lorsque nos anciens collègues Damien Piller et Marie-Hélène Brouchoud ont demandé de modifier l'article 7 alinéa 1 de la loi sur l'exercice du commerce dans le but de prolonger l'ouverture des commerces jusqu'à 17 heures le samedi, c'était bien pour répondre à une demande réelle et pour être en phase avec l'évolution des habitudes de consommation durant cette dernière décennie. C'est forts de ces mêmes convictions que le député Jacques Bourgeois et moi-même avons repris cette motion au début de la présente législature.

Prétendre aujourd'hui le contraire, c'est vouloir nier une évidence et cette évidence, d'autant plus criante, est que tous les cantons en sont déjà à une ouverture

¹ Déposée et développée le 15 février 2006, *BGC* p. 311; reprise le 16.03.07 par les députés Alex Gardon et Jacques Bourgeois; réponse du Conseil d'Etat le 5 juin 2007, *BGC* p. 1199.

possible jusqu'à 17 heures le samedi, voire même 18 heures comme à Lausanne par exemple. Seuls les cantons de Soleure et Lucerne, avec Fribourg, en sont à ce régime de fermeture des commerces à 16 heures le samedi.

Une étude d'avril 2007, dirigée par le professeur François Courvoisier, Professeur auprès de la Haute Ecole de gestion ARC, le démontre clairement: «La majorité des personnes souhaitant une modification d'horaire la souhaite plus tard le soir.» Cette étude a été menée dans le canton de Neuchâtel, un canton comparable au nôtre, bien que pratiquant déjà la fermeture du samedi à 17 heures. La preuve du déplacement des habitudes des consommations en deuxième partie de l'après-midi nous est également apportée par les commerçants, qui réalisent bien souvent la plus grosse partie de leur chiffre d'affaires journalier en fin de journée. Ceci d'autant plus que cette modification est appelée par les vœux de certains collaborateurs, car c'est une source de revenu supplémentaire.

On peut évidemment crier au loup en arguant que les conditions de travail vont se détériorer, mais la réalité est que dans bien des cantons alémaniques où il n'y a ni loi ni règlement en matière d'horaire d'ouverture des commerces, il n'y a pas d'abus avéré. De même, on ne doit pas se tromper de cible. Aujourd'hui, nous demandons une heure de plus le samedi et il n'est évidemment pas question d'ouverture dominicale ou lors de jours fériés.

Il faut ainsi reconnaître que notre canton est à la traîne de ce côté-là. Pendant ce temps, nos voisins ont évolué et c'est toute une série de dépenses qui nous échappe au profit des cantons limitrophes. Nos horaires d'aujourd'hui encouragent le tourisme du commerce, ceci au détriment de notre économie et donc des salariés de la branche. Faire ce pas, ce n'est pas prendre de l'avance sur les autres cantons, c'est se mettre presque à égalité. Ce n'est donc certainement pas un sacrifice inhumain et insurmontable. Néanmoins, nous souhaitons vivement que les différentes parties se remettent autour de la table afin de négocier un vrai et juste partenariat pour que chacun y trouve son compte, ceci dans l'intérêt général.

Dans sa réponse le Conseil d'Etat le reconnaît d'ailleurs lui-même et j'utilise ses termes: «Les habitudes des consommateurs ainsi que les régimes légaux dans de nombreux cantons ont subi une évolution qui tend vers une certaine libéralisation. De ce fait, une extension modérée de l'horaire d'ouverture du samedi semble justifiée.»

Toutefois la tactique de donner d'une main et de reprendre de l'autre n'est, à notre sens, pas justifiable car comment prétendre d'un côté que les habitudes évoluent vers des horaires plus étendus en fin de journée et de l'autre côté vouloir revenir à limiter la possibilité que les communes peuvent accorder à leurs commerces une fois par semaine. Si cela doit s'appeler un compromis, ce n'est certainement pas le meilleur d'autant que cette possibilité est très peu utilisée sauf lors des nocturnes de fin d'année bien évidemment.

Nous remercions le Conseil d'Etat pour sa réponse positive et vous remercions de bien vouloir le suivre.

Bourgeois Jacques (PLR/FDP, SC). Notre société évolue. Elle change et n'est pas statique. Voici quelques chiffres pour l'illustrer: deux tiers des femmes de 20 à 54 ans avec enfant à charge ont un emploi; les familles monoparentales ne cessent d'augmenter et représentent, selon l'Office fédéral de la statistique, environ 15% de l'ensemble des familles avec pour corollaire que trois quarts des femmes élevant seules leur enfant ont et doivent avoir une activité lucrative pour subvenir à leurs besoins. Par conséquent, nos modes de consommation changent, tout comme la nécessité de créer de nouveaux postes de travail. Une extension des heures d'ouverture des commerces peut permettre ainsi plus de flexibilité dans le développement des postes de travail. Plus la plage est large, plus le choix et la conciliation entre vie familiale et vie privée sont facilités. En effet, un large éventail des heures permet de concentrer son travail sur une période donnée laissant ainsi du temps libre pour d'autres activités.

L'extension des heures d'ouverture des commerces ne permet pas seulement de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie privée mais permet également aux commerces d'être traités sur un pied d'égalité avec leurs concurrents, avec les cantons voisins – comme le relevait tout à l'heure mon collègue député Alex Glardon. Comme il a été relevé dans la réponse du Conseil d'Etat, une extension modérée de l'horaire d'ouverture du samedi se justifie en tenant compte justement de cette pratique dans les cantons voisins. Les commerçants fribourgeois doivent pouvoir bénéficier d'un cadre légal comparable à leurs concurrents.

Au sujet des conditions de travail, les motionnaires initiaux Damien Piller et Marie-Hélène Brouchoud Bapst n'ont certainement pas proposé de compensation compte tenu qu'il s'agit ici du domaine privé et non étatique. Ce n'est pas à l'Etat de négocier les salaires et les compensations. Ces points doivent être réglés entre les partenaires au travers d'une convention collective ou d'un contrat-type de travail. Le rôle de l'Etat est de fixer les meilleures conditions-cadre possibles.

Au nom d'une grande majorité du groupe libéral-radical, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de soutenir cette motion.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien approuve l'extension des heures d'ouverture des commerces jusqu'à 17 heures le samedi dans le sens des motionnaires.

Nous aussi, nous observons les changements d'habitudes de consommation des Fribourgeoises et des Fribourgeois. Nous constatons également les modifications légales des cantons voisins – Berne et la ville de Lausanne en particulier. Nous observons aussi que cette modification des heures d'ouverture touche le cadre légal des heures d'ouverture sans entraîner de modification ou d'augmentation du temps de travail des employés, ce qui est défini par leur contrat de travail. Le groupe démocrate-chrétien pense que cet élargissement profitera aussi à l'animation des centres villes.

Le Conseil d'Etat reconnaît ces éléments. On s'en réjouit. Il propose en revanche de raboter la nocturne à disposition des communes à 20 heures plutôt que 21 heures. Nous y voyons un signe de contradiction

après avoir relevé la nécessité de s'adapter aux nouvelles habitudes de consommation.

Nous avons pris connaissance également de l'annonce ou de la menace d'un référendum sur le simple fait de modifier les heures d'ouverture le samedi à 17 heures. On voit assez mal d'ailleurs qu'un compromis puisse modifier cela.

Enfin, nous rejoignons l'appel du Conseil d'Etat aux partenaires sociaux. J'ajoute, à titre personnel comme participant à ce partenariat social, que la table des négociations à laquelle nous nous sommes assis avec les syndicats pendant presque 6 mois pour négocier une CCT est toujours ouverte et j'appelle les syndicats qui l'ont désertée à nous retrouver. Je recommande aussi aux syndicats d'abandonner la politique de la chaise vide, puisqu'ils n'ont pas répondu à l'invitation du Conseil d'Etat aux partenaires sociaux, en fin d'année passée, de le rencontrer pour trouver ensemble une solution. Je suis convaincu que l'acceptation de cette motion dans le sens des motionnaires n'empêche pas, au contraire, la rapide conclusion d'une convention collective.

Genoud Joe (*UDC/SVP, VE*). Concernant cette motion, je trouve regrettable que les partenaires sociaux ne trouvent pas un accord. Ils doivent aussi penser que des employés sont souvent des gens syndiqués et ont besoin de leur soutien pour trouver du travail. Voici un exemple de notre pays voisin, la France: la semaine est à 35 heures; il y a plusieurs nocturnes à 21 heures et le samedi, les commerces sont ouverts jusqu'à 19 heures; les patrons, les syndicats et les employés ont réussi à trouver un accord pour une convention et cela fonctionne très bien.

Je ne suis pas d'accord avec la proposition du Conseil d'Etat, qui propose l'ouverture le samedi jusqu'à 17 heures et de limiter à 20 heures au lieu de 21 heures l'ouverture nocturne. Nous avons la liberté de commerce et on peut fermer son commerce comme on veut. On n'est pas obligé de rester ouvert jusqu'à 21 heures. Je peux vous donner aussi un exemple qui fonctionne très bien: depuis longtemps, les cafetiers-restaurateurs peuvent se procurer à la Préfecture des bons de prolongation lorsqu'ils décident le soir même de prolonger parce qu'il y a encore beaucoup de clients dans le restaurant. C'est ça, la liberté de commerce! On doit aussi penser aux petits commerces où le patron est seul et content d'avoir une prolongation d'ouverture le samedi jusqu'à 17 heures et 21 heures également en semaine à la soirée nocturne.

Le groupe de l'Union démocratique du centre est favorable à la motion Glardon/Bourgeois, c'est-à-dire 17 heures le samedi et 21 heures à la soirée nocturne.

Hunziker Yvan (*PLR/FDP, VE*). C'est en mon nom personnel et en celui d'une partie des commerçants de Châtel-St-Denis que je vais rejeter cette motion.

Favoriser les grandes surfaces avec des heures d'ouverture plus longues le samedi, c'est tuer le petit détaillant. Ne me dites pas que la fermeture à 16 heures le samedi fait que les gens des grandes villes quittent leur canton pour se rendre dans un autre canton afin de faire leurs achats. Allez à Avry un samedi et vous vous

rendrez compte du monde qu'il y a! Laissez aux petits commerçants cette liberté de s'arrêter à 16 heures le samedi et de profiter d'un temps de repos, car si nous voulons que le samedi ne nous coûte pas trop cher, ce sont nous, les patrons et indépendants, qui devront être présents – et non pas nos employés – étant donné que le chiffre réalisé durant cette heure supplémentaire ne couvrirait même pas la consommation d'énergie. Lorsque je vois comment toutes ces grandes surfaces se battent pour acquérir du terrain pour venir dans notre canton, je ne crois pas que l'horaire imposé par notre loi pose problème à leur développement.

C'est avec toutes ces considérations que je rejette cette motion.

Zurkinden Hubert (*ACG/MLB, FV*). Je vous invite à refuser cette motion pour les deux raisons suivantes.

Premièrement, je suis convaincu qu'il n'y a aucune raison de prolonger les heures d'ouverture le samedi. Pour une très grande partie de la population, le samedi n'est pas un jour de travail. C'est un jour qui permet sans problème de faire les achats jusqu'à 16 heures. Avons-nous vraiment besoin d'une heure de plus pour aller courir dans les magasins? Pour justifier leur motion, les auteurs de la motion disent que les habitudes des consommateurs auraient évolué ces dernières années. C'est un drôle d'argument! Comment les habitudes des consommatrices et des consommateurs pourraient-elles changer si les heures d'ouverture ne changent pas? Laissons cette heure de fermeture des magasins à 16 heures et profitons le week-end d'une heure de plus sans ce stress de devoir consommer toujours plus et plus longtemps.

Deuxièmement, les personnes qui sont le plus touchées par une prolongation des heures d'ouverture, c'est le personnel. Puisqu'il n'y a pas une nécessité de prolonger l'heure d'ouverture, je ne vois pas pourquoi on demanderait au personnel de travailler une heure de plus. Ces personnes ont droit à un week-end qui ne commence pas seulement tard le samedi soir.

Le Conseil d'Etat dit dans sa réponse qu'il veut un échange limité de l'ouverture nocturne à 20 heures.

Dieses Argument des Staatsrates betrachte ich als einen Etikettenschwindel. Zum Einen wissen alle, dass der Abendverkauf bis um 21 Uhr nicht sehr interessant ist. Deshalb kann man ihn natürlich ohne weiteres verkürzen. Und zum Anderen unterschlägt der Staatsrat, dass die Läden während der Woche heute bis um 19 Uhr offen sind und nicht mehr wie früher bis um 18.30 Uhr. Kurz: Gönnen wir uns allen und insbesondere dem Personal am Wochenende eine Stunde länger Konsumstress-Freiheit und sagen wir Nein zu dieser Motion.

Ganioz Xavier (*PS/SP, FV*). Le canton de Fribourg possède sa telenovela, sa série sur feuilleton politique à rebondissements réguliers: l'élargissement des horaires d'ouverture des commerces. A chaque volet, le même scénario se présente: la droite libérale dépose une motion pour étendre l'horaire d'ouverture, les vendeuses et les vendeurs s'y opposent par un référendum et la population confirme par votation la position des salariés. Ce schéma s'est répété en 1996 et en 2003

également. Autre occurrence: le référendum portant sur les stations-service en 2005. Ayant obtenu ce qu'ils demandaient depuis toujours, c'est-à-dire une convention collective de travail, les employés des shop n'avaient pas soutenu le référendum de l'extrême gauche et, là encore, la population les a suivis. Egalement en 2005, les Fribourgeois ont rejeté à près de 60% l'ouverture nocturne et dominicale des magasins sis dans les gares et les aéroports. Il faut aussi rappeler la motion traitée en 2001, qui portait précisément sur l'ouverture du samedi jusqu'à 17 heures. Le Grand Conseil, à l'époque, l'avait justement balayée considérant qu'on ne pouvait pas en demander davantage aux vendeuses et vendeurs vu l'absence de convention collective et la précarité de leur salaire.

Depuis cette date, chers collègues, rien n'a changé. Contrairement aux stations-service, la convention n'est toujours pas signée dans le commerce de détail et les conditions de travail demeurent indécentes. Le seul élément qui a changé depuis, c'est la guerre acharnée, la guerre sans relâche, que les grands distributeurs se livrent entre eux sur le dos des consommateurs... mais aussi sur le dos des travailleurs au détriment de leurs conditions de travail et de leur rémunération.

Aujourd'hui, grâce aux députés Piller, Bapst, Glardon et Bourgeois, nous nous voyons donc gratifiés d'un nouvel épisode malgré la détermination de la population et, une nouvelle fois, sans tenir compte des vendeuses et des vendeurs. De cette extension, chers collègues, les vendeuses et les vendeurs n'en veulent pas. Tous les sondages effectués sur la question depuis 2001 révèlent une opposition qui dépasse la barre des 90% au sein des professionnels. Ce sont des données qui ont été régulièrement communiquées par voie de presse, de même que la demande toujours identique des syndicats d'aboutir à une convention collective. Puisque celle-ci n'existe pas et puisqu'aucune compensation n'est proposée aux vendeuses et vendeurs par le projet des motionnaires, la position des salariés et je dirais même leur énervement à la longue, leur dépit ne peuvent s'adoucir. Nous courons droit au référendum. Après tout, c'est peut-être bien ce que vise cette motion. Provoquer le référendum pour faire du «tout-consommation» un argument de campagne électorale pour séduire facilement, sans profondeur ni responsabilité... comme une mauvaise pub. Le cœur du problème avec cette motion est bien l'absence de tout accord passé avec les premiers concernés, les salariés de la branche. C'est un fait déjà reconnu et avéré que leurs salaires sont parmi les plus bas au sein de la population active et que leurs conditions de travail sont très dures: le travail sur appel, la flexibilité à outrance, une image professionnelle calamiteuse... Voilà des données réelles, voilà des réalités que les vendeuses et les vendeurs connaissent au quotidien alors qu'ils ne ménagent pas leur énergie pour nous servir. Comment voulez-vous dès lors que des milliers de salariés de ce canton acceptent une heure d'ouverture supplémentaire dans ces conditions et sans aucune compensation prévue? D'accord, le Conseil d'Etat prévoit de réduire d'une heure la nocturne hebdomadaire, mais nous ne sommes pas dans le cadre d'une simple manipulation arithmétique. Les commerces qui ne pratiquent pas la nocturne sont majoritaires et pour ceux qui la prati-

quent l'effectif mis en place est fortement réduit. Le samedi, par contre, tout le monde travaille. La compensation avancée par le Conseil d'Etat ne concernerait donc qu'une part infime des vendeuses et des vendeurs. En définitive, cette compensation n'en est absolument pas une.

Le Conseil d'Etat indique également dans sa réponse qu'il est décidé à édicter un contrat-type fixant un salaire minimum. Alors, si la démarche est louable, il n'en demeure pas moins qu'il n'y a là aucune garantie de compensation pour les professionnels. Premièrement et surtout, un employeur peut facilement déroger à un contrat-type. Ce contrat-type ne sera donc que très peu contraignant. Ensuite, établir un salaire minimum c'est bien, mais *quid* des conditions de travail, qu'en sera-t-il de la protection contre les licenciements, des indemnités en cas de maladie, du congé de maternité, de la planification des heures, etc.? Là, le Conseil d'Etat ne donne aucun engagement. Et enfin, en ce qui concerne le salaire minimum, quel sera-t-il? Prendra-t-il en compte l'ancienneté, la formation, les compétences des vendeurs? Là encore, pas de réponse claire du Conseil d'Etat.

La seule solution qui permettrait d'envisager la sortie du tunnel est une convention collective traitant tous ces points et négociée par les partenaires sociaux, comme ce fut le cas pour le personnel des shop de stations-service. Pourtant, cette convention collective était en bonne voie. Comme l'a souligné le député Siggen tout à l'heure, en 2004 et 2005 des relations régulières étaient entretenues entre partenaires sociaux pour aboutir à cette convention. Au centre des débats, l'éventualité d'un élargissement des horaires d'ouverture contre une convention collective de travail pour le personnel de vente. Ces échanges étaient constructifs et se déroulaient dans un climat de respect. Mais, le dépôt de la motion en février 2006 a mis un terme sec à ces négociations. En effet, en intervenant directement dans le travail des partenaires sociaux et en les privant d'un élément indissociable des pourparlers, la délégation syndicale ne pouvait que quitter la table des négociations. Depuis, plus aucune rencontre n'a réuni les deux parties. Elles attendent que cette motion soit réglée. Il est donc impératif de laisser les partenaires sociaux s'entendre sur la question et de les laisser reprendre leur travail de négociation. La seule voie pour y parvenir est le rejet de cette motion.

Je peux ici et devant vous prendre un engagement solennel, mandat m'en a été donné. Si le Grand Conseil rejette aujourd'hui la motion proposée, dès demain, une lettre des syndicats sera adressée à la délégation patronale l'invitant à reprendre immédiatement les négociations. Une solution peut et doit être trouvée. L'exemple des shop de stations-service a montré que c'était possible et cette motion ne doit pas cacher tous les efforts consentis jusque-là.

Tout particulièrement pour cette raison et pour laisser une chance aux vendeuses et aux vendeurs de notre canton d'être respectés dans leur travail, leur salaire et leur vie – alors que leurs entreprises accumulent des bénéfices par milliards – le groupe socialiste se détermine évidemment contre cette motion.

Aeby-Egger Nicole (*ACG/MLB, SC*). Comme d'autres collègues l'ont soulevé, notre société évolue. Nous avons besoin de plus en plus de flexibilité et nous sommes très occupés pour pouvoir remplir toutes nos obligations... les professions de la vente devraient être à notre service. Alors, pourquoi lutter contre l'élargissement des heures d'ouverture des magasins? Les shop sont ouverts bien plus longtemps et les personnes qui y travaillent survivent. De plus comme cela a déjà été soulevé précédemment, nos cantons voisins – celui de Vaud par exemple – n'offrent-ils pas à leurs habitants des heures d'ouverture bien plus conviviales? Il ne faut pas oublier que dans les shop, les employés bénéficient d'une convention collective de travail qui garantit un salaire minimum brut de 3300 francs pour les personnes sans formation et de 3500 francs pour les personnes avec formation et, en plus, avec un treizième salaire. Dans le canton de Vaud, la prolongation des heures d'ouverture n'a pu avoir lieu qu'après la mise en place d'une convention collective de travail. C'est donc une histoire liée à la théorie «coûts et avantages», bien connue en économie. Quels seront les avantages donnés aux employés de la vente en contrepartie de l'élargissement des heures d'ouverture des magasins? Eh bien, il n'y en aura pas. Donc, il n'y a pas de raison pour les personnes qui travaillent d'accepter de travailler plus longtemps le samedi. Dans la vente, les salaires sont encore pour beaucoup en dessous de 3000 francs. Le salaire du personnel sans formation soumis aux conditions générales est à 2780 francs et celui au bénéfice d'un CFC à 3000 francs. Dans les deux cas, bien des commerces versent des salaires encore en dessous de ces minimaux et sans treizième salaire.

De plus, les transactions ne vont que dans un sens. Par exemple, au début juillet, le syndicat Syna a écrit aux représentants des employeurs ici présents afin de continuer les pourparlers en vue d'une convention collective de travail. Actuellement, aucune réponse n'est donnée à cette demande de négociations. Alors, je ne peux que mettre en doute les belles promesses faites par mon collègue M. Siggen. Il ne faut pas non plus oublier que la fermeture des magasins à 16 heures a été, en 1999, le résultat d'un consensus lié à la prolongation des heures d'ouverture tous les soirs jusqu'à 19 heures et à l'instauration du nocturne une fois par semaine jusqu'à 21 heures. Mais, parler des heures d'ouverture des magasins ce n'est peut-être que soulever un problème idéologique: celui de travailler beaucoup pour consommer au maximum et à tout moment ou celui de vivre tout simplement et de ne consommer qu'en fonction de nos besoins et non pas en fonction de ceux qu'on nous incite à avoir.

Pour notre groupe, le gros problème est bien l'absence d'une convention collective de travail. C'est cela qui nous fait refuser cette motion, parce que l'accepter, ce serait cautionner un salaire inférieur à 3000 francs par mois pour un travail à temps complet... parce que l'accepter, ce serait continuer à défavoriser les employés de la vente de notre canton en comparaison avec les cantons voisins... parce que l'accepter, ce serait oublier les dures négociations menées en 1999.

Merci, Mesdames et Messieurs, de rejeter massivement cette motion. Si toutefois elle était acceptée, alors nous demanderions au Conseil d'Etat de compléter le projet

de loi en y indiquant l'obligation de la mise sur pied d'une convention collective de travail comme prérequis au changement des heures d'ouverture.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). Je crois qu'il n'y a pas beaucoup de commerçants dans la salle qui ont parlé. Je m'adresse donc à vous en tant que responsable d'un magasin et je me soucie aussi du sort du personnel.

Je soutiens et j'ai toujours soutenu l'heure d'ouverture le samedi jusqu'à 17 heures. Je pense que c'est nécessaire pour les commerçants fribourgeois et je trouve que c'était une faute d'avoir fait ce changement en 1999. C'est une faute qui a surtout coûté très cher aux petits commerces par rapport aux grandes surfaces. Je ne partage pas l'avis des syndicats disant que les nocturnes font moins de chiffre d'affaires que cette dernière heure du samedi et que les nocturnes sont donc préférables ou font moins de mal. Je crois que si on demande de meilleures conditions de travail pour le personnel, avec justesse, il faut aussi donner la possibilité aux employeurs de faire le chiffre d'affaires en conséquence. Or, on a perdu beaucoup de temps en Fribourg. Aujourd'hui, Berne ferme à 17 heures et Fribourg à 16 heures. Il y a 8 ans, c'était l'inverse et c'était un des atouts des commerces spécialisés de Fribourg. Entre-temps, Lausanne ferme à 18 heures. Donc, il ne s'agit plus, en l'occurrence comme il a été dit dans cette salle, de critiquer les habitudes de consommation, parce qu'aujourd'hui, ce chiffre d'affaires se fait à Berne et Lausanne et pas à Fribourg. C'est simplement une disparité régionale.

Mais... il y a un très grand «mais». Je vais quand même refuser cette motion aujourd'hui, car il y a le revers de la médaille. Eh oui! Il faut regarder les deux côtés! Aujourd'hui, ceux qui demandent la prolongation jusqu'à 17 heures, les mêmes milieux, ne sont pas d'accord de donner des conditions décentes à leurs employés. La réalité à Fribourg concernant le personnel de commerce est que des gérantes touchent un salaire de 14 francs à l'heure. C'est une grande surface commerciale en ville de Fribourg qui, depuis un certain temps, licencie systématiquement son personnel expérimenté travaillant depuis plus de 10 ans en le remplaçant par des jeunes filles inexpérimentées devant travailler sur appel. A Fribourg, aujourd'hui, il est malheureusement courant qu'on refuse aux vendeuses le paiement des vacances et des cotisations AVS. Donc, on ne peut pas donner une prolongation aux employeurs qui ne sont pas d'accord d'améliorer les conditions de travail dans ce sens. Ce n'est pas possible de demander au personnel de faire un effort supplémentaire et il a tout à fait raison de refuser cette prolongation aussi longtemps que la signature d'une convention collective n'est pas garantie. Vous êtes en retard d'une guerre. Les employeurs fribourgeois me semblent un peu comme le Dernier des Mohicans qui n'a pas vu changer l'ère du temps. Aujourd'hui vous avez des conventions collectives ou au moins des contrats-type à Berne, Lausanne, Genève, Bâle et bientôt en Valais et à Neuchâtel. A Neuchâtel, le contrat collectif va être élargi à une convention collective obligatoire. Donc, en Suisse romande vous êtes bientôt les derniers qui n'ont pas conclu une telle convention collective.

Je me tourne vers le Conseil d'Etat, car je suis un peu déçue de la réponse du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat avait la possibilité de dire «nous sommes d'accord de proposer un changement de loi, nous sommes d'accord d'accepter cette prolongation à condition qu'une convention collective soit négociée et conclue». Sans cette garantie, malheureusement, on ne peut que refuser cette prolongation et je le fais avec regrets.

Brodard Jacqueline (*PDC/CVP, SC*). Pour les commerçants de notre canton, la concurrence directe avec les commerces des cantons limitrophes ne se situant qu'à quelques minutes de voiture est bien réelle. Fribourg est bientôt le seul canton où les commerces ferment à 16 heures le samedi. La majorité des autres cantons octroie la fermeture du samedi à 17 heures et certains autres, tels que Schaffhouse et Vaud, pratiquent des horaires encore plus larges – on l'a déjà dit. Donc, si c'est possible ailleurs, alors à Fribourg, on devrait aussi comprendre et accepter qu'une extension modérée de l'horaire d'ouverture est justifiée et nécessaire. Les commerçants de la place confirment que c'est le samedi à partir de 14 heures que la fréquentation des magasins est la plus élevée et cela invariablement semaine après semaine et durant toute l'année. Les commerçants veulent et doivent travailler quand le client est là. C'est la base du commerce. Donnons-leur la possibilité de le faire. Les petits et moyens commerces, qui constituent une partie non négligeable du tissu économique de notre région, constatent que, depuis le 1^{er} janvier 1999, leur chiffre d'affaires perdu entre 16 heures et 17 heures le samedi n'est pas récupérable à un autre moment de la semaine. Voulons-nous continuer à pénaliser les commerçants de notre canton?

Il faut également préciser que malgré l'assouplissement de l'horaire d'ouverture, le personnel ne fera pas d'heures supplémentaires. Les horaires seront adaptés et répartis différemment. D'ailleurs, une partie du personnel de vente, féminin en particulier, travaille volontiers le samedi jusqu'à 17 heures. Certaines mères de famille apprécient, car ce jour-là, elles peuvent, la plupart du temps, compter sur la présence des pères auprès des enfants.

Le samedi reste le jour le plus favorable pour les commerçants, les habitudes des consommateurs en sont la preuve. Le développement du commerce en ville de Fribourg et dans le reste du canton ne saurait être remis en cause pour des raisons d'adaptation d'horaire.

Sachons garder la clientèle dans nos commerces, renforçons le rôle du commerce de proximité comme animateur de la communauté et octroyons à nos commerçants un cadre légal comparable à celui qui s'applique à leurs concurrents des cantons voisins.

Pour cela, je vous encourage, Mesdames et Messieurs, à soutenir la motion Glardon/Bourgeois.

Ganioz Xavier (*PS/SP, FV*). Je reviens, très brièvement, sur deux points qui ont été évoqués tout à l'heure.

Les motionnaires mettent en avant par leur texte le fait qu'il y a de nouvelles habitudes de consommation. Certes, il y a de nouvelles habitudes de consommation! Pourquoi pas? Mais il est tout de même à souligner

qu'il s'agit-là d'un argument qu'on nous ressasse depuis une dizaine d'années et qui avait notamment été mis en avant pour instaurer la nocturne hebdomadaire. Or, cette nocturne hebdomadaire se révèle un puissant échec et il est donc faux de mettre cet argument en avant de cette manière-là.

L'autre point concerne la création de postes d'emploi. Je pensais que les motionnaires allaient utiliser cet argument un peu plus fortement. Il n'a été souligné que très timidement et je comprends, bien leur en a pris, parce qu'on peut résumer la chose ainsi: on va prendre les mêmes arguments et on va recommencer. Je vais prendre un seul exemple. Pour l'entreprise Migros, l'année 2006 a été une année record en terme de bénéfiques, ce qui n'a pas empêché l'entreprise – l'enseigne – de sacrifier et d'anéantir plus de 8000 postes de travail alors que l'entreprise est de tous les combats en termes de libéralisation des horaires.

Ces considérations nous motivent bien sûr à rejeter cette motion.

Siggen Jean-Pierre (*PDC/CVP, FV*). Puisque j'ai été interpellé directement, je me permets une réplique. Je n'irai pas plus loin.

J'ai pris bonne note, M. Ganioz ou Camarade Député Ganioz, de la donnée d'ordre. Je peux quand même vous avertir que si le Grand Conseil devait donner un signe très négatif cet après-midi, cela refroidirait aussi l'intérêt des patrons en la matière.

J'ai un peu de peine à comprendre les syndicats qui disent aujourd'hui que les patrons ne veulent pas de CCT. Nous sommes participants à une CCT et nous le demeurons. La table est restée ouverte. Elle l'est encore aujourd'hui. Jusqu'à preuve du contraire c'est vous qui l'avez désertée et je comprends encore moins que vous ne voulez pas vous asseoir avec le Conseil d'Etat lorsqu'il souhaite nous réunir pour trouver ensemble une solution. Là, ça dépasse – je pense – ce qu'il fallait faire de votre côté.

J'ai encore une remarque. Je ne crois pas que la situation soit indécente dans le commerce de détail actuellement. Il est vrai qu'il y a des salaires minimum qui n'existent pas encore dans le domaine des grands magasins, mais les grandes surfaces pratiquent probablement des salaires proches de ceux que nous avons négociés avec les shop. En revanche, pour les petits commerçants, il y a des salaires en dessous, parce qu'on se trouve dans des conditions plus difficiles et c'est aussi en leur défaveur qu'on pourrait imaginer une solution trop forte.

M^{me} Aeby, j'ai un peu de peine – et je dirais même que ça va un peu au-delà de ce que l'on peut imaginer – qu'on reproche aujourd'hui aux patrons de ne pas répondre à des invitations d'un syndicat pour se mettre à une table de discussion quand le même syndicat nous répondait récemment qu'il n'entendait pas nous rencontrer tant que la motion n'était pas repoussée.

Enfin, M. Ganioz, permettez-moi encore une remarque. La nocturne n'est pas un échec. C'est simplement une possibilité pour les commerces de faire des affaires. Il y a des moments dans l'année, comme par exemple avant Noël, où la nocturne est une bonne occasion de faire des affaires; à d'autres moments c'est un peu moins vrai. Ce n'est pas la loi qui dit quand on fait des

affaires, c'est tout simplement la vie des hommes et des femmes, des Fribourgeoises et des Fribourgeois. La modification de la loi, très modestement, nous permet de tenir compte de nos besoins actuels.

Bourgeois Jacques (PLR/FDP, SC). Par rapport aux propos qui ont été tenus tout à l'heure, permettez-moi d'intervenir à nouveau.

On n'a certainement pas, avec M. Ganiot, les mêmes informations et les mêmes statistiques. Si on se réfère à cette dernière heure d'ouverture du samedi cela représente à peu près le quart du chiffre d'affaires de cette journée. Donc, cela répond aussi à une évolution et ça prouve une évolution ici des modes de consommation – n'en déplaise à ce qui a été dit tout à l'heure par le collègue Hubert Zurkinden.

Dans ce contexte-là aussi, j'appelle les partenaires sociaux à trouver au travers de cette convention collective un accord – un consensus – autour de cette table. C'est dans ce but que l'on doit trouver ce consensus car en définitive – comme rappelé tout à l'heure – ce n'est pas le rôle de l'Etat de se substituer aux partenaires sociaux. C'est à vous de trouver un consensus à cette table de négociation. Si cela va dans le sens de cette ouverture jusqu'à 17 heures – et c'est ce que nous espérons – pour être en conformité aussi par rapport aux cantons qui nous entourent, vous devez trouver une situation qui puisse satisfaire autant les employés que les employeurs.

Pour terminer, je dirais à ma collègue Christa Mutter que si on ne veut pas être des employeurs «Mohicans» votons cette motion et faisons preuve d'ouverture par rapport aux autres cantons. On ne sera pas des «Mohicans» en ce qui concerne l'heure d'ouverture.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Permettez-moi juste une toute petite remarque.

Comme je l'ai dit, bien sûr que j'aimerais bien voter cette motion, mais les garanties sont simplement insuffisantes pour le personnel. Cependant, je trouve un peu décevant que les deux côtés – soit du côté des syndicats, soit du côté des employeurs – agissent ici sur le ton du chantage en disant que si la motion est refusée ou que si la motion est acceptée, nous allons nous mettre à la table de négociation et seulement sous cette condition. Je crois que, aussi bien pour le personnel que pour les commerçants, il serait souhaitable que les deux parties s'engagent aujourd'hui, ici, dans cette salle à se mettre à la table de négociation sans condition. Si ce n'est pas possible, j'appelle au Conseil d'Etat de proposer ce rôle de médiateur, parce que refuser ainsi sous condition un changement de loi, un changement de discussion et de climat aussi, cela ne va aider personne, ni le commerce, ni le personnel.

Jutzet Ervin, Directeur de la sécurité et de la justice. Je remercie d'abord toutes les intervenantes et tous les intervenants. Vous avez constaté certainement que la question que vous devez trancher est une question éminemment politique, d'un grand intérêt public, qui suscite beaucoup d'émotions.

Je vous rappelle que le Grand Conseil, dans sa séance du 7 mars 2000, a rejeté par un score quand même assez

clair – 83 contre 30 – une motion Favre/Bielmann qui demandait la même chose. J'avoue que, depuis ces six ans, les données n'ont pas profondément changé mais il y a eu des changements. On les a entendus. Les habitudes des consommatrices et des consommateurs et surtout les régimes légaux dans de nombreux cantons ont subi une évolution qui tend vers une certaine libéralisation.

S'agissant de l'heure de fermeture le samedi, la plus grande partie des cantons a fixé cette fermeture à 17 heures et certains même à 18 heures. Ce sont les cantons de Soleure et de Lucerne qui pratiquent la fermeture à 18 heures. Et ce qui est très important, c'est que notre grand voisin, le canton de Berne, a autorisé les commerçants d'ouvrir depuis le 1^{er} janvier de cette année jusqu'à 17 heures. La motion Piller/Brouchoud Bapst s'inscrit dans ce contexte général tendant vers une libéralisation partielle des heures d'ouverture. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une extension modérée de l'horaire d'ouverture le samedi semble être justifiée si l'on tient compte des horaires pratiqués dans les cantons voisins et de l'intérêt légitime de commerçants fribourgeois pour bénéficier d'un cadre légal comparable à celui qui s'applique à ses concurrents. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion.

Permettez-moi quelques remarques. Comme évoqué dans les débats, le Conseil d'Etat avec les intervenants – par exemple M^{mes} Aeby et Mutter ainsi que MM. Genoud, Siggen et Ganiot – déplorent qu'il n'y a pas eu de convention collective, que ces négociations n'ont pas abouties – respectivement n'ont pas été vraiment sérieusement abordées – et que les deux partenaires sociaux campent un peu sur leurs positions. Le Conseil d'Etat, à l'instar du canton de Berne, pense qu'effectivement, si on prolonge l'ouverture des magasins d'une heure, cela mérite aussi une certaine compensation, comme Berne l'a prévue par un contrat-type. Je pense que les partenaires devraient vraiment se mettre autour d'une table et le Directeur de la sécurité et de la justice est le premier à vous inviter à vous réunir autour d'une table pour qu'on trouve une solution en commun. Si ces négociations ne devaient pas aboutir, à ce moment-là le Conseil d'Etat – comme il l'a dit dans sa réponse – élaborera un contrat-type, «einen Normalarbeitsvertrag», qui a quand même son importance. Je vais revenir sur cette question.

Le Conseil d'Etat propose également une deuxième compensation c'est-à-dire de restreindre, de limiter, l'ouverture nocturne de 21 heures à 20 heures. Der Abendverkauf soll von 21 Uhr auf 20 Uhr zurückversetzt werden. On me dit que c'est une certaine contradiction. A première vue, oui. On dit que les habitudes des consommatrices et consommateurs ont évolué... mais passez une fois un jeudi soir à Fribourg! Regardez les magasins! Combien de consommatrices et de consommateurs y a-t-il? Est-ce que c'est vraiment un sacrifice pour les employeurs? Je crois que là, il faut aussi que les deux parties fassent un pas et que ça aille dans la direction d'un compromis.

Ce n'est pas un Etikettenschwindel, Herr Zurkinden. Vielleicht auf den ersten Blick mag es so aussehen, dass effektiv hier nicht ein Gleiches gegeben wird. Aber für die Verkäuferinnen und Verkäufer ist es im-

merhin doch wichtig, dass sie diese Stunde hier am Abend für die Familien gewinnen.

Voici quelques réponses ou remarques aux intervenants.

M. Bourgeois, vous dites que ce n'est pas à l'Etat de négocier les conventions collectives. C'est juste! Ce sont les partenaires sociaux qui doivent négocier. Mais cela n'empêche pas l'Etat de participer à ces négociations en les invitant à négocier, en les invitant par exemple à essayer de fixer un horaire, un programme ou un lieu – puisqu'ils n'ont pas été capables jusqu'à présent de se mettre autour d'une table – et de leur montrer ce qui se fait dans d'autres cantons. Je crois que l'Etat a quand même un rôle à jouer. Il s'agit-là de la paix sociale et c'est un bien très précieux – ein sehr hohes Gut – que l'Etat a quand même aussi la responsabilité de protéger... de protéger peut-être aussi les parties plus faibles.

En contrepartie, M^{me} Mutter, vous dites qu'il faudrait limiter ou aller jusqu'à 17 heures à condition qu'il y ait une convention collective de travail. Je suis d'accord et tout le monde est d'accord avec une convention collective de travail. Le problème est le contenu et ça, on ne peut pas l'imposer. Alors, on tourne en rond si on dit qu'il faut d'abord une convention collective... mais l'Etat ne peut pas imposer le contenu de cette convention. C'est pour cela que, si on n'arrive pas à une convention collective de travail, il faut tout de même prévoir un contrat-type de travail – einen Normalarbeitsvertrag.

Je veux bien croire, M. le Député Ganioz, que ce n'est pas contraignant. C'est assez facile, vous dites, de déroger à un tel contrat-type, mais c'est quand même un grand symbole. Un contrat-type signifie que l'Etat élabore un contrat-type qui vaut dans tous les cas où les partenaires – les parties – ne dérogent pas. Donc, s'il n'y a pas de contrat, c'est ce contrat-type qui compte. Je vois mal des propriétaires des grandes surfaces s'écarter d'un tel contrat-type et donner des conditions moins favorables. Cela serait, à mon avis, une très mauvaise publicité pour ces grandes surfaces. Donc, ce document est quand même d'une très grande importance et le canton de Berne l'a fait. Je suis en possession de ce «Normalarbeitsvertrag», qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier de cette année et où l'on fixe par exemple les salaires minimaux, les heures de travail, etc. Cela ne remplace pas une convention collective, qui serait idéale, mais cela a quand même une certaine importance.

En ce qui concerne l'intervention de M. le Député Yvan Hunziker, je comprends vos arguments. Il est clair que ce n'est pas une bonne chose pour tout le monde. Cela peut aussi avoir un effet contraire pour les petits commerçants mais, ma foi, dans une démocratie c'est la majorité qui va trancher.

Herr Grossrat Zurkinden: «Konsumentenstress», «Konsumentenfreiheit». Vous avez eu un peu un langage philosophique – que je comprends – et il vous est loisible de voter contre, mais il y a aussi une attente notamment des jeunes consommatrices et consommateurs, qui ont effectivement modifié leurs habitudes et qui – on le voit dans les shop – aiment bien acheter également le soir. Est-ce que c'est une bonne chose ou non? Ce n'est pas la question. La question est: est-ce

que l'Etat ici doit libéraliser ou pas? Je crois que vous avez les arguments sur la table et je vous laisse juge de cette question.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 60 voix contre 33. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, 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), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 60.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Steiert (FV, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 33.*

S'est abstenu:

Grandjean (VE, PDC/CVP). *Total: 1.*

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

Projet de décret N° 27 sur les naturalisations¹

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

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

¹ Décret pp. 1190ss.

Entrée en matière

Le Rapporteur. La Commission des naturalisations s'est réunie à six reprises pour examiner le présent projet de décret. Après examen de 108 dossiers et audition des candidats de première génération et de certains de deuxième génération, ce qui représentait 191 personnes, la Commission a donné un préavis positif pour 99 dossiers, soit 109 personnes de première génération et 69 de deuxième génération. La Commission constate que toutes les personnes figurant dans le projet de décret tel qu'il vous est présenté remplissent les conditions légales tant fédérales que cantonales.

C'est à l'unanimité de ses membres que la Commission des naturalisations vous recommande d'accepter le projet de décret qui vous est soumis sous réserve de deux modifications mineures dont je vous ferai part lors de l'examen des articles.

Le Rapporteur. Comme je viens de vous l'annoncer la commission vous propose les modifications suivantes.

Premièrement, au N° 27, il y a un changement de nom à effectuer. Suite à la requête de M^{me} Gomez-Martinez en date du 7 août 2007 et à la décision du Service de l'état civil et des naturalisation du 6 septembre 2007, M^{me} Gomez-Martinez est autorisée à porter dorénavant le nom de Nuño. C'est sous ce nom-là qu'elle figurera dans le décret définitif.

Deuxièmement, au N° 36, la famille Lamberti de Châtel-St-Denis, leur enfant Tatiana Raffy étant née le 6 juin 1988, elle est donc majeure et doit faire l'objet d'un dossier séparé de celui de ses parents, avec l'ajout d'un astérisque pour les personnes de deuxième génération et d'un nouveau numéro, chose qui sera faite dans le projet définitif.

Le Commissaire. Ces deux modifications permettent au décret de coller encore plus à la réalité. Pas d'autres commentaires.

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

Lecture des articles

ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

Vote final

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, tel qu'il sort des délibérations, par 64 voix contre 0. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Borschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE,

ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), 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), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur, Schnyder (SC, PS/SP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Steiert (FV, PS/SP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 64.*

S'est abstenu:

Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 1.*

Projet de loi N° 14 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse¹

Rapporteur: **Denis Grandjean** (PDC/CVP, VE).

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

Entrée en matière

Le Rapporteur. En préambule, je tiens à dire que je ne suis pas chasseur et que j'ai un profond respect pour les disciples de Saint-Hubert, qui connaissent bien la faune et la flore et qui sont de très bons partenaires de l'Etat pour la protection de notre belle nature fribourgeoise.

Ce projet de loi N° 14 modifiant la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse comporte trois objets.

En premier lieu, le terme «chasseur» est remplacé par la «Fédération cantonale des chasseurs fribourgeois» afin que l'Etat dispose d'un interlocuteur représentant les chasseurs. Il est à relever que cette fédération réunit presque la totalité des chasseurs fribourgeois.

En deuxième lieu, un exercice périodique de tir doit être suivi par les chasseurs. Ce point a été favorablement accueilli par les membres de la commission. Des questions ont été posées sur la périodicité, qui devrait être tous les 3 à 5 ans, sur l'arme et le type de munitions utilisées, qui devraient être ceux utilisés pour la chasse; ce qui est logique.

Il y a également des questions sur les lieux de tir. En effet, le canton de Fribourg ne compte qu'un seul stand de tir adapté en activité. De plus, cet exercice de tir devrait être un entraînement de tir mais également de maniement de l'arme et de son utilisation.

En troisième lieu, il est demandé que le Grand Conseil délègue la compétence au Conseil d'Etat de pouvoir apporter des modifications mineures aux conventions

¹ Message pp. 1077ss.

intercantonales. Toutefois, les modifications plus fondamentales seraient toujours soumises au Grand Conseil.

La commission a décidé à l'unanimité d'entrer en matière et vous demande d'accepter ce projet de loi.

Le Commissaire. M. le Rapporteur ayant été très complet, je ne vais pas prolonger sinon pour renforcer l'idée que le Conseil d'Etat est très attaché à répondre aux appels de la Fédération fribourgeoise, qui veut responsabiliser les chasseurs. Et par ces modifications de loi mineures, nous donnons l'occasion à la Fédération de montrer justement qu'on peut aller dans ce sens d'une meilleure collaboration et d'une meilleure responsabilisation. Il y a très longtemps que nous essayons d'avoir un partenaire unique dans ce canton. Nous sommes très heureux d'y être arrivés. C'est maintenant le moment de l'incarner dans la loi.

Pour les autres objets, je crois que tout le monde s'accorde à dire que les chasseurs doivent être les meilleurs tireurs possible et aussi que le Grand Conseil en a un tout petit peu marre d'avoir des modifications de concordats mineures, traitant d'une demi-heure de différence de chasse et qu'on est le seul canton. Je ne dis pas que notre situation fait rire les cantons voisins, mais pas loin, où on doit venir au Parlement pour des modifications aussi mineures! C'est évident que pour toutes les autres modifications fondamentales, le Grand Conseil reste compétent.

Schuwey Roger (*UDC/SVP, GR*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a décidé d'entrer en matière sur ce projet de loi. Le tir de réglage pour les chasseurs, je trouve que c'est une bonne chose. Ce qui m'inquiète un peu c'est le manque d'installations de tir pour les chasseurs de notre canton. Je propose au Conseil d'Etat de réfléchir pour éventuellement faire quelque chose dans le sud de notre canton.

Fasel-Roggo Bruno (*ACG/MLB, SE*). Unsere Fraktion ist einstimmig für «Eintreten». Wir sind für ein obligatorisches Schiessen für alle Jäger zur Erlangung der Jagdpatente und zwar aus folgenden Gründen: erstens zur Sicherheit der Mitmenschen und der Jäger selbst. Dann das Zweite ist das weidmännische Erlegen von Tieren, die Kontrolle der Funktion der Waffen und Munition und die Handhabung der Waffe. Wir sind aber gegen ein zwingendes Leistungsziel wie etwa eine Minimalpunkt- oder Trefferzahl. Wir sind auch der Meinung, dass der kantonale Jägerverband diese Aufgaben übernehmen kann und soll. Mit Bezeichnung von verantwortlichen Schiessinstruktoren, Meldung an das Amt, Erstellung von einheitlichen Weisungen und Kontrollformularen, bzw. -blättern besteht die Möglichkeit, mit Jägern im Kanton Waadt oder im Kanton Bern dieses obligatorische Einschieszen der Waffe durchzuführen. Wir sind auch für die Kompetenzerteilung an den Staatsrat. Es ist richtig und wichtig, dass der Staatsrat die Kompetenz erhält über den Artikel 24, Absatz 3 (neu) wie im Artikel 2 über das Jagdgesetz vorgesehen mit den Nachbarkantonen interkantonale Vereinbarungen zu treffen. Mit diesen

Bemerkungen wird die Fraktion Mitte-Links-Bündnis die Botschaft einstimmig unterstützen.

Corminbœuf Dominique (*PS/SP, BR*). Le groupe socialiste a étudié avec attention le message n° 14 accompagnant le projet de loi sur la chasse ainsi que la partie ratifiant une convention concernant la chasse.

L'article central de l'objet qui nous est soumis est sans nul doute l'article 19, qui concerne l'exercice périodique de tir. Ceci est une bonne chose après les incidents que nous avons connus et qui ont fait les choux gras de la presse. Mais cette nouvelle disposition entraînera avec certitude quelques nuisances. Le lieu ou les lieux d'entraînement au tir devront être bien spécifiés et de nouvelles places ne devraient être tolérées qu'en contrepartie de la fermeture de places existantes. La prise en compte de l'environnement devra être clairement spécifiée en ce qui concerne la prévention des nuisances, des dangers et l'élimination des déchets. Aucun entraînement ne devrait se dérouler sans une surveillance physique assurée par la Direction et ceci aussi en collaboration avec le corps des gardes-chasse.

Le groupe socialiste s'étonne que la réglementation régissant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes autorise la chasse du sanglier dans les réserves sud du lac de Neuchâtel lorsque cela est nécessaire. Imaginez les quantités d'espèces que l'on dérange pour en réguler une. Nous connaissons et maîtrisons les divers moyens de protection des cultures de ces mammifères parfois ravageurs et on peut dédommager les cultivateurs lorsque la situation l'exige. Nous sommes persuadés que la régulation peut se dérouler en dehors des réserves naturelles et ceci avec un peu de volonté de la part de la Direction.

C'est avec ces considérations que le groupe socialiste entrera en matière sur ce projet de loi et, selon les garanties données par M. le Commissaire du gouvernement, votera en faveur des diverses propositions.

Glauser Fritz (*PLR/FDP, GL*). Le groupe libéral-radical a pris connaissance de ce projet de loi avec beaucoup d'intérêt. Le groupe propose d'entrer en matière et d'accepter ce projet de loi tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Que la Fédération cantonale des chasseurs fribourgeois soit désormais l'interlocuteur des chasseurs vis-à-vis du canton est une bonne solution. Que la même Fédération propose au Conseil d'Etat d'ajouter dans la loi l'obligation de suivre un entraînement régulier de tir devrait rassurer, autant les chasseurs que le gibier; pour le chasseur, cela permet de ne pas louper sa cible et pour le gibier, de ne pas souffrir!

Il nous paraît justifié de déléguer au Conseil d'Etat la compétence de régler les normes de moindre importance dans les concordats intercantonaux concernant la chasse.

Romanens Jean-Louis (*PDC/CVP, GR*). Le groupe démocrate-chrétien a examiné le projet de modification de loi sur la chasse et soutient sans réserves les trois modifications présentées avec les remarques suivantes.

Il se réjouit que l'ensemble des chasseurs fribourgeois soit enfin réuni sous une seule fédération. Cela devrait faciliter les relations entre le Service de la chasse et la Fédération des chasseurs; je l'espère en tout cas!

L'introduction d'une nouvelle disposition en relation avec l'obligation pour le chasseur de s'astreindre périodiquement à un exercice de tir est réjouissante du fait que cette nouveauté a été mise en place en accord avec la Fédération cantonale des chasseurs. Il ne s'agit nullement d'introduire un tir obligatoire mais simplement de s'assurer que le chasseur s'astreint périodiquement à un exercice de tir avec son arme. Il s'agit d'inculquer aux chasseurs une meilleure connaissance du tir, de leurs armes et de la sécurité. Cet exercice est tout à l'honneur des chasseurs qui veulent pratiquer une chasse la plus propre possible et éviter de blesser le gibier. Nous sommes d'avis que cette obligation devrait prendre le rythme d'une fois tous les cinq ans afin de tenir compte des possibilités restreintes d'utilisation des installations de tir existantes.

Pour ce qui concerne la délégation de compétences au Conseil d'Etat pour signer des modifications mineures dans les conventions intercantionales sur l'exercice de la chasse, notre groupe approuve sans réserve cette modification, qui va permettre une simplification dans les décisions.

Nous proposons d'accepter ce projet de loi.

Le Rapporteur. Je constate que tous les groupes parlementaires soutiennent cette modification de la loi.

Concernant les paroles de M. Roger Schuwey sur la question des lieux de tir, c'est vrai que cela a été réellement soulevé en commission qu'il n'y a qu'un seul lieu de tir dans le canton. Dans le sud du canton, il n'y a rien du tout. Les tireurs fribourgeois doivent se rendre dans le canton de Vaud ou à Ulmiz pour aller tirer; c'est un problème! Je laisserai répondre M. le Conseiller d'Etat à ce sujet.

Concernant M. Bruno Fasel, qui parle des entraînements de tir, qui doivent rester des entraînements et non un tir de précision, je le lui donne entièrement raison. L'important, c'est de toucher la cible mais surtout de ne pas toucher une personne dans la troisième zone, qui se trouve derrière la cible. C'est plus le maniement de l'arme et la vision du tir que la cible qui sont importants.

Concernant M. Dominique Corminbœuf, qui est pour la prévention des nuisances dans les entraînements de tir. Je crois que c'est très bien! Ce serait bien d'avoir deux lieux de tir parce qu'un seul stand dans le canton, ce n'est pas suffisant!

Finalement, M. Jean-Louis Romanens est aussi pour un entraînement peut-être tous les cinq ans. Un entraînement, je crois que c'est vraiment le reflet de toute la commission, il faut que cela reste en entraînement de tir et non des tirs obligatoires avec résultats à la clé.

Le Commissaire. Je crois que la préoccupation de trouver un autre endroit d'entraînement dans le canton, spécialement dans le sud, est légitime. J'imagine qu'avec la Fédération, nous allons trouver une solution, puisque c'est avec elle que nous allons organiser ces tirs.

Pour ce qui est des remarques de M. Dominique Corminbœuf, pour qui les sangliers, selon ses termes, sont parfois ravageurs, nous on a plutôt des informations qu'ils sont toujours ravageurs. J'informe le Grand Conseil que le fonds de la faune qui sert à défrayer les dégâts est alimenté par les chasseurs eux-mêmes, donc pas par l'Etat. Donc, ce sont les chasseurs qui contribuent à alimenter le fonds qui sert à dédommager les propriétaires de cultures qui ont pris les mesures qui étaient demandées. C'est quelques dizaines de milliers de francs sur le canton de Fribourg par année mais quelques centaines sur Vaud! Et les sangliers sont tellement malins qu'ils savent très bien qu'il faut aller se cacher dans les réserves et c'est là qu'on est obligé d'aller les chercher si on veut apporter une certaine régulation.

Quant à la proposition de M. Fritz Glauser, j'attendrai quelques années peut-être avant d'informer la faune qu'elle ne risque plus de souffrir. Quelques années d'entraînement de tir peut-être...

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

Première lecture

ART. 1 À 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– La première lecture est ainsi terminée. Il est passé directement à la deuxième lecture.

Deuxième lecture

ART. 1 À 3, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation de la première lecture.

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

Vote final

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 77 voix contre 0. Il n'y a pas d'abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Coting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Roche (LA, ACG/MLB), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP),

Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), 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 (), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Steiert (FV, PS/SP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 77.

Initiative parlementaire N° 161.06 Solange Berset/Benoît Rey (demandant l'implication du Parlement dans les collaborations intercantionales)¹

Prise en considération

Haenni Charly (PLR/FDP, BR). Faute de grives, on mange des merles. Cette maxime résume la réponse formulée par le Conseil d'Etat à notre initiative parlementaire, que le Conseil d'Etat veut transformer en motion. La prise de position ne fait ainsi que confirmer la position inconfortable, pour ne pas dire ambivalente, dans laquelle se trouvent les parlements cantonaux. Nous ne serons pas écoutés lors des négociations importantes, la cause semble entendue et nous n'avons pas d'autres moyens que de nous ranger derrière l'argumentation du Conseil d'Etat.

A décharge, nous dirons aussi que nous savons pertinemment que la politique extérieure va considérablement évoluer et que nous assisterons dans les années à venir à une multiplication des accords et concordats intercantonaux, le coup d'accélérateur ayant été donné par l'acceptation par le peuple suisse de la RPT en novembre 2004. Nous encourageons d'ailleurs cette politique, qui va dans le bon sens, mais force est de relever que le seul outil à notre disposition, à savoir la Convention des conventions, devient désormais désuet, car les accords concernent un cercle toujours plus grand et des domaines toujours plus larges.

Nous devons aussi tirer un constat. Les conférences intergouvernementales ont pris de l'ascendant à tel point qu'elles se substituent de plus en plus, d'une part, à la Chambre des cantons, le Conseil des Etats et que, d'autre part, elles phagocytent notre travail de parlementaires, cela devient un fait avéré. Nous demandons au Conseil d'Etat de mettre un peu d'empressement dans l'élaboration d'un premier avant-projet de dispositif législatif, qui aurait dû d'ailleurs déjà voir le jour suite à la motion de la Commission des affaires extérieures acceptée en 2005. A ce sujet, nous entendons souvent la remarque que les affaires extérieures concernent tous les départements, donc dépendent de nos sept ministres. Vous connaissez le dicton «*Lorsque tout le monde s'en occupe...*», je vous laisse deviner la suite! Nous ne pourrions plus longtemps ne pas at-

tribuer un portefeuille des affaires extérieures à l'une des sept Directions, car l'objet devient trop important. D'ailleurs, dans la même veine, est-ce que les finances de l'Etat ne concernent qu'un seul département? Poser la question, c'est y répondre. Je vous remercie dès lors d'accepter non pas la transformation en motion, mais d'accepter l'initiative parlementaire telle que nous l'avons déposée, car l'initiative parlementaire, telle que prévue dans notre loi sur le Grand Conseil, demande de renvoyer à une commission, qui a ensuite la charge de préparer un projet alors que la motion ne donne aucune garantie quant à la participation des députés.

Je vous demande par conséquent d'accepter l'initiative parlementaire.

Bapst Markus (PDC/CVP, SE). Ich gebe Ihnen hier zuerst die Position der CVP-Fraktion bekannt. Die interkantonale Zusammenarbeit ist komplex, sehr dynamisch und gewinnt an Bedeutung. Denken wir etwa an die Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs. Gleichzeitig ist diese Zusammenarbeit nach wie vor ein Experimentierfeld: Die bestehenden Regeln sind nicht für jedes Konkordat gleich und innerhalb des Kantons fehlt nach wie vor eine gesetzliche Grundlage, welche die Kompetenzen und die Zusammenarbeit zwischen Staatsrat und Grossrat festlegt. Dies verlangt die parlamentarische Initiative. Dieses Anliegen hat der Grosse Rat bereits in der im Jahr 2005 eingereichten, und dann überwiesenen parlamentarischen Initiative der Grossräte Rey, Bapst, Haenni und Berset manifestiert und diese Initiative wurde auch angenommen. Der Staatsrat sollte uns in absehbarer Zeit gemäss diesem Anliegen ein Projekt unterbreiten. Die CVP-Fraktion hat die Schaffung gesetzlicher Grundlagen, welche die Zusammenarbeit, die Verfahren und die Kompetenzen von Staatsrat und Grossrat festlegen, damals unterstützt, und unterstützt deshalb auch diese Initiative, welche das Gleiche beabsichtigt. Die Fraktion ist aber wie der Staatsrat gegen das Anliegen der Initianten, welche wünschen, dass der Staatsrat von Parlamentariern bei interkantonalen Verhandlungen begleitet wird. Wir sind der Auffassung, dass Konkordats- und Vertragsverhandlungen im Interesse des Kantons nicht öffentlich erfolgen dürfen und die Gewaltentrennung klar respektiert sein muss. Unserer Auffassung nach sind Verhandlungen vorerst Auftrag der Regierung und nicht des Parlaments. Wenn dann das Parlament in einem zweiten Schritt ein Verhandlungsergebnis begutachtet und allenfalls gutheisst, bevor dieses unterschrieben ist, zum Beispiel, dann wäre das dann eine Rückenstärkung für den Staatsrat. Die Fraktion wird im Sinne der Antwort des Staatsrates dem Begehren zustimmen, d.h. wünscht, dass das Begehren; die Initiative in eine Motion umgewandelt wird, damit uns eine entsprechende Grundlage durch den Staatsrat präsentiert wird.

Erlauben Sie mir bei dieser Gelegenheit noch einige Worte als Kommissionspräsident der Kommission für auswärtige Angelegenheiten (KAA). Ich gebe Ihnen hier Auskunft gemäss Auftrag der Kommissionssitzung vom 23. Juli des laufenden Jahres. Der Gegenstand der Sitzung war eine Aussprache zwischen der Kommission und dem Staatsrat zur Regelung gerade

¹ Déposée et développée le 10 octobre 2006, *BGC* p. 2362; réponse du Conseil d'Etat le 30 mai 2007, *BGC* p. 1319.

dieser interkantonalen Zusammenarbeit. Seitens der Regierung haben am Gespräch Frau Staatsratspräsidentin Isabelle Chassot und der Staatsrat Corminboeuf teilgenommen. Ich gebe die Ergebnisse dieser Sitzung kurz wieder: Die KAA hat festgestellt, dass der Staatsrat die Sorgen und Anliegen der Kommission und des Parlamentes bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit teilt und dass klar geregelt werden muss, inwiefern die gesetzgebende Gewalt besser in diese Zusammenarbeit einbezogen wird. Die Kommission verlangt, dass das Parlament möglichst frühzeitig bei Verhandlungen konsultiert werden soll. Die hierfür erforderlichen Bedingungen sollen nun möglichst rasch diskutiert und festgelegt werden. Die KAA insistiert, dass das Parlament mindestens einmal jährlich umfassend vom Staatsrat über diese interkantonale Zusammenarbeit informiert wird.

Rey Benoît (AGC/MLB, FV). Dans le débat sur l'ouverture des magasins, nous avons parlé de «*en retard d'une guerre*» ou de «*réserve de Sioux*». Il était certainement un temps, au niveau de la Confédération suisse, où les problèmes pouvaient être réglés en proximité et où les trois niveaux traditionnels des autorités politiques, la commune, le canton et la Confédération, servaient à régler toutes les infrastructures nécessaires. Par contre, une évolution indéniable a voulu que, d'une part, les infrastructures nécessaires au fonctionnement de notre société d'aujourd'hui changent et que, d'autre part, les institutions politiques se modifient. Les infrastructures politiques changent. Il n'y a qu'à voir les questions liées à la formation, à la formation professionnelle, aux hautes études. Les universités travaillent ensemble, les hautes écoles sont devenues un réseau au niveau suisse. Nous avons la Haute Ecole spécialisée de la Suisse occidentale; il y en a quatre autres au niveau Suisse. Les écoles polytechniques fédérales travaillent en collaboration avec les universités et les hautes écoles.

Qui donc peut continuer à gérer ces nouvelles infrastructures? Nous l'avons vu au sein de notre parlement dans d'autres domaines, dans les domaines sociaux, dans le domaine de la prise en charge par exemple des délinquants avec la planification des structures de détention ou alors toutes les structures sociales, les structures adéquates pour les personnes handicapées. Il est logique que tout le monde collabore et que nous ayons une rationalisation des structures. Les trois niveaux auraient pu éventuellement contribuer à résoudre ces difficultés si on avait tout laissé au niveau de la Confédération pour toutes les infrastructures intercantionales. Mais comme dit déjà précédemment, nous avons voté une loi sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et introduit un quatrième niveau intermédiaire, celui des collaborations intercantionales. A partir du 1^{er} janvier prochain, onze objets obligeront les cantons à collaborer entre eux, à établir de nouvelles conventions pour gérer de nouvelles infrastructures. Il est donc absolument nécessaire que nous nous donnions les outils indispensables.

Lundi dernier, lors de la dernière séance du Bureau de la HES-SO S2, nous nous sommes à nouveau posé des questions sur le rôle de cette commission interparlementaire étant donné que sur un budget qui dépasse les

centaines de millions de francs, la commission parlementaire prend acte. Nous sommes toujours dans une structure où ce sont les parlements cantonaux qui votent les budgets mais quelle en est la conséquence? La conséquence, c'est que de la même manière que cela s'est passé pour les communes il y a un certain temps, cela va se passer pour les cantons maintenant avec une augmentation de ce que l'on appelle «les dépenses liées», qui seront liées par les concordats intercantonaux. Il est donc urgent que les parlements puissent redéfinir leur rôle, reprendre la gestion et reprendre les possibilités d'intervenir sur les conséquences de ces concordats et de ces collaborations intercantionales.

Pour ma part, je regretterai une chose: c'est la deuxième initiative parlementaire dont nous parlons. La première a été acceptée par notre Grand Conseil il y a fort longtemps. Nous sommes maintenant à quatre mois de l'entrée en vigueur de la RPT, le groupe de travail pour élaborer cette loi intercantonale n'est toujours pas convoqué et je le déplore. Le Conseil d'Etat, dans sa réponse, nous dit qu'un premier avant-projet nous arrivera dans l'automne 2007 et qu'ensuite, les parlementaires seront associés de manière à pouvoir présenter une loi en 2008. J'aurais aimé que cette réalité ait une année d'avance par rapport au timing que nous avons maintenant.

L'initiative parlementaire est un instrument que nous avons accepté de maintenir. C'est la raison pour laquelle je vous demande de soutenir le maintien de cette initiative parlementaire. Par rapport à la réserve faite par le gouvernement sur le fait de prendre des parlementaires pour participer aux négociations, je comprends tout à fait ces réserves, l'impossibilité vu la grandeur que cela ferait au niveau des séances, mais rien n'empêche le gouvernement, avant d'aller négocier lui-même de manière souveraine, de prendre l'avis lors d'une séance préalable d'un groupe de parlementaires pour se forger son opinion.

Je vous demande donc de soutenir l'initiative parlementaire telle que proposée avec la suppression de ce dernier paragraphe sur la participation aux négociations.

Berset Solange (PS/SP, SC). Je remercie le Conseil d'Etat pour la réponse qu'il a donnée suite à l'initiative parlementaire. Et à sa lecture, on pourrait croire que tout va bien, tout va bien dans le meilleur des mondes, dans le fonctionnement qui implique le législatif et le Conseil d'Etat par rapport aux collaborations intercantionales diverses.

Or, Mesdames et Messieurs les Député(e)s, il faut savoir que si nous voulons être pris au sérieux dans l'exercice de notre mandat et participer activement aux différents processus en cours, il faut savoir si nous voulons ceci ou si nous acceptons d'être purement et simplement des avaliseurs de propositions. Car depuis 2004, année où la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre cantons et Confédération a été acceptée par le peuple et mise en vigueur, nous attendons toujours la création d'une loi sur les collaborations intercantionales. La motion a été déposée en octobre 2005, il y a deux ans. Dans sa réponse, en juin 2006, le Conseil d'Etat avait rappelé qu'il veillera à associer à ce travail législatif des membres de notre parlement, puisque, à

cette époque, nous avons accepté la transformation de l'initiative populaire en motion.

J'aimerais soulever ici que l'initiative parlementaire, cela a déjà été dit, est un nouvel instrument dont s'est doté notre parlement. Or, systématiquement, le Conseil d'Etat propose de le transformer en motion. Ainsi les députés reçoivent des avant-projets ou projets élaborés uniquement par le Conseil d'Etat et les Services, la seule différence étant qu'avec l'initiative parlementaire, les député(e)s sont impliqué(e)s dès le début du processus. Eh bien, depuis le dépôt de la motion en 2005 et malgré les propos du commissaire du gouvernement, nous n'avons, nous député(e)s, pas encore participé à des démarches pour une éventuelle élaboration de cette loi sur les collaborations intercantionales! Dans cet esprit, nous demandons d'accepter l'initiative telle qu'elle a été proposée et de ne pas la transformer en motion.

Il est évident que nous pourrions nous rallier à la proposition du Conseil d'Etat, qui est de ne pas accepter que des députés accompagnent les conseillers d'Etat en cas de négociations. Il s'agira cependant, en acceptant cette initiative parlementaire, de mettre en place, pour la première fois, et en tout cas de tenter de mettre en place les instruments nécessaires à formaliser une initiative parlementaire ou en tout cas de faire en sorte que l'implication de notre parlement soit effective depuis le début du processus.

Alors je vous demande, comme trois de mes collègues, d'accepter l'initiative parlementaire.

Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je reconnais bien volontiers que ce dossier aurait pu avancer à pas plus rapides et je reconnais que le Conseil d'Etat, en 2002, s'était posé la question s'il fallait rattacher les affaires extérieures à une Direction mais qu'il avait décidé, à ce moment-là, de les rattacher plutôt à la Chancellerie et que cette décision a, ma foi, peut-être aussi entraîné un manque d'empressement que je reconnais bien volontiers aujourd'hui. Pourtant, je crois qu'il serait faux de dire que rien ne s'est fait.

Au niveau de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale, nous avons eu un intense travail, qui a abouti à des comparaisons intercantionales, qui montrent quand même qu'en Suisse romande on est beaucoup plus sensible que dans une certaine autre partie de la Suisse à cette prise en considération du travail parlementaire. Je fais référence ici à une matinée que nous avons consacrée, lors de nos séminaires annuels à Interlaken, à cette problématique et je peux vous dire que les regards de nos collègues d'Outre-Sarine étaient pour le moins lourds quand on leur a dit qu'on voulait associer les députés aux négociations. Ils ont déjà de la peine avec la Convention des conventions, donc ils ne comprenaient pas cette réalité-là. Mais cette séance était fort instructive, puisqu'elle a vu participer le président du Conseil d'Etat valaisan, le président du Conseil d'Etat de Bâle-Ville, qui ont pu faire part des volontés des parlementaires d'être associés suffisamment tôt.

M. Haenni a dit qu'à défaut de grives, on mangerait des merles. Je me suis laissé dire que les merles, bien apprêtés, ce n'était pas si mauvais non plus! Mais c'est vrai que l'autre remarque qu'on peut faire, c'est que quand

on travaille en collaboration avec un seul canton – on l'a prouvé avec le canton de Vaud dans les domaines de collaboration entre le Gymnase broyard et l'Hôpital – c'est relativement facile. Quand on travaille au niveau de la Suisse occidentale, avec sept cantons, c'est un peu plus compliqué, mais quand on travaille avec les vingt-six cantons, avec toutes les sensibilités que cela comporte... Je vous donne un seul exemple, le concordat pour la Haute Ecole d'Agriculture a été accepté en 2001, certains cantons n'y ont adhéré qu'au début 2007 – je ne vais pas vous donner les noms ici – il a fallu six ans! Et cette année, il y a déjà des cantons qui demandent d'en ressortir, des cantons qui avaient adhéré en 2001! On voit donc là que les difficultés sont réelles.

C'est vrai aussi que la séance dont a parlé M. Bapst, le président de la Commission, qui a eu lieu le 24 août avec la présidente du gouvernement et la Direction des institutions, était très favorable et je me permets peut-être de vous rappeler ce qui avait été décidé. C'est qu'il faut définir très rapidement à quelle échelle ou à quel moment le législatif doit être impliqué, que le Parlement doit être consulté de manière précoce, c'est-à-dire non pas à la fin quand il n'y a plus rien à dire, mais au début des projets et que nous avons insisté sur la nécessité d'une information annuelle complète et de compléments ponctuels au fur et à mesure de l'avancée des dossiers. Je crois que ce qui était surtout ressenti par les députés, c'est ce manque d'information au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Dans ce sens-là, je pense que la décision que nous avons prise ou que l'engagement que nous avons pris ne peut être que bénéfique. C'est un domaine exemplaire, où la réflexion, dans tous les cantons, reste plus que jamais perpétuellement en mouvement. C'est peut-être un truisme de le dire, mais vous avez vu dans la réponse à la première motion que nous avons fait un état de la situation. Nous avons demandé à l'Institut du fédéralisme de compléter cet état de la situation, parce qu'en deux ans, beaucoup de choses ont changé. Et pour revenir sur votre proposition, qui est un peu différente de celle du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat avait pris peut-être un peu trop à la lettre la loi sur le Grand Conseil, qui dit que l'initiative parlementaire est la proposition de charger un *organe* du Grand Conseil, simplement. C'est bien prévu que le Conseil d'Etat puisse y être associé, mais ça n'est pas prévu que les Services puissent être associés. Il me semble avoir compris dans les paroles des intervenants que vous n'êtes pas opposés à ce que l'on élargisse aussi ces travaux à, je dirais, aux Services qui sont concernés, notamment le responsable des affaires extérieures, etc.

Dans ce sens-là, moi, je ne peux que vous demander d'accepter – je devais dire cette motion mais je pense que cela ne sert à rien de faire un combat inutile – d'accepter. Je peux vous assurer que l'Institut du fédéralisme a été mandaté pour faire une première proposition sur laquelle on pourra travailler, parce que je crois que c'est inutile de se réunir pour écrire un texte; il faut travailler sur un texte de départ.

Cela signifie que je ne m'oppose pas au fait qu'on accepte l'initiative parlementaire au lieu de la motion devant, je dirais, l'unanimité exprimée par les députés qui sont intervenus.

Le Président. Concernant la non-transformation finalement de cette initiative en motion, M. le Député Markus Bapst se rallie finalement aux initiants concernant la transformation de cette initiative. Donc, nous n'avons pas besoin de voter sur cette transformation, l'initiative reste en tant que telle.

Par contre, nous devons voter l'initiative sachant que les trois initiants sont disposés ou acceptent les réserves du Conseil d'Etat en matière de délégation parlementaire pour les négociations importantes. C'est dans cet esprit que je vais procéder au vote.

Encore une petite chose, selon notre règlement, la prise en considération d'une initiative parlementaire contre l'avis du Conseil d'Etat ou sa transformation nécessite une décision prise à la majorité qualifiée.

Comme on n'en a plus besoin, on revient donc à un vote ordinaire sur l'initiative parlementaire Solange Berset/Benoît Rey/Charly Haenni demandant l'implication du Parlement dans les collaborations intercantionales.

– Au vote, la prise en considération de cette initiative est acceptée, concernant sa première partie, par 82 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (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), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), 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), Rey (FV, ACG/MLB), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet É (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Steiert (FV, PS/SP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zürcher (LA, UDC/SVP), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 82.*

– Cet objet est ainsi transmis au Bureau du Grand Conseil pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Motion N° 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les impôts communaux – suppression de l'impôt personnel)¹

Prise en considération

Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV). En préambule, j'aimerais vous rappeler que cette motion émane des débats de la commission parlementaire qui s'était penchée sur le projet de loi inscrivant le partenariat enregistré dans la législation cantonale.

Lors de la présentation de ce projet de loi, M. Grandjean, commissaire du gouvernement de l'époque, proposait une application de ladite loi selon une analogie des articles déterminants de la loi d'application du code civil relatifs aux époux. Dès lors, l'article 23 du projet de loi inscrivant le partenariat enregistré a été évoqué par plusieurs députés. Il a été estimé que la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux, et en particulier l'article 14 al. 3 let. b, que les femmes mariées sont exemptées de l'impôt personnel, n'était pas très clair. Afin d'éviter de maintenir ou de créer une nouvelle inégalité, la commission de l'époque a soutenu l'idée d'une motion en vue de supprimer l'article 14 de cette loi. C'est la raison pour laquelle M. Boivin, président de la commission, et moi-même avons déposé cette motion.

Comme vous avez pu le lire dans sa réponse, le Conseil d'Etat estime que les arguments tels que «*obsolète*», «*discriminants*» et «*d'un rendement très faible*» plaident en faveur de l'abolition de cet article.

Vu qu'il s'agissait d'un impôt purement communal, nous remercions le Conseil d'Etat d'avoir consulté l'Association des communes fribourgeoises, pour laquelle il paraît également justifiable d'abolir cet impôt. Je demande toutefois ce que signifie – et je cite le Conseil d'Etat – «*l'autonomie des communes concernées demeurant toutefois réservée*».

Tout en remerciant le Conseil d'Etat de son soutien et au vu de ce qui précède, M. Boivin et moi-même vous recommandons d'accepter cette motion.

Thürler Jean-Pierre (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a examiné le contenu de la motion N° 155.06 de nos collègues Boivin et Jelk. Les arguments développés par les motionnaires demandant l'abolition de l'impôt personnel et de fait la modification de la loi sur les impôts communaux par la suppression de l'article 14 ont trouvé écho auprès du groupe libéral-radical. Par ailleurs, la volonté perceptible d'une majorité de ce parlement de voir aboutir une baisse fiscale à terme parle en faveur de cette suppression de l'impôt personnel, d'autant plus qu'il n'est prélevé que par une infime minorité de communes.

Avec ces considérations, le groupe libéral-radical, à l'unanimité, soutient la prise en considération de cette motion.

Vial Jacques (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien a étudié minutieusement la motion déposée

¹ Déposée et développée le 27 juin 2006, BGC p. 1542; réponse du Conseil d'Etat le 19 mars 2007, BGC p. 601.

et la soutiendra dans sa très grande majorité. Il reconnaît le bien-fondé des considérants allant vers le moins d'administration, le moins d'impôts et surtout l'unité de traitement des citoyens. Comme l'Association des communes fribourgeoises, qui ne fait pas opposition à cette motion, le groupe démocrate-chrétien est d'avis que les six communes encore concernées par la suppression de ce revenu sauront trouver un moyen d'y remédier.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Le groupe de l'Union démocratique du centre soutient également l'abrogation de l'article 14 de la loi sur les impôts communaux. On l'a dit, cet impôt est devenu obsolète et ne se justifie plus en regard des impôts directs perçus par les communes. De plus, seules six communes recourent encore à cet impôt. En outre, au vu des recettes qu'il génère, nous pouvons légitimement penser que sa suppression n'aura pas de conséquences particulièrement graves dans les communes concernées. Enfin, rappelons que l'Association des communes fribourgeoises soutient aussi la suppression de cet article. En conséquence, le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera la motion.

Weber-Gobet Marie-Thérèse (ACG/MLB, SE). Le groupe Alliance centre-gauche est favorable à l'abolition de l'impôt personnel. Son rendement est fort modeste, notamment en comparaison avec les frais de perception qu'il engendre. Seules six communes fribourgeoises perçoivent encore cet impôt, donc il n'a plus beaucoup de signification.

Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je peux rassurer M. le Député Jelk, si l'Association des communes dit que l'autonomie des communes concernées demeure réservée, c'est vrai que l'association prend position en sa qualité d'association mais ne peut pas parler nécessairement au nom des communes concernées. Mais la syndique d'une des communes concernées, M^{me} Feldmann, m'a dit que même Morat était d'accord. Alors je pense que cela devrait vous suffire, M. le Député! Sinon, j'ai pas d'autres commentaires. Le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 62 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/

CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zürcher (LA, UDC/SVP). Total: 62.

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

Motion N° 159.06 Denis Boivin (modification de la loi sur l'exercice des droits politiques: mise en place d'un registre des partis politiques)¹

Prise en considération

Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR). Ceux qui ont des responsabilités dans les partis politiques ont réalisé combien il peut être fastidieux de récolter des signatures dans le but d'appuyer une candidature. Chaque parti revêt la forme d'une association qui pourrait être enregistrée auprès de la Chancellerie et ainsi dispenser les partis politiques de la recherche de signatures. De plus, cette solution devrait aussi alléger les organes administratifs chargés du contrôle de ces mêmes signatures.

Sur le plan communal, par contre, c'est différent. Il faut laisser la possibilité à des groupements d'intérêts, non inscrits à un registre cantonal, de se présenter avec le soutien de citoyens. De plus, sur le plan communal, ne devrait-on pas aussi constituer un tel registre?

Le groupe libéral-radical est satisfait de la réponse du Conseil d'Etat et vous propose d'accepter cette motion selon la proposition du Conseil d'Etat.

Longchamp Patrice (PDC/CVP, GL). La mise en place d'un registre cantonal des partis politiques tel que présenté dans cette motion leur permettra d'éviter de devoir réunir des signatures pour appuyer les listes électorales qu'ils déposent, donc également un allègement pour les organes administratifs qui doivent procéder à la vérification des listes de signatures. Ce registre des partis politiques existe déjà au niveau fédéral et il donne entière satisfaction.

Donc, le groupe démocrate-chrétien vous demande d'accepter cette motion selon la proposition du Conseil d'Etat, par conséquent sans y inclure les élections des autorités communales.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de la motion reprise par notre collègue Jean-Denis Geinoz, qui demande la mise en place d'un registre

¹ Déposée et développée le 10 octobre 2006, BGC p. XXX; reprise le 15.03.07 par le député Jean-Denis Geinoz; réponse du Conseil d'Etat le 19 juin 2007, BGC p. 1203.

des partis politiques. Nous pouvons nous rallier aux arguments du motionnaire, qui fait mention de tâches administratives inutiles pour les partis politiques et qui aimerait alléger également les organes administratifs chargés de vérifier ces signatures. Nous sommes, d'une manière générale, opposés aux tracasseries administratives qui alourdissent l'administration. Quant aux élections communales, étant donné qu'il existe de nombreuses communes non politisées, conformément à la proposition du Conseil d'Etat, nous soutenons la mise en place d'un registre des partis politiques, sauf pour les élections communales.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC). La proposition des motionnaires est excellente, la proposition du Conseil d'Etat est encore meilleure.

Nous vous recommandons, avec l'Alliance centre-gauche, de soutenir cette proposition-ci, celle du Conseil d'Etat.

Corminbœuf Pascal, Directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts. Je pense que, tous les avis exprimés rejoignant celui du Conseil d'Etat, je ne peux que remercier tous les intervenants. Vous me permettez une petite remarque personnelle. Heureusement que je n'ai plus le droit de me représenter, parce que je serais le seul à devoir récolter des signatures (*rires*)!

– Le fractionnement de cet objet est accepté tacitement.

– Au vote, la prise en considération de cette motion est acceptée par 70 voix sans opposition ni abstention.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Ganiot (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Steiert (FV, PS/SP), Stempfel-H (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), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zürcher (LA, UDC/SVP), Zurkinden (FV, ACG/MLB). Total: 70.

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

Projet de loi N° 13 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome)¹

Rapporteur: **Gilbert Cardinaux** (UDC/SVP, VE).

Commissaire: **Isabelle Chassot, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. Le message N° 13 concerne un projet de loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire, qui lui octroie un statut autonome.

C'est en 1888, qu'est constitué un dépôt central pour tout objet servant à l'enseignement. En 1973, il devient l'Office cantonal du matériel scolaire.

A l'étroit dans les bâtiments de la Grand-Rue, il déménage en 1991 à Granges-Paccot vers de nouveaux locaux que l'Etat lui met à disposition.

L'Office du matériel scolaire tient à disposition des écoles, de la scolarité obligatoire, les moyens d'enseignement et les fournitures scolaires. Elle peut approvisionner les écoles professionnelles, les collèges, les hautes écoles, instituts entre autres.

Le Conseil d'Etat propose de modifier les statuts de l'Office et prévoit l'attribution d'un statut de droit public, doté de la personnalité juridique. Il lui assurera la surveillance du nouvel office, qui sera autonome dans son organisation et sa gestion, au même titre que l'OCN ou l'ECAB.

Le but est de donner à l'Office du matériel scolaire la liberté d'adapter sa gestion et ses prestations nécessaires pour travailler dans un marché concurrentiel. Les objectifs stratégiques sont fixés par les organes politiques, tandis que le niveau opérationnel est attribué au Conseil d'administration et à la direction. Le lien entre les deux est assuré par un mandat de prestations, qui définit les objectifs.

L'Office dessert aujourd'hui environ 2000 classes, qui regroupent plus de 40 000 élèves. En 2006, les ventes se montent à 6,680 millions francs.

Avec nos statuts, l'Office peut pallier le manque de place et s'organiser de manière différente pour répondre aux attentes de la clientèle. Le Conseil d'Etat propose que les locaux occupés par l'Office deviennent la propriété de la nouvelle entité. Ils sont cédés gratuitement, en contrepartie du bâtiment de la Grand-Rue 32, qui appartient à l'Office. Comme le volume de marchandises a fortement augmenté, passant 250 tonnes en 92 à environ 600 tonnes en 2006, un agrandissement de ces locaux est indispensable. Ces travaux, estimés à 2,4 millions, seront pris en charge par le nouvel office. Une analyse financière basée sur les comptes des dernières années a été effectuée par une fiduciaire et estime que l'Office peut investir à hauteur de 3,6 millions. L'Office devra par contre s'acquitter d'un droit de superficie, le prix du terrain a été estimé à 140 francs le m² pour une surface de 6181 m².

En sa qualité d'établissement de droit public, l'Office bénéficiera d'une garantie de ses engagements par l'Etat. Le conseil d'administration sera composé de

¹ Message pp. 1049ss.

neuf membres, nommés par le Conseil d'Etat, choisis en fonction de leur expérience dans le domaine pédagogique, gestionnaire et une représentation adéquate des communes. Le projet n'a pas de conséquence pour le personnel, les seize collaborateurs représentant 10,2 EPT, il sera régit par la loi sur le personnel de l'Etat. La commission vous propose un projet bis, la modification des art. 10 et 25 ne concerne que la traduction de la version allemande, par contre, il y a un nouvel art. 25^{bis}, pour adapter la loi scolaire aux nouveaux projets, en modifiant l'art. 111, ce qui n'était pas prévu dans le projet initial.

A l'unanimité, la Commission vous propose d'adopter ce message selon la version bis.

La Commissaire. Depuis près de 120 ans, l'Office cantonal du matériel scolaire est chargé de tenir à disposition des écoles de la scolarité obligatoire, les moyens d'enseignement et les fournitures scolaires indispensables à une école de qualité. Ce faisant, il a accompli et accomplit encore un rôle très important, celui de mettre à disposition de tous les cercles scolaires, à un prix raisonnable et dans le souci d'une égalité de traitement de tous les cercles scolaires et surtout de tous les élèves, des moyens et des fournitures de qualité. Cette mission demeure avec le projet de loi que le Conseil d'Etat a l'honneur de soumettre au Grand Conseil. C'est là une belle mission au service des écolières et écoliers de ce canton, qui bénéficient ainsi d'une égalité de traitement en cette matière.

En 1888 déjà, le rapporteur l'a souligné, le Conseil d'Etat, pionnier dans ce domaine – seul le canton de Zürich avait instauré la centralisation des fournitures quelques années auparavant – le Conseil d'Etat souhaitait que l'on puisse fournir les moyens d'enseignement à des conditions avantageuses et un matériel *irréprochable et uniforme*.

C'était les considérants de l'arrêté de fondation du 24 mars 1888. Vous pourrez constater que cette mission n'empêche nullement le marché des fournitures scolaires, avec les commerces de détail et les grandes surfaces, de continuer à jouer aussi son rôle; preuves en sont les nombreux achats que les parents de notre canton ont fait auprès des détaillants fribourgeois pour la rentrée scolaire qui vient de se dérouler.

Le principe de la liberté de commerce et d'industrie n'est nullement mis en péril, il y a de la place pour tous les acteurs dans ce secteur. La mission n'est donc pas changée, la principale innovation du projet de loi consiste à conférer à l'Office cantonal du matériel scolaire un statut d'établissement public doté de la personnalité juridique, ce qui implique une structure et une organisation différente mais sans réforme fondamentale. Il faut parler d'un aggiornamento et non d'une révolution. Actuellement, l'OCMS est en effet un établissement d'Etat, rattaché administrativement à la Direction de l'instruction publique de la culture et du sport, mais il n'a pas la personnalité juridique.

L'Office est toutefois financièrement autonome en ce sens qu'il s'administre lui-même, l'Etat n'intervenant pas dans sa gestion par le versement de subventions ou de toutes autres contributions financières. L'Office est aussi soumis aux dispositions relatives à la législation financière de l'Etat et ses collaboratrices et collabora-

teurs sont soumis aux dispositions légales et réglementaires du personnel de l'Etat, leurs traitements et les charges sociales de leur employeur sont pris en charge par l'Office.

Le Conseil d'Etat, afin d'améliorer encore le fonctionnement interne et de clarifier la situation par rapport aux interlocuteurs externes, a souhaité doter l'Office cantonal du matériel scolaire d'une personnalité juridique.

Il ne s'agit dès lors ni de privatiser ce qui était public, ni d'externaliser une tâche de l'Etat en la confiant à une officine privée – l'affirmer serait faire une lecture erronée du projet de loi et contraire aux intentions du Conseil d'Etat. A l'examen des quelques dispositions du projet de loi, vous pourrez constater que l'Etat et les communes, qui sont les principales clientes de l'Office cantonal du matériel scolaire, continueront à exercer leurs responsabilités et leurs tâches de surveillance tout en laissant la souplesse et la flexibilité nécessaire grâce à une autonomie accrue mais pas totale laissée à l'Office cantonal du matériel scolaire pour demeurer à l'avenir ce formidable instrument au service de l'école fribourgeoise.

C'est avec ces quelques considérations, que je vous invite à entrer en matière.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien a examiné avec intérêt le projet de loi N° 13, qui vise à octroyer un statut autonome à l'Office cantonal du matériel scolaire.

Créé en 1888 sur proposition de Georges Python, à l'époque contre l'avis des libraires et des papetiers, après désormais 120 ans d'existence, l'Office est une affaire qui marche.

Il est animé par une équipe dynamique, dont la culture d'entreprise affichée sur leur site Internet, révèle une activité basée depuis très longtemps selon les modes de conduite et de gestion, axées sur l'efficacité, l'innovation et le moindre coût.

Une affaire qui marche, de l'avis de la fiduciaire qui évalue sa capacité d'investissement à 3,6 millions de francs. Une affaire qui marche à la satisfaction des communes, principaux clients, qui assurent le 90% du chiffre d'affaires.

Le projet qui nous est soumis a pour but de conférer par la loi à l'OCMS le statut d'établissement de droit public, doté de la personnalité juridique, à l'exemple du statut conféré à l'OCN ou à l'ECAB, qui – c'est le moins que l'on puisse dire – en font bon usage. Selon le message, l'octroi d'un statut autonome à l'OCMS s'inscrit, je cite: «dans le cadre des réformes structurelles que le Conseil d'Etat a entreprises pour permettre à l'administration cantonale de se gérer de manière plus flexible et plus efficace», fin de citation.

Il s'agit donc d'une politique volontariste du gouvernement, qui va dans le sens d'une plus grande responsabilisation des services publics, au profit d'une plus grande efficacité. C'est une politique que nous soutenons et le projet qui nous est soumis est un nouveau pas dans ce sens. Le nouveau statut de l'Office lui donnera la liberté d'action nécessaire, lui permettra de mettre en œuvre de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments de gestion et de plus rapidement

pallier le manque de place en accélérant la construction de l'agrandissement nécessaire.

Nous prenons note que l'OCMS n'est pas privatisé, il reste un service public dont le principe et le rôle sont ancrés dans la loi scolaire à son art. 111.

Nous prenons note que ses engagements, emprunts et engagements auprès des collaborateurs seront garantis par l'Etat contre indemnisation, que l'OCMS engagera lui-même son personnel, sera propriétaire des locaux qu'il utilise et devra entreprendre lui-même les travaux nécessaires à son agrandissement.

Nous prenons note enfin que, comme aujourd'hui, l'OCMS continuera de fournir, au besoin d'élaborer et d'éditer, le matériel d'enseignement et les fournitures scolaires destinées aux écoles, les produits n'étant pas accessibles à la clientèle privée.

Avec le groupe démocrate-chrétien, qui soutient l'entrée en matière, je vous invite à suivre la commission et à soutenir le projet qui nous est proposé selon la version bis de la commission.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). Le groupe libéral-radical a étudié avec attention le message N° 13 pour l'octroi d'un statut autonome à l'Office cantonal du matériel scolaire.

Il a décidé d'entrer en matière et formulera quelques remarques sur certains articles en vous présentant ces amendements. Le souci du groupe libéral-radical est qu'il n'y ait pas une concurrence déloyale avec le secteur privé. Nous demandons à M^{me} la Commissaire, qu'elle veille et mette tout en œuvre, afin que les personnes non autorisées ne puissent acquérir le matériel à meilleur prix que dans des papeteries de la place publique.

Le but premier d'un tel office est d'abord d'assurer et de promouvoir le meilleur matériel scolaire à nos écoles, en étant innovant et efficace, le souci de la formation et de l'éducation se doivent d'être irréprochables et c'est pourquoi, l'OCMS a besoin d'un statut autonome afin qu'il puisse poursuivre sa mission.

Schnyder Erika (PS/SP, SC). Le groupe socialiste a étudié avec un certain scepticisme et en tout cas sans trop d'enthousiasme, le message accompagnant le projet d'octroi d'un statut autonome à l'Office cantonal du matériel scolaire.

La principale question qu'il se posait, c'était qu'il n'arrivait pas à savoir, à comprendre pour quelle raison il fallait recourir absolument au statut d'office autonome pour cet office cantonal du matériel scolaire.

Cette interrogation a d'ailleurs débouché sur d'autres interrogations, qui ont été déjà relevées dans la procédure de consultation, où le groupe socialiste a fait un certain nombre de remarques. En particulier, le groupe socialiste s'est demandé si le passage à ce statut autonome n'entraînerait pas une augmentation sournoise des prix – celle-ci pourrait s'expliquer aisément au regard de l'investissement qui est prévu pour le nouveau bâtiment. Alors il est vrai qu'actuellement, si cet office voudrait rester compétitif, vu les prix qui sont offerts dans le privé aux collectivités publiques, il y a tout lieu de croire que des efforts seront nécessaires. Seulement ces efforts ne devraient pas, de l'avis du groupe socia-

liste, se faire au détriment de la qualité pédagogique du matériel fourni, ni du reste de la protection des salariés, qui n'auront plus le statut d'employé de l'Etat, mais qui auront un statut particulier et à ce sujet le groupe socialiste s'est interrogé sur le fait qu'on aurait ou que l'on n'aurait pas interrogé le personnel sur ce changement de statut. Le cas échéant, comment le personnel de cet office se positionne-t-il? La question n'est pas si anodine, puisque l'on sait que l'on va introduire ici le principe du salaire au mérite et là, lorsque l'on parle de salaire au mérite, les risques de dérapage ne sont pas loin.

D'autre part, le groupe socialiste s'est aussi interrogé sur la composition du conseil d'administration de cet office, qu'il est prévu de gérer par neuf membres et on s'est dit que neuf membres pour gérer un chiffre d'affaires de 6 millions de francs, c'était peut-être un peu trop volumineux. J'ai vu qu'il y a d'ailleurs ici une proposition de réduction de ce nombre, nous pensons en effet que pour une entité de cette nature, il serait bon de ne pas avoir un conseil d'administration trop lourd, parce que un trop gros conseil d'administration nuit également à la bonne gestion d'un office.

Une autre question qui s'était posée, c'était l'accès au magasin de l'office et quand on sait qu'aujourd'hui déjà, il y a des particuliers qui ne sont pas des collectivités publiques, qui n'y vont pas au nom d'une collectivité publique et qui ont accès au matériel, le groupe socialiste s'est dit qu'il s'agissait là d'éviter d'avoir une concurrence déloyale à l'égard des papeteries et autres institutions privées sur le marché. Alors vous me direz que ce n'est pas dans les habitudes du groupe socialiste de défendre les entreprises privées, mais une fois n'est pas coutume et si nous avons ce souci, c'est bel et bien en fonction du personnel de ces papeteries, qui par ricochet risquent de subir les problèmes de récession liés au fait que ces entreprises ne pourraient plus avoir autant de clients en raison de la concurrence déloyale qui lui est menée par l'Office du matériel cantonal. Nous avons posé toutes ces questions bien entendu lors de la séance de commission et les réponses nous ont été données et c'est pour cela que la majorité du groupe socialiste a pu se rallier au projet de message et entrera en matière sur ce projet qui nous est soumis.

Si M^{me} la Commissaire du gouvernement arrive à nous répondre de manière satisfaisante sur les questions qui sont posées, la majorité du groupe votera également le projet tel qu'il est présenté.

Piller Alfons (UDC/SVP, SE). Die SVP-Fraktion hat sich mit dem Gesetzesentwurf Nummer 13 über die kantonale Lehrmittelverwaltung befasst und unterstützt einstimmig das Eintreten. Persönlich habe ich aber ein, zwei Bemerkungen: Unter Punkt 6.3 «Finanzanalyse und Auswirkungen für Staat und Gemeinden» schreibt der Staatsrat somit der Ansicht, dass die Fiabilität der KLV gewährleistet ist und dass der Statuswechsel keine Auswirkungen für Staat und Gemeinden hat. Hervorzuheben ist, dass ein etwaiger Gewinn zur Äufnung von Reserven dienen kann, mit denen sie unrentable Veröffentlichungen oder Erneuerungen von Mobilien und Einrichtungen sowie den baulichen Unterhalt der

Räumlichkeiten finanzieren kann.» Ich hoffe natürlich, dass diese Aussagen befolgt und strikte respektiert werden und die finanziellen Mittel zweckgebunden bleiben und nicht plötzlich zum sinnlosen, unnötigen Erwerb von Immobilien; Handelimmobilien usw. benutzt werden, wie wir dies beim Amt für Strassenverkehr leider erfahren mussten.

Le Rapporteur. Je remercie tous les intervenants et je constate que l'entrée en matière n'est pas combattue. M. le Député Jacques Crausaz, pour le groupe démocrate-chrétien, a dit que les engagements sont garantis par l'Etat et que le matériel n'est pas accessible aux clients privés.

Quant au député Hunziker, les remarques sur les articles, j'y reviendrai à la lecture des articles.

Quant à la concurrence des papeteries, je rappelle qu'il n'y a aucune obligation d'achat des cercles scolaires et des communes à l'Office du matériel scolaire.

M^{me} la Députée Schnyder a soulevé l'augmentation des prix, je crois là que l'Office n'a aucun intérêt à augmenter les prix s'il veut rester concurrentiel.

Quant au personnel, il est régi par la loi sur le personnel de l'Etat.

Quant au nombre des membres du Conseil d'administration, qui est fixé à neuf, je crois que c'est pour permettre aux milieux pédagogiques, gestionnaire, l'association des communes et du personnel d'être représentés dans ce conseil, je crois que c'est pour cela que cela a été fixé à neuf membres.

La Commissaire. J'aimerais apporter un certain nombre de réponses et si vous le permettez, je ne prendrai pas dans l'ordre les intervenants, mais j'essaierai de sérier les questions, ma tâche étant, si j'ai bien compris, d'essayer de persuader une partie du groupe socialiste. Je ne désespère pas d'y arriver, ayant réussi à persuader les membres socialistes de la commission.

Tout d'abord, s'agissant de la question du statut de l'Office cantonal du matériel scolaire: il est important de mentionner que nous avons d'abord commencé par examiner les formes à disposition dans le droit suisse, leurs buts et leurs définitions, la nature actuelle de l'Office cantonal du matériel scolaire, le fait que la forme qu'il a aujourd'hui, l'établissement, fonctionne sans créer trop de difficultés, le caractère fort d'utilité publique des activités de l'Office cantonal du matériel scolaire. Raison pour laquelle, nous avons en fin de compte, après avoir examiné toutes les autres formes possibles – également celles du droit privé, nous avons fait une analyse complète – c'est la forme d'établissement public cantonal personnalisé qui a paru être la solution qui permettait à la fois de tenir compte de la situation actuelle, de donner à l'Office cantonal du matériel scolaire l'autonomie nécessaire pour accomplir l'ensemble de ses tâches avec une surveillance publique suffisante tout en ne transformant pas l'Office cantonal en pure entreprise à caractère lucratif, j'y reviendrai tout à l'heure, ou en service centralisé soumis hiérarchiquement, ce qui rend notamment difficile la participation par représentation des communes à sa gestion. C'est la principale innovation du projet de loi, elle semble être contesté par une partie du plénum,

j'aimerais mentionner que bien évidemment, c'est une forme que nous connaissons déjà, c'est une forme que connaît en particulier l'Office de la circulation et de la navigation, mais c'est une forme que vous avez accepté de donner, très récemment encore, tant au Réseau hospitalier fribourgeois qu'au Réseau fribourgeois de santé mentale, qui sont tous les deux également des établissements de droit public avec autonomie, à une seule différence près, c'est que les bâtiments ne sont pas propriété de ces deux établissements, alors qu'ici ils seront propriété de l'Office. C'est le but pour lequel nous avons recherché un nouveau statut, c'est pour permettre à l'Office, d'avancer assez rapidement, notamment dans ses besoins immobiliers, de pouvoir les gérer de manière autonome, elle fonctionne déjà aujourd'hui comme une entreprise, je vous l'ai déjà dit, il n'y a aucune subvention de l'Etat dans son fonctionnement, ni aucun versement direct.

La concurrence avec le privé, on a beaucoup entendu cet argument, on a lu un certain nombre de lettres de lecteurs, notre Direction n'ayant pas l'habitude d'utiliser ce forum, nous avons répondu directement aux personnes qui ont utilisé cette voie-là pour expliquer encore une fois l'ensemble du statut. Ce qui est en jeu et c'est très important, l'Office cantonal du matériel scolaire doit répondre aux besoins de la formation, doit donc répondre aux besoins des écoles et des instituts de formation dans ce domaine-là. Nous ne voulons pas de clientèle privée, nous faisons tout ce qui est possible pour l'éviter, en procédant à un contrôle relativement strict dans le cadre du lieu d'exposition de Granges-Paccot. Il est vrai que ce lieu est un lieu en soi ouvert, le personnel est formé pour poser les questions, savoir qui vient au matériel scolaire, si ce sont des personnes qui appartiennent au monde de la formation, pour lequel il y aura facturation ensuite aux écoles, ou si ce sont des privés.

En période de forte affluence, comme c'est le cas actuellement ou avant les fêtes, l'un ou l'autre a pu échapper au contrôle, raison pour laquelle, une des premières missions que nous souhaitons donner au nouveau conseil d'administration est celui d'examiner quel système, le cas échéant, nous pourrions mettre en place pour donner une identification propre à chaque personne qui entre au matériel scolaire.

Seulement j'aimerais vous rendre attentif à un élément! Aujourd'hui, le chiffre d'affaires du matériel scolaire est d'un peu plus de 6,6 millions, sur facturation aux communes, et là, ce sont évidemment des clients qui sont des clients publics, plus de 6 millions. Le chiffre d'affaires qui est fait au magasin en vente directe est d'environ 600 000 francs, le matériel de papeterie, nous avons fait faire le contrôle, est d'environ 200 000 francs uniquement. Là-dessus, le matériel scolaire dit connaître environ 97 à 98% de l'ensemble des clients qui viennent. Partant dès lors de l'idée que 2 à 3% au maximum sont des personnes qu'aujourd'hui encore nous n'arrivons pas à identifier, cela représente un chiffre d'affaires de l'ordre de 6000 à 8000 francs en gros. Faut-il pour ce montant-là mettre en place un système coûteux de contrôle, c'est une question que nous devons résoudre, mais que le conseil d'administration devra le cas échéant résoudre.

Je tiens à vous donner un exemple: un client propriétaire d'une papeterie n'a pas été reconnu en 2005, il s'est plaint au fournisseur directement, qui est venu sur place et Caran d'Ache a fait un contrôle et a lui-même constaté que c'était totalement satisfaisant, la manière dont était géré le contrôle. Un autre papetier est venu au début de cet été, il a été reconnu et on lui a rappelé les règles que par ailleurs, il connaissait extrêmement bien, c'est le contrôle qui a fonctionné, nous ne sommes pas un magasin d'Etat dans ce sens-là et nous ne voulons pas servir des clients privés, cela n'est pas le but de l'Office cantonal du matériel scolaire.

Le troisième chapitre que j'aimerais aborder, c'est celui des investissements: celui qui a visité l'Office cantonal du matériel scolaire se rend compte de l'étroitesse actuelle des locaux. L'office doit pouvoir disposer de surfaces supplémentaires et cela assez rapidement, le lieu est donné, puisque il a été à l'époque construit pour le matériel scolaire avec quai de chargement, possibilités de constituer des dépôts, c'est donc sur place que nous devons pouvoir agrandir, un projet existe, des réserves ont été constituées pour ce faire et il importe de pouvoir aller de l'avant assez rapidement. Cet Office cantonal du matériel scolaire répond aux besoins de la formation, mais il a beaucoup de clients dans la formation, c'est-à-dire, d'écoles aussi à l'extérieur du canton, parce qu'il est un centre de compétences en particulier pour tout ce qui a trait aux activités créatrices et je crois que c'est important ici, de pouvoir continuer à jouer ce rôle-là. C'est malheureusement un espace qui demande beaucoup de surface pour ces types de vente-là, je dis malheureusement, en soi c'est plutôt encourageant de savoir que l'ensemble de la Suisse romande, voir au-delà, vient se fournir chez nous pour ce domaine-là.

La question du personnel: si c'est la question du personnel qui devait être un obstacle pour le projet de loi, cela m'étonnerait fortement, nous avons eu le souci de donner à ce personnel, un statut de droit public, nous lui appliquons strictement la loi sur le personnel de l'Etat et la question du salaire au mérite est en fait réglée à l'art. 16 et ne fait que reprendre une disposition actuelle de la loi sur le personnel. D'autres établissements, et je reviens au RHF ou à d'autres, ont eu des libertés plus grandes pour la question du statut du personnel, puisqu'elles peuvent édicter un certain nombre de règles particulières aux domaines, ce qui est nécessaire aussi, puisque on est aussi dans un autre type d'activité. Je ne vois pas quelles sont les craintes en lien avec le personnel, ce d'autant plus, qu'aujourd'hui déjà, le personnel de l'Office cantonal du matériel scolaire n'est pas lié à des équivalents pleins-temps, il n'entre pas dans le cadre de la masse d'équivalents plein-temps à disposition de l'Etat en particulier. Nous avons eu le souci, et je viens au cinquième point, au conseil d'administration, de même associer un collaborateur de l'Office au conseil d'administration, nous aurons l'occasion d'en discuter avec la proposition, puisque cela n'est plus un des garde-fous retenus dans un des amendements. C'est dire le souci que nous avons du personnel de l'office pour l'associer aussi à la bonne gestion et aux décisions que doit prendre un tel office.

La politique financière, et c'est ma dernière remarque... Le chapitre 6.3 du message relevait simplement l'étude que nous avons demandée à une fiduciaire de faire pour nous assurer vraiment de la situation actuelle financière et des investissements à faire et nous assurer de la viabilité de cet exercice-là. Cela n'aura pas de répercussions et je veux rassurer à ce sujet les députés qui ont posé des questions, parce que les prix sont fixés et c'est l'art. 23 de la loi qui fixera les prix et les seules marges que nous avons, ce sont celles qui figurent à l'al. 2. Aller dans d'autres domaines d'activité que celles du matériel scolaire n'est en fait pas prévu, donc il n'y a pas pour nous de possibilité d'entamer des investissements au-delà de notre secteur d'activité du matériel scolaire.

Je ferais une remarque finale qui m'importe: les collaborateurs de l'office ont été en soi blessés de la comparaison qui était faite avec les magasins de l'ex-soviétique, ces collaborateurs et leur directeur fournissent un travail dans des conditions d'efficacité, d'efficience au service du client et cet esprit de service est prioritaire dans leur action au quotidien. Je voulais le dire ici.

– L'entrée en matière n'est pas combattue. La lecture des articles aura lieu ultérieurement.

Election

(Résultat du scrutin organisé en cours de séance)

Un membre de la commission de justice en remplacement de M^{me} Antoinette de Weck, démissionnaire.

Candidate: M^{me} Nadine Gobet

Bulletins distribués: 95; rentrés: 93; blancs: 11; nuls: 0; valables: 82; majorité absolue: 42.

Est élue jusqu'à la fin de la législature *M^{me} Nadine Gobet*, députée à Bulle, avec 77 voix. Il y a 5 voix éparses.

- La séance est levée à 16 h 55.

Le Président:

Jacques Morand

Les Secrétaires:

Monica ENGHEBEN, *secrétaire générale*

Reto SCHMID, *secrétaire parlementaire*

Deuxième séance, mercredi 12 septembre 2007

Présidence de M. Jacques Morand, président

SOMMAIRE: Projet de loi N° 13 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome); 1^{re} lecture. – Projet de loi N° 10 relatif à la prise en charge de certains frais scolaires spéciaux; entrée en matière, première et deuxième lectures, vote final. – Motion populaire N° 1501.07 des Jeunes socialistes fribourgeois (plus de sport à l'école); prise en considération. – Demande de traitement en urgence du mandat MA4004.07 Antoinette Romanens (élaboration d'un plan social pour le personnel de la Croix-Rouge concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile par la société ORS); prise en considération de l'urgence. – Projet de décret N° 19 concernant la validation de l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé». – Elections des juges de paix.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 101 députés; absents: 9.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Josef Binz, Michel Buchmann, Monique Goumaz-Renz, Heinz Etter, Charles de Reyff, Martine Remy, Benoît Rey, André Schoenenweid et Michel Zadory.

MM. Erwin Jutzet, Claude Lässer et Beat Vonlanthen, conseillers d'Etat, sont excusés.

Projet de loi N° 13 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome)

Rapporteur: **Gilbert Cardinaux** (UDC/SVP, GL)
Commissaire: **Isabelle Chassot**, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport

Première lecture¹

ART. 1

Le Rapporteur. L'article 1 concerne le statut de l'Office, donc l'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS) devient un établissement autonome au même titre que l'OCN et l'ECAB.

– Adopté.

ART. 2

Le Rapporteur. L'article 2 définit les tâches de l'Office.

– Adopté.

ART. 3

Le Rapporteur. Le siège de l'Office est à Granges-Paccot.

– Adopté.

ART. 4

Le Rapporteur. L'article 4 mentionne les organes de l'Office. La principale nouveauté est la création d'un conseil d'administration.

– Adopté.

ART. 5

Le Rapporteur. L'article 5 concerne le conseil d'administration: il est composé de 9 membres représentant les communes, les milieux pédagogiques, le personnel.

La Commissaire. Etant donné qu'il y a une proposition d'amendement, je me prononcerai tout à l'heure.

Haenni Charly (PLR/FDP, BR). Si l'on veut tendre vers l'octroi d'un statut autonome, on doit aussi avoir le courage d'élaborer une loi progressiste, une loi qui correspond à la réalité. Or l'article 5 impose 9 membres au conseil d'administration. Cet article ne devrait pas tenir dans la durée. Pour le conseil d'administration, on doit rechercher l'efficacité, l'efficience, ce qui est d'ailleurs mentionné à l'alinéa 2. Par contre bétonner le nombre de membres à neuf est à mon avis une pratique surannée. Par voix d'amendement, je demande d'introduire une certaine souplesse en laissant toute latitude au Conseil d'Etat de nommer des membres compétents, mais au minimum 5. A partir de là, le Conseil d'Etat aura également la possibilité de désigner, si besoin est, un membre représentant du personnel. Le Conseil d'Etat aura aussi la possibilité dans un premier temps de nommer 9 membres s'il en ressent le besoin. Par contre sur la durée, comme cela a été d'ailleurs dit hier par ma collègue M^{me} la Députée Erika Schnyder, on devrait tendre à une diminution du nombre de membres de ce conseil d'administration, raison pour laquelle je vous demande d'accepter ma proposition d'amendement.

¹ Entrée en matière le 11 septembre 2007, BGC p. 953

Corminbœuf Dominique (PS/SP, BR). Le groupe socialiste n'est pas enthousiaste à l'idée de donner un statut d'autonomie à l'Office cantonal du matériel scolaire et c'est le moins que l'on puisse dire. Vous l'avez certainement compris à l'entrée en matière. Après étude en groupe du projet de loi proposé et les assurances données en plénum par M^{me} la Commissaire du gouvernement hier, nous constatons que la mise en place des garde-fous semble correcte, mais que l'équilibre est malgré tout fragile. Dans les pièces maîtresses qui à nos yeux sont indispensables à l'acceptation du statut d'autonomie, l'article 5 alinéa 1, avec son libellé d'origine, est indispensable. Il est vrai que la question du nombre de membres du conseil d'administration nous a laissés quelque peu perplexes. Dans le secteur privé on recherche l'efficacité par la diminution de l'humain au sein des organisations, ce qui n'est d'ailleurs pas toujours le bon chemin. Mais dans le cas qui nous occupe, la recherche de l'efficacité passe par une représentation de toutes les parties concernées: romandes, alémaniques, les communes, les milieux pédagogiques et surtout le personnel.

Une entreprise moderne et efficace fonctionne sur un modèle participatif qui évacue à la source le 95% des problèmes liés aux collaborateurs. Ceci signifie que si la notion de la participation du personnel disparaît de la loi, le groupe socialiste ne pourra pas accepter ce nouveau statut d'autonomie. C'est avec ces considérations que le groupe socialiste refusera l'amendement de notre collègue Haenni et vous encourage à faire de même.

Le Rapporteur. Le conseil d'administration de 9 membres permet aux milieux pédagogiques, aux communes, au personnel d'être représentés. Il ne faut pas oublier que l'Office est également éditeur des livres nécessaires à l'enseignement et que nous sommes un canton bilingue. Le nombre de 9 permet à toutes les parties d'être représentées. Je crois que c'est bien de rester à 9 membres.

La Commissaire. Je dois également m'opposer à cet amendement pour les motifs suivants: l'Office cantonal du matériel scolaire, nous en avons débattu hier, a une activité importante dans le domaine des fournitures des moyens d'enseignement. Il a également une activité dans le domaine de l'édition, en particulier les éditions propres au système scolaire fribourgeois. Dans ce cadre-là, il est important que le Conseil d'administration soit composé de représentants des différents milieux. Aujourd'hui, il y a neuf membres à la commission administrative de l'OCMS: ce n'est pas encore une raison de reprendre le chiffre, je suis bien consciente, mais ce nombre de 9 nous a permis d'avoir des représentants de la partie scolaire alémanique, de la partie scolaire francophone, d'avoir un représentant dans le domaine de la gestion financière et actuellement un représentant des communes uniquement. Or j'ai indiqué que j'entendais le terme de représentation des communes avec plus que un représentant à l'avenir, les communes étant le client principal voire unique de l'Office cantonal.

En tant que tel, le minimum de cinq ne nous permettrait absolument pas de réunir ces différents composants et il est trop bas de ce point de vue-là. Il nous donne en outre la possibilité – c'est la proposition de l'amendement – d'aller au-delà de neuf, ce qui n'est pas souhaitable à mon avis non plus et il me semblait que la proposition de neuf était dans ce sens-là une proposition qui convenait pour la composition de ce conseil d'administration, raison pour laquelle je vous demande de rejeter l'amendement.

– Au vote, l'amendement Haenni est refusé par 53 voix contre 36; il y a 1 abstention.

– Adopté.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Baddoud (GR, PLR/FDP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 36.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Dorand (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rapporteur (,), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Steiert (FV, PS/SP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 53.*

Se sont abstenus:

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

Elections des 7 juges de paix

Le Président. Nous allons procéder à l'élection des juges de paix, comme le prévoit la nouvelle Constitution fribourgeoise à son article 103 lettre e, dont je vous donne lecture: «Le Grand Conseil élit les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature». Je vous demande une attention peut-être un petit peu plus soute-

nue, ces élections étant quelque chose de relativement simple mais compliqué à la fois et il est nécessaire que les gens prêtent l'oreille si l'on veut que ces élections se déroulent dans de bonnes conditions. Comme prévu par la Constitution, vous avez donc reçu le préavis du Conseil de la magistrature, le document vert. Celui-ci est accompagné d'un deuxième préavis, celui de la Commission de justice, document jaune. En effet, selon la loi sur l'élection et la surveillance des juges, le Conseil de la magistrature «transmet le dossier au Grand Conseil qui le remet à la Commission de justice pour préavis.»

A ces documents, il faut ajouter également la liste format A5 que vous avez reçue hier sur vos pupitres. Cette liste recense non seulement, par cercle, les candidatures préavisées positivement par le Conseil de la magistrature et la Commission de justice, mais toutes les candidatures valables pour cette élection. En effet, je vous rappelle la teneur de l'article 7 de la loi sur l'élection des juges: «Les juges sont élus au scrutin uninominal parmi les personnes qui ont fait acte de candidature.»

Nous allons procéder au premier tour de scrutin des juges de paix de tous les cercles. J'annoncerai les résultats au terme du premier tour. Des bulletins seront distribués et récoltés pour chaque cercle séparément. Il s'agit dans le cas présent d'une élection au scrutin uninominal. Elle se fait à la majorité absolue des bulletins valables. Ceci signifie que normalement vous ne pouvez inscrire qu'un seul nom sur votre bulletin, mais étant donné que pour certains cercles ayant un poste de juge de paix à 100%, un tandem de deux candidats à 50% est proposé, vous avez, pour les cercles en question, le droit d'écrire deux noms. Pour les cercles où les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice ne mentionnent qu'un nom, un seul nom peut être inscrit. En effet, je vous rappelle que ces préavis tiennent compte des préférences des temps de travail des candidats auditionnés. C'est en fonction de cela que certains tandems ont été proposés.

En inscrivant deux noms sur votre bulletin, vous indiquez le tandem de personnes que vous aimeriez voir élues au poste de juges de paix. Bien entendu, vous pouvez choisir d'inscrire qu'un seul nom si vous ne désirez pas scinder le poste à 100%. L'élection aura lieu dans l'ordre des cercles définis par la loi, c'est-à-dire que nous commencerons par l'élection pour le cercle de la Sarine, puis de la Singine, de la Gruyère, du Lac, de la Glâne, de la Broye et finalement de la Veveyse. Avant de passer à l'élection proprement dite, je vais donner la parole à la présidente du Conseil de la magistrature, puis au président de la Commission de justice.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Je me permets de prendre la parole car il semblait intéressant de vous expliquer comment le Conseil de la magistrature a procédé pour vous fournir le préavis que vous avez sous les yeux, puisque c'est la première fois que le Conseil de la magistrature exécutait cet exercice. En votre nom, le Conseil de la magistrature a mis au concours 7 postes de juges de paix, du 22 mai au 8 juin. 114 candidats ont déposé un dossier. Il y avait le plus de candidats dans le cercle de la Sarine, soit 34, et le moins dans le Lac, soit

7. Ces 114 candidats, ces 114 dossiers ont été examinés par chacun des membres du Conseil de la magistrature qui y a consacré environ 10 heures; au total ce sont donc 90 heures qui ont été fournies par le Conseil de la magistrature pour examiner ces dossiers.

Ensuite, le Conseil de la magistrature s'est réuni et a écarté les candidats qui ne correspondaient pas au profil voulu par la Constitution. Je rappelle les critères: il fallait se baser sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats. Le Conseil de la magistrature y a rajouté la langue pour les districts ayant des populations bilingues. Au terme de ce tri, le Conseil de la magistrature a retenu 35 candidats et a écrit aux candidats préavisés négativement qu'ils pouvaient retirer leur candidature s'ils le désiraient, cela pour un respect des données. 17 candidats ont retiré leur candidature. Ensuite les candidats retenus ont été entendus par le Conseil de la magistrature. Pour les séances des 20 et 23 août, nous étions divisés en deux groupes. Un candidat a même été entendu le 27 août, car il ne pouvait pas le faire précédemment. C'est le jour même où nous avons remis notre préavis à la Commission de justice.

Malheureusement à cause d'un problème informatique, nous avons eu un quart d'heure de retard et je prie encore les membres de la Commission de justice de m'en excuser; je les remercie pour leur compréhension. C'est vrai que la Commission de justice a eu peu de temps pour examiner les dossiers, nous nous en excusons. Cela était dû à la période de vacances, nous n'avons pas pu entendre les candidats avant la fin août. Nous espérons faire mieux la prochaine fois. En tout le Conseil de la magistrature a consacré donc six séances pour ces dossiers. Donc nous avons pris très très au sérieux notre tâche. Aucune considération partisane, régionaliste ou personnelle n'a dicté nos choix. Nous nous sommes fondés uniquement sur les critères constitutionnels. Et je rappellerai que ce préavis est d'ordre constitutionnel. Une élection sans ce préavis serait invalide. Vous avez aussi, comme vous l'a rappelé M. le Président, un préavis de la Commission de justice qui est, lui, d'ordre légal puisqu'il se fonde sur la loi sur l'élection des juges. Il était donc important, voire indispensable que ces deux préavis se coordonnent. La Commission de justice a respecté le travail accompli par le Conseil de la magistrature en ne retenant que des candidats qui avaient été préavisés favorablement par le Conseil de la magistrature. Comme vous l'avez vu, le Conseil de la magistrature vous a proposé, pour chaque poste, deux à trois noms. Nous n'avons pas voulu dicté notre choix au Grand Conseil, nous avons voulu lui laisser une certaine liberté. Toutefois, je rappellerai que les candidats ont été listés dans un ordre de préférence. En ce qui concerne les districts de la Glâne et de la Veveyse, il n'appartenait pas au Conseil de la magistrature de décider s'il fallait un juge pour les deux districts, cette décision étant une décision politique.

Nous faisons toutefois remarqué que cette solution d'un juge pour les deux districts aurait l'avantage de résoudre les problèmes d'incompatibilité et de disponibilité. En conclusion, je vous remercie de prendre en considération les choix proposés par le Conseil de la magistrature et remercie la Commission de justice

pour l'esprit constructif qu'elle a manifesté lors de notre rencontre et son respect pour le travail fourni par le Conseil de la magistrature.

Studer Theo (*PDC/CVP, LA*). Je peux continuer là où M^{me} la Présidente du Conseil de la magistrature s'est arrêtée. En effet, après les travaux du Conseil de la magistrature, cet organe et la Commission de justice se sont rencontrés. Le Conseil de la magistrature a expliqué à la Commission de justice sa manière de procéder et il a répondu aux différentes questions de ses membres. La Commission de justice a constaté que le Conseil de la magistrature a accompli un travail immense. Elle félicite et remercie le Conseil de la magistrature de cet excellent travail. Il faut aussi relever que l'appartenance politique n'était pas un critère pour le Conseil de la magistrature. En effet, l'institution du Conseil de la magistrature devrait aider à dépolitiser l'élection des juges. La Commission de justice se rallie à cet objectif.

La Commission de justice a également étudié les dossiers malgré le peu de temps qui restait à sa disposition. Après des discussions, elle a décidé de se rallier aux propositions du Conseil de la magistrature à l'exception des districts de la Singine et de la Broye, où elle a inversé les préférences pour tenir compte de sensibilités locales.

Je vous fournis encore quelques informations relatives à certains cercles. Cercle de la Sarine: un juge a déjà été nommé, il s'agit du juge de paix professionnel M. Tissot. Pour le deuxième juge de paix de la Sarine, la Commission de justice vous propose d'élire deux juges à raison de 50%. Vous constaterez que le préavis du Conseil de la magistrature porte, quel que soit l'ordre de préférence, toujours le même nom. Il s'agit d'une personne qui est capable de diriger les débats et de rédiger des jugements en allemand, ce qui est important pour la minorité de langue allemande à Fribourg.

Cercle de la Gruyère: la Commission de justice vous propose d'élire deux juges à raison de 50%.

En outre, il est possible que la même personne soit juge de paix dans le cercle de la Glâne et dans celui de la Veveyse, à raison de 50% pour chaque district. Il est bien évident que, dans un cas pareil, chaque justice de paix reste indépendante. Elle aurait seulement une union personnelle.

Vous avez reçu la liste des personnes éligibles. A la fin il y a même une feuille avec des candidats qui n'ont pas indiqué le cercle pour lequel ils postulaient. En principe, ils sont éligibles dans tous les districts. La Commission de justice vous recommande de suivre ses propositions.

Le Président. Et maintenant quelques rappels pour l'élection. Cette élection suit les règles du scrutin uninominal. L'élection se fait à la majorité absolue des bulletins valables. Je vous rappelle la teneur de l'article 153 alinéas 2 et 3 de la loi sur le Grand Conseil. Alinéa 2: «Les deux premiers tours de scrutin sont libres.» Alinéa 3: «Dans les tours suivants, seules les personnes ayant obtenu des voix lors du deuxième tour restent éligibles et à chaque tour la personne qui a ob-

tenu le moins de voix est éliminée de l'élection.» Je vous rappelle que les bulletins sont déclarés nuls s'ils contiennent le nom d'une personne qui ne figure pas sur la liste format A5 qui vous a été remise hier et qui sera projetée sur les écrans, ou s'ils contiennent une mention étrangère à la désignation des candidats ou des candidates.

Cercle de la Sarine¹

Le Président. Comme l'a dit M. Studer, la justice de paix du cercle de la Sarine exige un 200%. Un juge de paix à 100% est déjà en place. Cette personne répond aux exigences de la loi et ce n'est qu'au terme de son mandat que son poste sera repourvu. De ce fait aujourd'hui nous allons pourvoir uniquement un 100%. Je vous rappelle le préavis du Conseil de la magistrature. Pour la Sarine, premièrement un tandem composé de M^{mes} Wanda Suter et Violaine Monnerat; un deuxième tandem composé de M^{mes} Wanda Suter et Hélène Cudré-Mauroux; un troisième tandem composé de M^{mes} Wanda Suter et Brigitte Magnin-Touron ou de M^{me} Wanda Suter et M. Jean-Joseph Brodard; cinquième proposition à 100%: M^{me} Wanda Suter. Proposition de la Commission de justice: M^{me} Wanda Suter à 50% et M^{me} Violaine Monnerat à 50%. Etant donné que pour ce poste à 100% des tandems sont proposés, vous pouvez inscrire jusqu'à deux noms. J'ouvre la discussion sur les candidatures à cette élection. La discussion ne porte que sur les candidatures proposées, il ne s'agit en aucun cas de rediscuter le bien-fondé de ces élections par le Grand Conseil. J'ouvre la discussion sur cette élection. La parole n'est pas demandée, la discussion est close. Je prie donc les scrutateurs de remplir leur office et de m'informer lorsque les bulletins seront rentrés de façon à ce que je puisse directement enchaîner avec la deuxième élection.

Projet de loi N° 13

(suite)

ART. 6

Le Rapporteur. Les articles 6, 7 et 8 précisent le fonctionnement et les attributions du conseil d'administration.

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*). Mon amendement soulève un simple problème de concordance entre les textes allemand et français. Comme vous le voyez à l'article 6 alinéa 1, dernier mot, on parle de «semestre». En allemand, on parle de «Quartal». Etant donné qu'avec la nouvelle Constitution, il n'y a pas de langue qui prime sur l'autre, mais que les deux langues du canton sont des langues officielles, nous sommes obligés de faire concorder les deux textes. C'est pour ceci que je propose de modifier l'alinéa 1 allemand et au lieu de mettre «Quartal», mettre «Semester».

¹ Préavis pp. 1196 et ss.

Le Rapporteur. L'amendement concerne donc la version allemande. Je peux me rallier à cet amendement.

La Commissaire. Je remercie M^{me} la Députée de Weck pour son amendement. Il est effectivement exact qu'il y a une différence entre les textes français et allemand et que l'idée était «une fois par semestre». Nous souhaiterions avoir une obligation minimale de réunir le conseil d'administration une fois par semestre, donc je me rallie à l'amendement.

– Le libellé de l'art. 6 al. 1, version allemande, est ainsi adopté: «Die Präsidentin oder der Präsident beruft den Verwaltungsrat ein, so oft es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens einmal je *Semester*».

– Modifié selon l'amendement de Weck.

ART. 7

– Adopté.

ART. 8

– Adopté.

ART. 9

Le Rapporteur. L'article 9 règle les modalités d'engagement du directeur.

La Commissaire. Nous devons changer le titre de la personne occupant actuellement la fonction. L'Office actuel a un administrateur à sa tête. Etant donné que le terme d'administrateur pourrait prêter à confusion avec les membres du conseil d'administration, il aura dorénavant le titre de directeur. L'explication réside dans le changement du titre de la fonction du responsable de l'Office.

– Adopté.

ART. 10

Le Rapporteur. L'article 10 concerne les attributions du directeur. Là il y a aussi une correction de la version allemande selon le projet bis.

La Commissaire. Le Conseil d'Etat se rallie à la version bis.

– Modifié selon proposition de la commission.¹

ART. 11

Le Rapporteur. A noter que les comptes seront révisés par un organe externe.

La Commissaire. C'est déjà le cas actuellement pour l'Office, donc il n'y a pas de changement de ce point de vue-là.

– Adopté.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Singine²

Le Président. En ce qui concerne ce cercle, je vous annonce le retrait de la candidature de notre collègue Martin Tschopp en date du 3 septembre. Ce retrait étant intervenu après que le préavis du Conseil de la magistrature a été établi, le nom de Martin Tschopp figure encore, mais M. Tschopp n'est plus éligible. Un poste de juge de paix à 100% est prévu pour ce cercle. Je vous rappelle la teneur du préavis du Conseil de la magistrature. Première proposition à 100%: M. Werner Zimmerli; deuxième proposition: M. Martin Tschopp qui s'est retiré et troisième proposition: M. Francis Schwartz. La Commission de justice préavise M. Francis Schwartz. Le préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice ne mentionne qu'une seule personne pour ce poste. Un seul nom peut donc être inscrit sur votre bulletin de vote. Je vous rappelle que le préavis se base également sur les préférences des candidats en matière de temps de travail. J'ouvre la discussion sur les candidatures à cette élection. La parole n'étant pas demandée, la discussion est close. Je prie les scrutateurs de bien vouloir remplir leur office.

Projet de loi N° 13

(suite)

ART. 12

Le Rapporteur. Les articles 12 à 18 concernent le personnel. Comme cela a été dit à l'entrée en matière, le personnel est régi par la loi sur le personnel de l'Etat.

– Adopté.

ART. 13 à 18

– Adoptés.

ART. 19

– Adopté.

ART. 20

Le Rapporteur. L'article 20 concerne le mandat de prestations qui est adopté par le Conseil d'Etat.

La Commissaire. Ce mandat de prestations sera valable pour une période de cinq ans. La période comporte une année supplémentaire à la période de nomination des membres du conseil d'administration, cela pour assurer la continuité des activités de l'Office.

– Adopté.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1075 et 1076.

² Préavis pp. 1196 et ss.

ART. 21

Le Rapporteur. L'Office transmet chaque année au Conseil d'Etat un rapport de gestion.

– Adopté.

ART. 22

Le Rapporteur. Les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat.

La Commissaire. Cela est vrai mais contre indemnisation.

– Adopté.

ART. 23

Le Rapporteur. L'Office transmet aux communes et établissements scolaires la liste des prix et du matériel.

La Commissaire. L'alinéa 2 comprend les principes de fixation des prix qui permettent de répondre aux craintes exprimées hier dans cette enceinte.

– Adopté.

ART. 24

Le Rapporteur. L'article 24 concerne les collaborateurs: l'Office reprend le personnel actuellement engagé.

– Adopté.

ART. 25

Le Rapporteur. L'Office reprend à titre gratuit les immeubles actuels et cède à l'Etat le bâtiment de la Grand-Rue 32. L'Office s'acquitte d'un droit de superficie. En cas de cessation d'activité de l'Office, l'unité PPE, les installations et les biens meubles reviennent à l'Etat. Là aussi il y a une correction de la version allemande selon le projet bis.

La Commissaire. Le Conseil d'Etat se rallie à la version bis.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Mon amendement est purement rédactionnel en ce sens qu'il faut mettre à l'alinéa 3: «... l'unité PPE, les installations et les biens meubles» ..., c'est-à-dire *supprimer* le «et» avant «les installations» et *rajouter* «les» avant «biens meubles».

Le Rapporteur. L'amendement propose une modification du libellé, mais sur le fond cela ne change rien, donc je peux me rallier.

La Commissaire. Je délègue volontiers cette question à la rédaction finale du projet de loi, cette rédaction ayant déjà été vue au moment de l'adoption par le Conseil d'Etat.

– Modifié selon proposition de la commission et amendement de Weck.¹

ART. 25^{bis} (NOUVEAU)

Le Rapporteur. La Commission vous propose un article 25^{bis} nouveau. Il s'agit d'adapter la loi scolaire à ce projet, ce qui n'était pas prévu dans le projet initial, soit modifier l'article 111 de la loi scolaire.

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

– Modifié selon proposition de la commission.¹

ART. 26

Le Rapporteur. Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de cette nouvelle loi.

– Adopté.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Gruyère²

Le Président. En ce qui concerne le cercle de la Gruyère, un poste de juge de paix à 100% est prévu. Je vous rappelle la teneur du préavis du Conseil de la magistrature qui propose, pour un poste à 100%, une personne ou un tandem de deux 50%, donc soit M^{me} Marie-Andrée Grandjean ou M^{me} Marie-Andrée Grandjean et M. Jean-Joseph Brodard.

Autres propositions à 100%: M. François Schmutz ou M. Patrick Nicolet.

La Commission de justice propose le tandem Marie-Andrée Grandjean et Jean-Joseph Brodard.

Le préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice propose soit une personne à 100% – vous l'avez vu –, soit un tandem de deux 50%. De ce fait, vous pouvez inscrire le nom d'un candidat si vous désirez que le poste soit occupé par une personne à 100% ou le nom de deux candidats si vous désirez que ce poste soit occupé par deux personnes à 50%.

J'ouvre la discussion sur cette élection. La parole n'est pas demandée, la discussion est close. Je prie les scrutateurs de remplir leur mission.

Projet de loi N° 13

(suite)

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1075 et 1076.

² Préavis pp. 1196 et ss.

Projet de loi N° 10 relatif à la prise en charge de certains frais scolaires spéciaux¹

Rapporteur: **Albert Bachmann** (PLR/FDP, BR)
Commissaire: **Isabelle Chassot**, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport

Entrée en matière

Le Rapporteur. La commission s'est réunie le 1^{er} juin dernier en présence de M^{me} la Commissaire du gouvernement, Isabelle Chassot, et de M^{me} Christiane Vionnet, cheffe adjointe du Service des ressources de la DICS, afin d'examiner le projet de loi relative à la prise en charge de certains frais scolaires spéciaux. Le présent projet de loi n'introduit aucune nouveauté. Il est appelé à remplacer le décret en vigueur depuis plus de dix ans qui règle la prise en charge des frais scolaires, particulièrement des frais supplémentaires engendrés par la scolarisation des enfants de migrants. La forme de décret n'étant plus valable en application de l'article 88 de la loi sur le Grand Conseil, elle est transformée en loi.

Ce projet vise à reconduire le principe de solidarité entre les communes pour la prise en charge des frais supplémentaires occasionnés par la scolarisation des enfants de migrants. Ces frais concernent les enfants des requérants d'asile, des NEM, soit les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière, et d'autres personnes relevant de la loi sur l'asile. L'utilisation de cette dernière notion, moins précise, est sans équivoque puisqu'il convient de rappeler que tout enfant résidant sur le territoire cantonal a l'obligation d'être scolarisé.

Cette prise en charge répond au principe de répartition en vigueur, soit 35% pour l'Etat et 65% pour les communes. Statistiquement, les frais s'élèvent à 500 francs par élève. A noter que le nombre d'enfants concernés a tendance à diminuer ces dernières années. Cependant, la courbe peut bien sûr évoluer. Les lieux d'accueil des enfants concernés se trouvent à Marly, Fribourg, Bulle, Châtel-St-Denis, Romont, La Folliaz, Villaz-St-Pierre et Estavayer-le-Lac.

Le présent projet de loi prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2006 afin d'assurer la continuité avec le décret qui a expiré le 31 août 2006. L'intention était d'intégrer ce décret à la révision de la loi scolaire. Celle-ci ayant pris davantage d'envergure, le calendrier s'est vu prolongé de sorte qu'il faut prévoir une loi particulière pour remplacer l'ancien décret.

La commission, à l'unanimité, vous propose d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Election des 7 juges de paix

Cercle du Lac²

Le Président. Pour le cercle du Lac un poste de juge de paix à 100% est prévu. Je vous rappelle le préavis du Conseil de la magistrature. Première proposition: M^{me} Claudine Lerf-Vonlanthen; deuxième proposition: M^{me} Bernadette Haenni-Fischer ou M. Roland Roulin. Proposition de la Commission de justice: M^{me} Claudine Lerf-Vonlanthen.

Les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice ne proposent qu'une seule personne pour ce poste. Un seul nom peut donc être inscrit sur votre bulletin de vote. Je vous rappelle que le préavis se base également sur les préférences des candidats en matière de temps de travail.

J'ouvre la discussion sur cette élection. La parole n'est pas demandée, la discussion est close.

Projet de loi N° 10

(suite)

La Commissaire. Le rapporteur de la commission ayant été complet, je me contenterai d'un seul complément. Vous avez constaté que le nombre des enfants bénéficiant de ce soutien a baissé de manière importante et la question pourrait se poser de l'opportunité de maintenir ce décret. Nous voulons le plaider parce que nous avons pu mettre en place, avec ce décret depuis 1995, un dispositif qui a fait ses preuves et qui doit être maintenu. Nous ne pouvons pas exclure une arrivée plus importante à nouveau d'enfants migrants sous le domaine de l'asile.

Weber-Gobet Marie-Thérèse (ACG/MLB, SE). Le groupe Alliance centre gauche soutient à l'unanimité le principe de la solidarité de toutes les communes du canton pour la prise en charge des frais supplémentaires occasionnés par la scolarisation des enfants vivant dans les centres d'accueil pour migrants. Cette scolarisation joue un rôle important dans le processus de l'intégration.

Wir werden heute ein Gesetz ohne Beschränkung der Geltungsdauer beschliessen. Gemäss Botschaft ist vorgesehen, den betreffenden Artikel bei der Revision des Schulgesetzes zu integrieren. Sehr geehrte Frau Staatsrätin, könnten Sie uns sagen, wann das revidierte Schulgesetz spruchreif sein wird?

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). En adéquation avec les propos tenus par le président de la commission, le groupe libéral-radical entre en matière et votera les articles tels que présentés par le Conseil d'Etat.

Thalmann-Bolz Katharina (UDC/SVP, LA). Es wichtig und richtig, dass auch die Kinder von Asylsuchenden im Vorschul- und Schulalter optimal ein-

¹ Message p. 1042 à 1048.

² Préavis pp. 1196 et ss.

geschult werden. Fördermassnahmen wie Stütz- und Sprachkurse oder auch bei einer grösseren Anzahl Kinder separate Sprachklassen sind unabdingbar für einen schnellen Erwerb der französischen oder deutschen Sprache. Die Schule bietet mit diesen Massnahmen effiziente erste Schritte für eine zukünftige Integration. Die für diese zusätzlichen Massnahmen aufzuwendenden finanziellen Mittel sind tragbar; umso mehr als eine Rückgangstendenz bei Neankünften von Migrantenkindern zu verzeichnen ist. Aus diesen Gründen unterstützt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei die Neuregelung zur Übernahme dieser zusätzlichen Kosten in ein Gesetz. Wir begrüßen zudem den klarer abgefassten Gesetzestext im Vergleich zum vorangehenden, ablaufenden Dekret.

Marbach Christian (*PS/SP, SE*). Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei unterstützt den vorgelegten Gesetzesentwurf betreffend der Übernahme bestimmter Schulkosten ohne Einschränkung. Die geringfügigen Änderungen im vorgeschlagenen neuen Gesetz gegenüber dem abgelaufenen Dekret erachten wir als notwendig und dieses Gesetz ermöglicht eine Verlängerung bis zum Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes. Die SP geht mit dem Staatsrat einig, die Liste der Personenkategorien mit NEE-Personen und Kindern von abgewiesenen Asylsuchenden, wie dies im Artikel 1 vorgeschlagen ist, zu ergänzen. Die dadurch verursachten zusätzlichen Kosten sind dementsprechend notwendig und durchaus begründet. Somit beantragen wir «Eintreten» zu diesem Gesetzesentwurf und werden diesem zustimmen, wie er vorliegt. Dass dieser Gesetzesentwurf erst zum heutigen Tag dem Grossen Rat unterbreitet wird und rückwirkend auf den 1. September 2006 in Kraft treten soll, nehmen wir mit einem Schmunzeln zur Kenntnis.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Glâne¹

Le Président. En ce qui concerne le cercle de la Glâne, un poste de juge de paix à 50% est prévu. Les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice proposent soit une personne à 50% uniquement pour la Glâne, soit des candidats qui désirent travailler à 100% et qui combleraient le 50% manquant par un poste dans un autre district, soit la Veveyse.

Afin de faciliter l'élection, nous allons d'abord choisir le candidat pour le poste à 50% du cercle de la Glâne. Si vous désirez que cette même personne occupe un autre 50% en Veveyse, vous inscrirez son nom lors de l'élection dans ce cercle.

Je vous rappelle la teneur du préavis du Conseil de la magistrature. Poste à 50%, première proposition: M^{me} Jacqueline Bourqui; deuxième proposition: M. Jean-Joseph Brodard ou M. Bruno Wägli.

Poste à 100%, première proposition: M. Patrick Nicolet (50% pour la Glâne et 50% pour la Veveyse);

deuxième proposition: M^{me} Jacqueline Bourqui ou M. Bernard Girard et troisième proposition: M. Bruno Wägli.

La proposition de la Commission de justice pour la Glâne est M. Patrick Nicolet.

J'ouvre la discussion sur cette élection.

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*). Je me permets juste de faire une petite remarque sur le préavis du Conseil de la magistrature. Comme vous le voyez, il y a un ordre de préférence, mais il n'y a pas un ordre de préférence entre deux juges à 50% et un juge à 100%. Donc M. Nicolet n'est pas en troisième rang par rapport à M^{me} Bourqui, M. Jean-Joseph Brodard et M. Wägli. Il est cité après parce que c'est une autre hypothèse mais les deux hypothèses sont parallèles et équivalentes.

Projet de loi N° 10

(suite)

Ducotterd Christian (*PDC/CVP, SC*). Le Conseil d'Etat propose de remplacer par une loi le décret d'octobre 2003 qui permet de répartir certains frais scolaires concernant des personnes relevant de la législation sur l'asile. Cette solution est la meilleure et permettra de pérenniser le principe de répartition entre toutes les communes et l'Etat. En effet, il serait incohérent que seules les communes concernées assument cette charge. Nous constatons que ces élèves, souvent peu éduqués et allophones, demandent un engagement important du personnel enseignant et ceci certainement au détriment du reste de la classe. Nous pouvons nous demander s'il ne serait pas judicieux de compter deux fois ou de calculer sous forme d'indice les enfants allophones lors du décompte des élèves qui permet de fixer le nombre d'enseignants dont peut disposer un établissement scolaire.

Le groupe démocrate-chrétien soutiendra ce projet de loi.

Le Rapporteur. Je constate avec plaisir que tous les groupes parlementaires plaident l'entrée en matière. Je n'ai donc rien à rajouter. Nous pouvons passer immédiatement à la lecture des articles.

La Commissaire. Je souhaite à mon tour remercier les députés qui, au nom de leur groupe, acceptent l'entrée en matière. Je me permettrai de répondre à trois observations.

Tout d'abord la date de présentation de la révision de la loi scolaire: elle avait été annoncée pour la précédente législature, c'était exact mais nul ne pensait à ce moment-là que l'harmonisation de l'école obligatoire en Suisse irait aussi rapidement et que nous aurions, déjà en 2007, un concordat pour ratifier au niveau suisse ainsi qu'un concordat scolaire romand soumis prochainement à ratification. Il est important d'avoir tout d'abord ces instruments pour mettre à jour la loi. Cela entraînera de nombreuses révisions. Les travaux que nous menons à l'intérieur de la Direction devraient permettre de mettre, au tout début 2008, un projet de

¹ Préavis pp. 1196 et ss.

loi en consultation. C'est notre souhait mais je ne peux pas prendre d'engagement formel. Nous devons encore examiner les conséquences du plan d'études romand ainsi que du «deutschsprachige Lehrplan für die Schweiz» pour savoir ce qu'il y aurait encore lieu de prendre en compte pour éviter une modification une année ou deux années plus tard.

S'agissant ensuite de la remarque de M. Marbach, au nom du groupe socialiste, qui a fait état d'un sourire à la lecture de l'effet rétroactif, je veux simplement lui indiquer que moi, je n'ai pas souri quand on m'a soumis le décret à présenter au Grand Conseil.

S'agissant ensuite de la remarque de M. Ducotterd, qui souligne tout d'abord l'engagement important du corps enseignant dans l'accueil et la scolarisation de ces enfants, je ne peux que le relever et le souligner. C'est là un effort important qui est fait avec des effectifs scolaires qui sont parfois difficiles dans certaines écoles. Nous réfléchissons aussi à la manière de pouvoir compter les enfants pour les cercles scolaires de façon à avoir la solution la plus équitable et la plus juste et de tenir compte en particulier des efforts des communes qui ont un taux d'enfants migrants important. La solution n'est cependant pas encore simple parce qu'il s'agit de déterminer ensuite ce qu'est un enfant allophone et ça n'est pas sa seule origine qui donne ce caractère-là. Nous pensons pouvoir agir par le biais d'un index social comme le fait le canton de Zurich.

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

Première lecture

ART. 1

Le Rapporteur. L'article premier contient tout ce qui a été dit à l'entrée en matière. Je n'ai rien à ajouter à cet article.

– Adopté.

ART. 2

Le Rapporteur. Ja, werter Herr Präsident, das Gesetz wird auf den 1. September rückwirkend in Kraft treten. Das ist so, Herr Marbach, und das Geld ist im Budget 2007 einbegriffen. Also ist es kein Problem, dass es rückwirkend ist. Es sollte ja schon über ein Jahr in Kraft sein, das Gesetz. Aber wir nehmen Kenntnis von diesem und wir können mit diesem auch leben. Auch wir Gemeinden können mit diesem leben.

La Commissaire. Je vous remercie de nous accorder la rétroactivité. Cela nous permettra de rembourser en premier la commune d'Estavayer-le-Lac qui s'est déjà manifestée (*rires*)!

– Adopté.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Broye¹

Le Président. En ce qui concerne le cercle de la Broye, un poste de juge de paix à 75% est prévu. Je vous rappelle la teneur du préavis du Conseil de la magistrature.

Première proposition (poste à 75%): M^{me} Anne Siegenthaler; deuxième proposition: M^{me} Sylviane Sauter.

La Commission de justice préavise M^{me} Sylviane Sauter.

Les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice ne proposent qu'une seule personne pour ce poste. Un seul nom peut donc être inscrit sur votre bulletin de vote.

Je vous rappelle que le préavis se base également sur les préférences des candidats en matière de temps de travail.

J'ouvre la discussion sur cette élection. La parole n'est pas demandée, la discussion est close.

Projet de loi N° 10

(suite)

TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Je constate simplement que le Service des finances d'Estavayer-le-Lac fait son travail, M^{me} la Commissaire du gouvernement. Je n'ai rien à ajouter pour les titres et considérants, M. le Président.

La Commissaire. Je ne peux que féliciter la commune d'Estavayer-le-Lac pour sa bonne tenue (*rires*). Rien à ajouter.

– Adoptés.

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

Deuxième lecture

ART. 1 ET 2, TITRE ET CONSIDÉRANTS

Le Rapporteur. Confirmation de la première lecture.

La Commissaire. Confirmation de la première lecture.

– Confirmation de la première lecture.

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

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modifications, par 86 voix sans oppositions ni abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud

¹ Préavis pp. 1196 et ss.

(GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), 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), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), 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), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), 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 (), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Steiert (FV, PS/SP), Stempf-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zürcher (LA, UDC/SVP), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 86.*

Motion populaire N° 1501.07 des Jeunes socialistes fribourgeois (plus de sport à l'école)¹

Le Président. Je vous rappelle que le Conseil d'Etat propose le rejet de cette motion. La discussion sur la prise en considération de cette motion est ouverte.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). La motion populaire des Jeunes socialistes fribourgeois s'intitule «*Plus de sport à l'école*». M^{me} la Commissaire du gouvernement nous avait fait part de la difficulté, voire de l'impossibilité, d'ajouter une heure à la grille-horaire. Les 20 et 21 avril dernier, l'école fribourgeoise ouvrait ses portes et je suis allée visiter le cycle d'orientation de Marly. J'ai été interpellée par un groupe d'enseignants en ce qui concerne le camp de ski, qui est remis en question par la direction du CO. M. le Directeur Pittet aurait la préférence pour des voyages dits culturels. Je me disais que cette motion populaire était une excellente réponse au vœu de celles et ceux qui souhaitent plus de sport à l'école, en tout cas qui pourrait répondre en partie à ce vœu parce que, en plus du sport, c'est une semaine très sociale, conviviale, excellente pour la santé, qui permet peut-être aussi à des jeunes de pouvoir pratiquer du sport, notamment le ski, lors-

¹ Déposée et développée le 30 mars 2005; réponse du Conseil d'Etat le 3 juillet 2007, insérée dans ce BGC pp. 1209 (réponse) et 1323 (dépôt et développement).

que les familles n'en ont pas les moyens ou ne pratiquent pas ce sport. Je me dis que le ski ou le snow font partie de la culture de notre pays. Et je vous demande, M^{me} la Commissaire du gouvernement, ce que vous pensez de cette idée des camps. Est-ce qu'il est souhaitable, pour la Direction de l'instruction publique, de prévoir que ces camps continuent pour justement donner une alternative? Je vous remercie pour cette réponse.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Veveyse²

Le Président. En ce qui concerne le cercle de la Veveyse, un poste de juge de paix à 50% est prévu. Le préavis du Conseil de la magistrature propose soit une personne à 50% uniquement pour la Veveyse, soit des candidats qui désirent travailler à 100% et qui comblent le 50% manquant dans le cercle de la Glâne; dans ce cas, les candidats préavisés favorablement sont les mêmes que ceux mentionnés pour le cercle de la Glâne.

Je vous rappelle la teneur du préavis du Conseil de la magistrature. Poste à 50%: M. Jean-Joseph Brodard. Proposition de la Commission de justice: M. Patrick Nicolet (50% pour la Veveyse et 50% pour la Glâne). Les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice ne proposent qu'une seule personne pour ce poste. Un seul nom peut donc être inscrit sur votre bulletin de vote.

J'ouvre la discussion sur cette élection. La parole n'est pas demandée, la discussion est close.

Motion populaire N° 1501.07 des Jeunes socialistes fribourgeois

(suite)

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE). Le groupe libéral-radical a examiné avec attention la motion des Jeunes socialistes fribourgeois. Modifier notre loi pour introduire quatre unités de sport dans nos écoles ne nous paraît pas judicieux. Si l'activité sportive doit faire partie de l'enseignement, elle ne doit pas se faire au détriment d'autres branches principales. Sachant qu'il est déjà difficile de faire une grille-horaire, il serait quasi impossible de la réaliser en obligeant une unité de sport supplémentaire.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat nous dit qu'il va examiner la possibilité et mettre en œuvre les trois unités de sport pour tous les niveaux d'éducation dans notre canton. Le sport est source de bien-être et tout un chacun doit en pratiquer. La responsabilité individuelle et celle des parents d'inciter à faire de l'exercice ne doit pas être sous-évaluée. Au contraire, ces derniers ont un rôle important à jouer dans notre société.

² Préavis pp. 1196 et ss.

En acceptant cette motion, nous mettrons des charges financières supplémentaires sur le dos des communes. L'école tient son rôle. Elle arrive même à organiser des camps ou des journées sportives. Nous devons les maintenir, voire les développer, sans que cela soit une obligation. Les sociétés sportives font également un énorme travail. Peut-être devrions-nous encore plus les aider? Suppression ou allègement d'impôts tels que la TVA pour ces institutions qui développent l'activité sportive de nos jeunes? Des solutions existent. C'est avec toutes ces considérations que le groupe libéral-radical, dans sa majorité, rejette cette motion.

Gavillet Jacques (*PS/SP, GL*). Ich wünsche mit diesem Gedanken zu beginnen: Bildung braucht Bewegung und Bewegungsförderung im Schulalltag. Chacun ici s'accorde à reconnaître les vertus préventives, thérapeutiques et sociales du sport. Mais en réalité, les mesures d'économie prévalent sur le bien-être physique et psychique des jeunes. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat rappelle le retour de sa troisième heure d'éducation physique en troisième année du CO ainsi qu'au collège, qui nous avait été indûment spoliée sous le règne d'Augustin Macheret. Et ceci, naturellement, me réjouit. Maintenant, le Conseil d'Etat se dit prêt à modifier le règlement pour le rendre conforme à la législation fédérale, avec un bémol cependant, c'est-à-dire pour autant que les écoles disposent des infrastructures nécessaires. Là derrière, on devinerait presque l'évidente réticence et la volonté de vouloir dribbler pour éviter de redonner cette heure. Cet état d'esprit m'attriste quelque peu. Au CO de Romont, par exemple, où je travaille, nous avons enseigné la gymnastique à quelque 800 élèves pendant presque trente ans, à raison de trois heures par semaine, avec une seule halle, une piscine et une minuscule salle de rythmique. Autant vous dire que les leçons données à l'extérieur étaient monnaie courante. Ceci pour dire qu'il n'est pas absolument nécessaire d'avoir des infrastructures pour mettre en oeuvre cette troisième heure.

Maintenant, en ce qui concerne les quatre heures demandées par la motion, j'y verrais une application toute particulière dans le cadre de l'école primaire et ceci sur deux ou trois ans, pas forcément sur les six ans. Pourquoi l'école primaire? Par mesures préventive et thérapeutique simplement! Si on veut faire de la prévention, ce n'est pas quand le mal est installé. Et certains troubles au niveau de la psychomotricité pourraient trouver des réponses supplémentaires au soutien déjà existant des psychomotriciens. Pourquoi encore à l'école primaire? C'est la phase de la vie, entre 6 et 12 ans grosso modo, où l'enfant formate, structure son réseau mental. C'est donc une période privilégiée qui doit être riche en sollicitations et stimulations. Pourquoi enfin à l'école primaire? Si la notion de sport évoque d'abord une activité, c'est aussi – et c'est important – un état d'esprit, une prise de conscience d'un certain nombre de valeurs qui vont permettre à l'enfant de grandir, de se construire. Je pense à la volonté, au goût de l'effort, aux défis, à la persévérance et j'en passe. C'est pour ces raisons qu'une intensification de l'éducation physique dans cette phase primaire me paraît très importante. Je dirais encore que dans notre

société actuelle, l'enfant grandit dans un monde sédentaire. Il se lève le matin, il prend le bus, il est assis à l'école, il est devant son ordinateur, il se lève pour aller au Mac Do, il regarde la TV, il envoie vite un SMS et il s'endort.

C'est avec ces motifs et considérations que le groupe socialiste acceptera cette motion populaire et vous encourage à faire de même.

Suter Olivier (*ACG/MLB, SC*). Depuis plusieurs années, le canton de Fribourg jongle à propos du nombre de leçons d'éducation physique hebdomadaires entre une législation fédérale qui demande une moyenne de trois heures et des impératifs de plan d'études et de plan d'économie qui, à un certain niveau et pour une certaine durée, réduisent le nombre de leçons à deux. La motion populaire, comme la réponse du Conseil d'Etat, fournit sur cette question des propositions à la fois satisfaisantes et à la fois insatisfaisantes. Les motionnaires disent: «Nous voulons si possible quatre heures hebdomadaires, mais au moins trois». Le Conseil d'Etat dit: «Nous acceptons l'idée des trois heures hebdomadaires dès 2008–2009 si le nombre et la qualité des infrastructures le permettent».

Aux motionnaires, nous disons oui aux trois heures, non aux quatre heures qui, inévitablement, pénaliseraient d'autres branches nécessaires à l'épanouissement et à l'équilibre des jeunes Fribourgeois.

Au Conseil d'Etat, nous disons oui aux trois heures dès 2008–2009, mais sans conditions. Si les infrastructures ne devaient pas être partout suffisantes dans le canton pour assurer trois heures d'éducation physique dans des salles de sport ou sur des terrains de jeu, nous faisons confiance aux professeurs de sport pour trouver à proximité de leurs établissements scolaires d'autres moyens: marche, course, jeux divers; d'autres moyens donc de dispenser leur enseignement dès 2008. A charge de l'Etat et des communes de se mettre ensuite au plus vite en accord avec les besoins en infrastructures sportives!

En regard de ce qui est proposé par les uns et les autres, notre groupe vous invite à accepter la motion populaire des Jeunes socialistes et demande au Conseil d'Etat de formuler un projet de loi qui garantisse, en conformité avec la législation fédérale, que trois heures hebdomadaires d'éducation physique soient dispensées à tous les niveaux dès la rentrée 2008–2009.

Frossard Sébastien (*UDC/SVP, GR*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance de la motion des Jeunes socialistes fribourgeois «Plus de sport à l'école». Le sport est fondamental pour la santé pour tout individu mais surtout pour les jeunes.

Cependant, une heure de sport supplémentaire à l'école ne sert à rien si les parents conduisent leur progéniture en voiture jusqu'au seuil de l'école ou sur le quai de la gare. Ce n'est pas à l'école d'augmenter le nombre d'heures de sport, heures qui sont déjà suffisantes, mais aux parents de se responsabiliser afin que leurs chères têtes blondes ne passent pas tout leur temps libre devant la télévision, l'ordinateur ou la playstation, occupations qui promeuvent l'immobilisme et la sédentarité, tout en grignotant des chips, des bon-

bons et des sodas en dehors des heures de repas, ce qui contribue à un embonpoint prononcé. Les parents sont vivement encouragés à inscrire leurs enfants aux sociétés locales qui pratiquent la gymnastique, le foot, le unihockey, etc.

Le groupe de l'Union démocratique du centre, à l'unanimité, vous propose de rejeter cette motion.

Marbach Christian (PS/SP, SE). Ich gehe mit dem Staatsrat einig, dass der Sport für Gesundheit und Wohlbefinden des Einzelnen wichtig ist und eine wesentliche gesellschaftspolitische Bedeutung hat. Wohl niemand hier im Saal wird diese Tatsache in Frage stellen. Du cinquième rapport sur la nutrition suisse de l'Office fédéral de la santé publique de 2005, il ressort que le temps consacré à l'activité physique est un déterminant clé. En 20 ans, la proportion d'enfants en surpoids et obèses est passée de 4 à 13% chez les garçons et de 8 à 12% chez les filles. En Suisse, la problématique du surpoids de l'enfant a malheureusement suscité ces dernières années un intérêt plus médiatique que politique.

Es geht infolgedessen in erster Linie um die Frage, ob unsere Politik den heutigen Erfordernissen einer umfassenden Gesundheitsförderung genügt und ob diese den Erwartungen der Bevölkerung Rechnung trägt. Vor bereits über dreissig Jahren hat der Gesetzgeber die Wichtigkeit des Sportes für unsere Gesellschaft erkannt und drei Wochenlektionen Sportunterricht für verbindlich erklärt. In seiner Antwort beabsichtigt der Staatsrat, die aus Spargründen gestrichene dritte Sportlektion wieder einzuführen. Allerdings darf diese dritte Lektion nicht wegen fehlender Infrastruktur infrage gestellt werden. Sportunterricht findet nicht nur in einer Turnhalle statt: Wälder, Parkanlagen, Fussballfelder, Sportplätze und Schwimmbäder eignen sich ebenso gut dazu. Und unsere Lehrpersonen sind schliesslich dazu ausgebildet, Sport im Freien unterrichten zu können. Ich bin sicher, dass es keinem Kind und Jugendlichen schaden kann, ab und zu draussen Schulsport zu treiben. Darum ist die dritte Sportlektion ohne Wenn und Aber kurzfristig umsetzbar.

Damit möchte ich jedoch auf keinen Fall die Meinung aufkommen lassen, wir hätten genug Infrastrukturen für sportliche Aktivitäten für unsere Bevölkerung. Auch wenn in den letzten Jahren in gewissen Bereichen grosse Anstrengungen unternommen wurden, ist das Gegenteil der Fall. Il n'est pas rare que les halles de sport soient suroccupées aussi bien pour les activités scolaires qu'extra scolaires. D'une part, il arrive que des clubs doivent refuser des jeunes et, d'autre part, la création de nouvelles offres sportives n'est pas réalisable due au manque d'infrastructure. En tant que chef technique de l'Association fribourgeoise de volleyball, je sais de quoi je parle et ce n'est pas rare que des clubs ou d'autres associations se plaignent du manque de possibilité d'entraînement.

Neu ist zudem eine Generation von älteren Personen herangewachsen, welche auch im fortgeschrittenen Alter auf vielfältige Art Sport treibt und auf Sportanlagen angewiesen ist. Das grösste Übel haben wir sicher im Bereich von Schwimmbädern, insbesondere von Hallenbädern. Ziel muss es sein, dass jede Schülerin und jeder Schüler im Verlaufe seiner Schulzeit richtig

schwimmen lernt. Dies neben den gesundheitlichen auch aus sicherheitsmässigen Überlegungen. Hierzu nur ein Beispiel: Sensebezirk, 40 000 Einwohner: kein Freiluftbad, ein gemeindeeigenes Hallenbad, mit einem 20-Meter-Becken, notabene, sowie ein kleines, ich möchte sagen, Therapiebecken. Das ist ungenügend. Allerdings herrscht diesbezüglich nicht nur im Sensebezirk dringender Handlungsbedarf. Die Liste von fehlenden Sportanlagen kann beliebig erweitert werden: Leichtathletikanlagen, Eishallen, Beachvolleyballfelder, Federball. Ich möchte hier nicht als Phantast abgetan werden, bin ich mir doch durchaus bewusst, dass es sich hierbei um Forderungen handelt, welche in erster Linie die Gemeinden betreffen, teilweise sehr kostspielig sind und nicht von einem Tag zum anderen realisiert werden können. Doch wegen der eingangs erwähnten und unbestrittenen gesellschaftlichen und gesundheitlichen Bedeutung des Sportes begrüsse ich es vorzubeugen, statt später die vermutlich wesentlich höheren Folgekosten wegen einer verfehlten Politik mittragen zu müssen. Also zeigen wir politischen Mut und führen die vierte Sportlektion insbesondere auf Primar- und OS-Schulstufe ein und erweitern in den nächsten Jahren das dafür notwendige Angebot an Sportanlagen in unserem Kanton.

Aufgrund all dieser Überlegungen unterstütze ich die vorliegende Volksmotion, denn diese zielt in die richtige Stossrichtung und verdient unsere Unterstützung.

Tschopp Martin (PS/SP, SE). Sport ist Mord. Das ist ein Zitat vom zigarrenrauchenden Winston Churchill und ich als passionierter Marathonläufer und Sportler habe mit dieser Aussage überhaupt nichts am Hut; nein, ich bin überzeugt, dass der Sport heute gesellschaftspolitisch einen enorm wichtigen Stellenwert besitzt und stärker gefördert werden muss. Die vorliegende Volksmotion der Jungsozialisten verdient unsere Zustimmung. Dass diese jungen Menschen das gesetzlich vorgeschriebene Minimum von drei Lektionen pro Woche verlangen, bzw. dass sie eine zusätzliche Stunde Sport in der Schule fordern, ist gesellschafts- und bildungspolitisch nachvollziehbar und mehr als wünschenswert.

Was spricht, ausser vielleicht fehlenden Infrastrukturen, gegen diese Motion? Nichts, überhaupt nichts. Wir halten uns dauernd darüber auf, dass Kinder und insbesondere auch Jugendliche immer nur vor dem Fernseher sitzen, am Computer z.T. brutale Videogames spielen und konsumieren und so vielleicht zu potentiellen Gewalttätigen werden und dadurch vielleicht auch zusätzlich weniger Bewegung haben. Wir müssen vom Bundesamt für Gesundheit je länger je mehr hören, dass unsere Kinder und Jugendlichen zunehmend übergewichtig sind. Wir haben es in der Hand, diesem Vorurteil Gegensteuer zu geben, indem wir dieser Motion zustimmen. Jugendliche brauchen einen Ausgleich zu der grossen Belastung, der sie in der Schule oder auch in der Lehre und der Berufsschule ausgesetzt sind. Mit dieser Motion melden die Jugendlichen selber den Bedarf an mehr körperlicher Betätigung an. Jugendliche, denen vorurteilsmässig nachgesagt wird, sie suchten nur das Vergnügen, gehörten zu der Generation, die immer mehr rauchen und trinken würde. Zudem wird dieser Generation unter-

stellt, sie sei zunehmend gewalttätig. Kinder und Jugendliche können nicht genug körperliche Bewegung haben. Dies hat auch den positiven Nebeneffekt, dass sie dank mehr Bewegung neben besserem Wohlbefinden auch das nachgesagte Gewaltpotential abbauen können. Und zudem dient Sport immer mehr einer besseren Integration.

Ein Satz in der Antwort des Staatsrats ist mir besonders aufgefallen, weshalb ich ihn hier zitiere: «Die Berufsschulen sind offenbar von den Verfassern der Motion nicht mitgemeint.» Ich bin überzeugt, dass die Berufsschulen ebenso mitgemeint sind, wie sie beispielsweise im Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport im Absatz 3 aufgezählt sind. Gerade Jugendliche, die eine Lehre machen, benötigen in ihrem spezifischen Alter der Orientierung und Neuausrichtung mehr denn je aktive körperliche Betätigung. Nach der Sekundarschule gehen sehr viele dieser Jugendlichen keiner sportlichen Betätigung mehr nach. Dies bestätigen mir Gespräche, die ich mit vielen Jugendlichen, die eine Lehre machen, hatte. Tatsache ist, dass viele Jugendliche in diesem Alter in keinem Sportverein mitmachen und gerade diese hätten es dringend nötig, sich in einem professionellen Rahmen sportlich zu betätigen.

Es ist mir bewusst, Kollege Marbach hat es angetönt, dass der Staatsrat und viele von Ihnen einwenden werden, dass diese Jugendlichen durchaus die Möglichkeit haben, ausserhalb der Lehre und Schule Sport zu treiben, sich einem Verein anzuschliessen, oder sich individuell körperlich fit zu halten. Das stimmt, und ich bedaure auch sehr, dass das in vielen Fällen nicht so ist. Diesen jungen Menschen fehlt vielleicht nach einem strengen Arbeits- oder Schulalltag sehr oft dazu der nötige Kick. Nichtsdestotrotz haben wir einen Bundesauftrag, den wir nicht ernst nehmen und stillschweigend parkieren.

Es ist mir auch klar, dass die Einführung des gesetzlich vorgeschriebenen Sportunterrichts an den Berufsschulen den Staatsrat vor ein Dilemma stellt, weil es nämlich zuwenig Infrastrukturen gibt. Wenn es darum geht, Infrastrukturen für nicht-schulische Sportvereine jeglicher Sportarten zu schaffen, findet sich immer der eine oder andere Franken. Das ist wichtig und aus meiner Sicht auch richtig. Das eine tun und das andere nicht lassen. Auch für die Lernenden in unserem Kanton dürfen und müssen wir Infrastrukturen schaffen, um diesen Jugendlichen einen qualitativ guten und nachhaltigen Sportunterricht anzubieten, um so deren Gesundheitsverhalten zu fördern. Wir haben hier eine grosse Verantwortung. Ich bitte Sie deshalb, meine Damen und Herren, dieser Volksmotion zuzustimmen.

Raemy Hugo (PS/SP, LA). Ich schliesse mich den Argumenten meiner Vorrednerin unserer Fraktion an und unterstütze die Motion ebenfalls. Erlauben Sie mir eine ganz kurze Ergänzung: Das primäre Ziel ist die Einhaltung der «Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport» und somit die Wiedereinführung der obligatorischen dritten Lektion Sport auf allen Stufen, wie dies der Staatsrat auf das Schuljahr 2008/09 in Aussicht stellt. Dabei ist mir ein Satz in der Antwort des Staatsrates etwas sauer aufgestossen:

«Ob in der Studentafel kompensiert werden könnte (Kürzungen um eine Lektion in anderen Fächern), muss ebenfalls geprüft werden.» Nachdem wir in den letzten Jahren bereits viele schmerzhaft sparrunden mitgemacht haben, besteht im Moment eine Studentafel, welche schlicht keine weiteren Sparübungen mehr erträgt ohne die Qualität des Unterrichts zu gefährden. Es ist ganz einfach: Schülerinnen und Schüler profitieren mehr, je länger sie sich mit einem Lehrstoff auseinandersetzen können. Das ist wissenschaftlich bewiesen. Schülerinnen und Schüler brauchen Zeit, Lehrpersonen müssen optimale Bedingungen für den Unterricht schaffen. Weitere Kürzungen, auch in musischen Fächern, sind inakzeptabel. Ich fordere somit den Staatsrat auf, die dritte Turnstunde ohne Wenn und Aber wieder in die Studentafel aufzunehmen und so dem Entscheid des Verwaltungsgerichts und der einschlägigen Gesetzgebung des Bundes zu entsprechen.

Schuwey Jean-Claude (PDC/CVP, GR). «Plus de sport à l'école»: il s'agit d'une motion populaire déposée par les Jeunes socialistes fribourgeois. Ils rappellent l'importance du sport, une réalité que certainement personne ne conteste. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat partage également les appréciations des motionnaires. Il rappelle la loi fédérale encourageant la gymnastique et le sport. Dans son programme gouvernemental et dans son plan financier, le Conseil d'Etat réduit, pour des raisons d'économie, le nombre de leçons de sport. Un certain nombre d'élèves, assistés d'un avocat, ont fait recours contre cette décision. Le Tribunal administratif a admis le recours et annulé la décision attaquée. Le Conseil d'Etat a décidé de modifier le règlement du 10 septembre 1974 pour le rendre conforme à la législation fédérale. L'acceptation de cette décision aura des conséquences importantes sur les grilles-horaires, l'utilisation des infrastructures, les charges financières et l'engagement de personnel supplémentaire. Le Conseil d'Etat va rétablir les trois unités de sport hebdomadaires mais est de l'avis qu'il n'est pas possible de suivre les motionnaires qui en demandent quatre. Le Conseil d'Etat est convaincu de l'importance du sport dans les écoles et dans notre société. Il rappelle tout de même qu'il y a également toutes les activités sportives que proposent les sociétés sportives dans nos communes et que les jeunes sont invités à suivre. Les collectivités publiques en sont reconnaissantes et remercient les acteurs de ces sociétés. Il reste tout de même aux parents des enfants et à chaque individu un peu de responsabilité personnelle pour saisir les possibilités offertes par les sociétés sportives.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de rejeter cette motion et, avec le groupe démocrate-chrétien, je vous prie de le suivre.

Chassot Isabelle, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport. Je remercie l'ensemble des intervenants qui se sont exprimés. Il me paraît important au début de mon intervention d'indiquer qu'il ne s'agit pas de savoir si nous sommes pour ou contre le sport à l'école. Le Conseil d'Etat reconnaît l'importance de l'éducation physique et de la promotion du mouvement au sein de l'école. La question que vous

devrez voter tout à l'heure porte sur une quatrième heure de sport ou non à l'école.

Aujourd'hui, l'obligation fédérale est de trois unités de sport dans l'ensemble de la scolarité obligatoire et du secondaire II. Or, et pour les motifs qui sont exposés dans la réponse, vous connaissez la difficulté qui est la nôtre aujourd'hui. Dans la grille-horaire du cycle d'orientation, en dernière année, les élèves ont deux unités uniquement. Et dans le cadre du secondaire II, ils ont deux unités au lieu de trois la dernière année du parcours culture générale, et l'avant-dernière année du parcours gymnasial. Notre problème est la réintroduction de cette troisième unité. Je voudrais corriger l'un ou l'autre élément de ce qui a été affirmé aujourd'hui dans cette enceinte.

Le bémol qui a été mis *«pour autant que les communes disposent des infrastructures nécessaires»* ne porte pas sur la réintroduction de cette troisième heure, mais la réintroduction dès 2008. Nous avons écrit à l'ensemble des associations de CO et des responsables des collèges pour leur demander de faire en sorte que cela soit possible à partir de 2008 et, si cela ne l'est pas à partir de 2008, de nous indiquer quand la possibilité sera là en termes d'infrastructures. Bien sûr, on peut faire le sport à l'extérieur et nous l'encourageons aussi. Nous leur avons demandé à tous d'examiner ces possibilités-là. Mais l'infrastructure, ce n'est pas que la halle de sport, c'est évidemment toute l'infrastructure nécessaire aussi aux élèves en termes de vestiaires, en termes de changement et en termes de modifications à l'intérieur d'un même bâtiment pour le changement d'activité.

J'aimerais juste le signaler parce que ça n'est pas si simple que cela. Et je me permettrai, puisque le député Gavillet a cité l'exemple du CO de la Glâne, de dire que justement pour cette école-là j'ai eu une discussion avec son directeur, qui m'a indiqué qu'en l'état d'occupation des salles, alors même que l'infrastructure est toute récente pour la Glâne, c'est celle du Bicubic, cette troisième heure ne serait possible qu'avec la remise à disposition de l'ancienne salle, qui était la salle de la commune de Romont mais qui doit être refaite. C'est une salle qui date d'à peu près trente ans et les conditions de sécurité ne sont plus totalement remplies. Il y a des travaux à faire et l'Association du CO est en train de les envisager. C'est là-dessus que porte le seul bémol, c'est de dire 2008. Nous le commencerons partout où c'est possible! Nous le commencerons notamment dans les CO de la partie alémanique. Le problème est, semble-t-il, beaucoup moins grand mais c'est évidemment aussi lié au fait que les CO de la partie alémanique ont un nombre d'élèves beaucoup plus restreint et des infrastructures qui correspondent mieux au nombre réel d'élèves. Je vous laisse imaginer le problème, pour le CO de la Gruyère ou celui de La Tour-de-Trême, qui ont chacun au minimum 800 élèves: il s'agit de trouver une solution qui soit satisfaisante. J'aimerais vraiment que vous ne doutiez pas de cette mise en œuvre, mais nous avons besoin d'un peu de temps pour la faire dans de bonnes conditions.

Cela étant, et sans reprendre ce qui a aussi été indiqué sur l'importance, je me permettrais d'élargir le terme d'éducation physique pour parler de l'éducation en mouvement, en particulier au sein de l'école primaire.

Il me paraît important de mener maintenant un autre combat sur le plan politique, c'est celui de l'abaissement de l'âge «Jeunesse & Sport». Aujourd'hui, «Jeunesse & Sport» intervient pour les enfants à partir dix ans. Nous nous battons au plan national pour abaisser cet âge et le prévoir à partir de cinq ans déjà, voire même quatre ans. C'est là où l'effort est le plus important et c'est là où les effets sont les plus importants, en particulier en termes de motricité et en termes d'apprentissage des enfants au mouvement.

Cela étant, j'aimerais faire une remarque générale. J'ai beaucoup entendu dire: c'est évident, l'école doit introduire une quatrième heure de sport. Pour moi, on revient à toute une discussion, qui me paraît quand même fondamentale, sur le rôle et la mission en particulier de l'école et cela dans beaucoup de domaines. L'école peut beaucoup, mais l'école n'est pas responsable de tout et ne peut pas être la seule à assurer aussi la santé de la population. Nous avons relevé dans la réponse l'importance que jouent, dans le domaine du sport en particulier, les associations sportives, les clubs sportifs, mais aussi les parents. Vous avez beaucoup parlé d'enfants qui ne bougent plus. Je me demande où sont ces enfants, le week-end en particulier. Moi qui pratique le sport, en particulier le week-end, je ne croise pas beaucoup ces enfants sur les parcours Vita et sur les pistes mesurées. Et je pense que là aussi nous avons une sorte de conscientisation qui me paraît très importante dans l'ensemble de la société sur l'importance du mouvement pour la promotion de la santé des enfants.

Avant d'accepter la motion, je vous demande quand même de réfléchir. Si nous introduisons une quatrième heure, où devons-nous biffer une heure supplémentaire? dans la langue maternelle? dans la langue parentale? dans les mathématiques? dans les sciences? dans la culture? dans les branches comme la musique, qui me tiennent aussi à cœur, et qui sont importantes pour le développement des enfants? dans l'éducation à la citoyenneté où nous essayons de faire des efforts complémentaires? La grille-horaire est le résultat d'un équilibre. C'est le résultat d'un équilibre de choix politiques que nous faisons sur le rôle et la mission de l'école. Et c'est en ces termes-là que je vous remercie de réfléchir.

S'agissant de la question de la députée Claudia Cotting, nous encourageons l'ensemble des activités de groupe, qu'elles soient d'ailleurs – et je tiens à le dire – sportives ou culturelles. Ce qui est important, c'est de vivre ensemble. Mais je peux comprendre que l'organisation de camps de ski devient en particulier difficile parce que les coûts sont élevés. Le ski est aujourd'hui un sport relativement coûteux, il faut le dire, en termes aussi d'équipement et d'abonnement. Et ce que nous souhaitons, c'est donner un véritable choix. Nous demandons aux écoles d'organiser une semaine hors les murs de l'école, qui soit une semaine où l'on vive 24 heures sur 24 ensemble. Nous prônons évidemment des activités sportives. Cela peut être d'ailleurs le ski ou d'autres activités. Ça peut être même des camps de natation ou d'autres choses mais pourquoi pas aussi des semaines culturelles dans la mesure où ce qui importe, c'est l'intégration de l'ensemble des élèves dans une société où ils doivent vivre ensemble.

C'est avec ces remarques que je vous invite à rejeter la motion qui a été déposée.

– Au vote, la prise en considération de cette motion populaire est refusée par 64 voix contre 32. Il y a 1 abstention.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), de Roche (LA, ACG/MLB), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Steiert (FV, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 32.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillot (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud (GR, 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), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli-H (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 64.*

S'est abstenu:

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

Mandat MA4004.07 Antoinette Romanens – demande de procédure accélérée (élaboration d'un plan social pour le personnel de la Croix-Rouge concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile par la société ORS)¹

Prise en considération de l'urgence

Le Président. Je vous informe que nous allons débattre sur l'urgence de ce mandat et l'urgence seulement. Si des interventions, de l'un ou l'autre député, devaient

sortir du débat sur l'urgence, je serais contraint de l'interrompre dans ses propos.

Steiert Jean-François (PS/SP, FV). Ich werde Ihnen kurz die Position der SP-Fraktion auf deutsch, Kollege Carl-Alex Rigoré auf französisch vorstellen. Es geht heute ausschliesslich um die Dringlichkeit. Der Staat hat oft gute Gründe, Aufgaben an Dritte weiterzuleiten. Das ist auch beim Roten Kreuz so. Er hat dabei eine bestimmte Verantwortung: Wir haben immer vertreten, dass das auch heisst, punkto Lohn, punkto Sozialvoraussetzungen ähnliche Bedingungen zu haben, wie das auch beim Staat der Fall ist. Es gibt für uns auch eine bestimmte moralische Verantwortung, wenn sie auch nicht juristischer Art ist, in einem Fall, in dem Menschen am Schluss unter den Konsequenzen einer Entscheidung, wie sie gefallen ist, zu leiden haben. Es geht heute nicht um eine Grundsatzdebatte, es geht heute nicht um die Frage, wie die Qualität der Leistungen der entsprechenden Anbieter war. Es geht heute um die Menschen, die in kurzer Zeit eventuell unter bestimmten Voraussetzungen keine Arbeit haben werden und deshalb ist auch die Dringlichkeit gegeben. Wir sind der Meinung, dass der Staat eine bestimmte Mitverantwortung hat, die er heute trägt. Wir sind deshalb der Meinung, wir müssten dringlich dem Staatsrat die Aufgabe übergeben, der Staatsrat muss uns Vorschläge machen und wir werden so in gegebener Zeit, in der notwendigen kurzen Zeit, die uns noch zur Verfügung steht, die Grundsatzdebatte führen können. Deshalb empfiehlt Ihnen die SP-Fraktion die Dringlichkeitserklärung.

Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR). Le groupe libéral-radical a pris note, au début juillet, de la décision du Conseil d'Etat d'attribuer le concept cantonal de prise en charge des demandeurs d'asile à la maison ORS. Nous avons été sensibles au sort des collaborateurs de la Croix-Rouge touchés par cette décision. Nous avons ouvert nos portes et reçu une délégation de cette même Croix-Rouge, le mardi 11 septembre, soit hier.

Le groupe libéral-radical a étudié attentivement l'urgence de cette motion. Indéniablement, le temps presse. C'est un sujet de haute actualité et le personnel de la Croix-Rouge ainsi qu'une partie de la population fribourgeoise attendent une prise de position du législatif. Les initiateurs de ce mandat connaissent parfaitement le fonctionnement du Grand Conseil et surtout les règles libérales qui régissent notre Etat.

Le Conseil d'Etat étudiera en urgence cet instrument parlementaire et le parti libéral-radical, en son âme et conscience, jugera les conclusions.

C'est au terme de ce traitement d'urgence que le groupe libéral-radical, le Grand Conseil et la population fribourgeoise jugeront la pertinence des arguments soulevés par les initiateurs. Le groupe libéral-radical souhaite que le personnel concerné de la Croix-Rouge, marqué par l'événement, soit entouré par sa direction et s'intéresse aux postes proposés par la maison ORS. L'Etat peut aider, mais doit obéir à certaines règles de fonctionnement.

¹ Déposée et développée le 27 août 2007, BGC p. 1332.

En conclusion, le groupe libéral-radical, dans sa grande majorité, votera l'urgence de ce mandat et vous recommande d'en faire autant.

Weber-Gobet Marie-Thérèse (ACG/MLB, SE). Als ich mich für die heutige Stellungnahme vorbereitet habe, ist mir die vergangene Mai-Session wieder in den Sinn gekommen. Vier Monate ist es her, als alle Gruppen in diesem Saal die vor einer Entlassung stehenden Angestellten der Schoeller Arca Systems in Romont mit einer Resolution unterstützt haben. Beim Blättern im amtlichen Tagblatt ist mir die damalige Stellungnahme vom Kollege Jean-Louis Romanens ins Auge gestochen. Ich möchte sie hier gerne zitieren, den Anfang wenigstens:

«Les événements que vivent actuellement les employés de Schoeller à Romont et leur famille nous désolent tous. Personnellement, je peux comprendre les actions menées par le personnel. Les aspects humains, la souffrance et l'anxiété qui habitent ces personnes devant l'incertitude qui est la leur m'interpellent.»

Gute Worte. Ich könnte heute keine besseren finden, um die Dringlichkeit des vorliegenden Mandates zu begründen. Ich hoffe, Kollege Jean-Louis, du bist mir nicht böse, wenn ich also deine Worte, nur ganz wenig abgeändert, übernehme:

«Les événements que vivent actuellement les employés de la Croix-Rouge fribourgeoise et leur famille nous désolent tous. Personnellement, je peux comprendre les actions menées par le personnel. Les aspects humains, la souffrance et l'anxiété qui habitent ces personnes devant l'incertitude qui est la leur, m'interpellent.» L'incertitude qui est la leur!

Die Ungewissheit, welche das Personal des Freiburgerischen Roten Kreuzes zur Zeit aushalten muss, verlangt ein Ja zur Dringlichkeit dieses Mandates. Setzen wir ein Zeichen, wie wir es seinerzeit bei den Trutenzüchtern und für die Angestellten in Romont getan haben. Geben wir den Angestellten wieder eine Perspektive: Eine, die ihre Lage ernst nimmt und sie nicht auf den Sankt-Nimmerleinstag vertröstet.

Le personnel de la Croix-Rouge fribourgeoise mérite que le Conseil d'Etat puisse répondre au mandat déposé dans le délai des deux mois.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auch im Namen des Mitte-Links-Bündnisses, dem Gesuch um dringliche Behandlung zuzustimmen.

Ridoré Carl-Alex (PS/SP, SC). Cette question du mandat de la Croix-Rouge a été fort débattue cet été, il a posé de nombreuses questions.

Certaines questions ont trait au passé, par exemple savoir comment s'est déroulée la procédure d'attribution du mandat. Différentes questions ont été posées dans ce sens-là.

Des questions concernent le futur: qu'est-il nécessaire de changer ou pas? quelles règles en la matière?

Le mandat que nous avons déposé ne concerne ni le passé, ni le futur, mais uniquement le présent, le présent proche des collaborateurs et des collaboratrices qui doivent savoir rapidement si l'Etat peut et veut jouer un rôle dans cette phase de transition qui les attend.

J'ai pu vérifier à de nombreuses reprises, par différentes discussions que de nombreux, pour ne pas dire la plupart des députés ici dans cette salle, des députés de tout bord politique, sont sensibles à cette situation, mais se posent naturellement beaucoup de questions. Par rapport à ces questions, il est donc important de connaître rapidement la détermination du Conseil d'Etat. Rapidement veut dire encore d'ici à la session de novembre. Cela a déjà été rappelé plusieurs fois, il ne s'agit pas ici de faire un débat de fond, il aura lieu ultérieurement. Il s'agit d'assurer uniquement l'urgence qui permettra de répondre aux différentes questions que vous tous et nous tous, nous nous posons.

Je l'ai dit: plusieurs députés de tout bord politique sont sensibles à cette question. Dans le but de trouver une adhésion aussi large que possible au principe même de l'urgence, les mandataires ont décidé de modifier légèrement certains points du mandat transmis au Conseil d'Etat, la forme devenant moins contraignante.

Il y a deux points qui changent. Nous demandons non plus «d'élaborer un plan social»: le Conseil d'Etat n'est pas appelé «à élaborer un plan social», mais à «participer au financement d'un plan social», qui serait «élaboré par la Croix-Rouge fribourgeoise» elle-même et deuxième point, la durée de cinq ans qui était indiquée dans le mandat est retirée, ce qui laisse plus de marge de manœuvre au Conseil d'Etat d'après les discussions que j'ai pu avoir avec différents groupes politiques. Ces modifications seraient de nature à favoriser l'entrée en matière sur l'urgence, ce que je vous appelle à faire tout à l'heure.

Rossier Jean-Claude (UDC/SVP, GL). Comme de bien entendu, c'est avec beaucoup d'attention que nous avons pris connaissance du contenu du mandat et avons pris bonne note qu'aujourd'hui, nous intervenons uniquement sur son urgence, autrement dit sur le délai accordé au Conseil d'Etat pour y donner suite.

Ceci étant, sans entrer sur le fond, permettez-moi en guise de préambule de vous dire qu'à l'instar des autres partis, nous avons également reçu une délégation de la Croix-Rouge, composée de quatre personnes. D'emblée, nous avons été surpris de constater que le directeur n'était pas présent, mais apparemment au courant de leur démarche. Est-il solidaire ou non avec son personnel? Difficile à le dire.

Nous avons tout de même pris le temps pour écouter ces collaborateurs et leur poser un certain nombre de questions. Nous avons de ce fait appris que les lettres de licenciement ne leur étaient pas encore parvenues, mais en principe annoncées pour fin septembre. A les entendre, il existerait une certaine ambiguïté, voire confusion, par rapport à leur statut d'employé, au niveau juridique s'entend, notamment quant à la responsabilité de l'Etat à leur endroit.

En outre, il semblerait, à leurs yeux, relativement difficile de faire offre de candidature dès l'instant où le processus ne peut être effectué que via Internet et que pour l'heure, ils n'aient pas encore eu accès aux nouvelles conditions de travail et salariales de leur nouvel employeur. Ils ont également relevé le manque, voire l'absence de dialogue avec la nouvelle direction. Je tiens aussi à relever que nous n'avons pas ressenti de leur part – peut-être n'était-ce qu'une impression – une

très grande motivation à vouloir faire leurs offres de candidature et, le cas échéant, à travailler pour cette nouvelle société, ce que je ne peux que déplorer.

En résumé, nous les avons trouvés en plein désarroi, sentis comme délaissés à la fois par leur employeur et le mandataire l'Etat de Fribourg, ne comprenant pas très bien ce qu'il leur arrivait, d'autant plus qu'à maintes reprises la qualité de leur travail et leurs compétences auraient été relevées par le Conseil d'Etat. Je peux comprendre et partager leur inquiétude et comme tout un chacun avoir une certaine compassion pour ce qu'il leur arrive, sachant aussi qu'ils ne sont pas les premiers et malheureusement certainement pas les derniers à se trouver dans cette pénible situation, conjoncture économique oblige. Dès lors, M^{me} la Commissaire du gouvernement, connaissant votre sensibilité bien compréhensible et celle aussi du gouvernement pour tout ce qui touche aux problèmes humains, je vous pose la question: est-il vraiment nécessaire de voter l'urgence du traitement de ce mandat ou bien, ne serait-il pas plus judicieux de votre part et de celle du Conseil d'Etat, de prendre vos responsabilités et de vous engager à donner, pour autant que faire se peut, dans un délai raisonnable, une réponse précise aux différentes interrogations, voire revendications du personnel, relayées par les mandataires, ou bien considérez-vous comme définitive la réponse du Conseil d'Etat donnée aux questions des députés Waeber-Gobet et Louis Duc, auquel cas vous en conviendrez, le délai de réponse ne pourrait qu'en être raccourci.

C'est dans l'attente de votre réponse que notre groupe décidera, si oui ou non, nous voterons l'urgence.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR). Le groupe démocrate-chrétien a étudié avec une très grande attention la requête de procédure d'urgence pour le mandat déposé, maintenant modifié, demandant au Conseil d'Etat «d'élaborer», maintenant «de contribuer à l'élaboration d'un plan social» pour les collaborateurs de la Croix-Rouge fribourgeoise, qui ne pourront être repris par la société ORS aux conditions dont ils bénéficient auprès de la Croix-Rouge fribourgeoise.

Si l'idée de soutenir le caractère d'urgence peut a priori apparaître comme une réponse adéquate à cette situation délicate et émotionnelle, notre groupe se permet d'émettre les considérations suivantes.

L'adjudication du mandat d'asile à l'ORS est une décision entrée en force, le délai légal de recours, non utilisé, étant échu.

Nous sommes conscients que la Croix-Rouge est un organisme privé et qu'il est impossible pour le Conseil d'Etat d'intervenir d'une manière directe pour soutenir les collaborateurs licenciés au risque de créer un précédent.

Toutes les opportunités doivent être saisies, afin de permettre aux collaborateurs de la Croix-Rouge de retrouver un emploi, ceci pour leur dignité personnelle, leur sécurité, et celle de leur famille.

L'établissement d'un plan social du ressort de l'employeur apparaît comme un apport passager. Ce n'est donc pas une solution constructive pour l'avenir, mais une solution, pour nous, de dernier recours. Avant d'affirmer que nombre de postes à recouvrer ne corres-

pondent pas au profil des collaborateurs de la Croix-Rouge, il y a lieu de postuler auprès de l'ORS, sans délai.

L'expérience accumulée tout au long des années où les collaborateurs ont déployé leur activité, nous en sommes certains, s'avérera comme déterminante dans nombre de candidatures.

Le Conseil d'Etat s'est déjà engagé à offrir en priorité aux personnes concernées les places vacantes dans les établissements dont il a la gestion. Il y a lieu d'évaluer ces possibilités et de les utiliser au mieux. Pour être en mesure de réaliser cet objectif, il faut rétablir un climat de confiance entre les différents intervenants.

C'est donc dans cet esprit que nous demandons au Conseil d'Etat, en sa qualité de médiateur, 1) de tout mettre en œuvre aux fins de clarifier la situation et, autant que possible, créer les meilleures conditions cadres, pour réaliser les objectifs précités; 2) de désigner une personne responsable au Service public de l'emploi qui accompagnera chaque collaborateur dans ses démarches et 3) à l'issue de toutes ces procédures, y compris celles qui sont offertes par notre système légal, d'examiner avec bienveillance les cas de rigueur qui pourraient se présenter, au besoin de les soutenir moralement et financièrement.

Nous ne voulons pas donner aujourd'hui l'illusion que le vote soutenant l'urgence est synonyme d'octroi de plan social.

Nous référant aux réponses données par le Conseil d'Etat aux questions des députés Louis Duc et Marie-Thérèse Weber-Gobet, il ne nous semble pas utile de présenter ces demandes au moyen d'un instrument parlementaire et c'est avec ces considérations que nous ne soutiendrons pas la demande de traitement d'urgence.

Duc Louis (ACG/MLB, BR). C'est à titre tout à fait personnel que je m'exprime face à une décision qui m'interpelle et qui a causé le plus grand des émois au sein du personnel engagé à la Croix-Rouge fribourgeoise.

Ce qui m'étonne le plus, c'est que le Conseil d'Etat, qui est composé je pense et je crois de personnalités que l'on peut qualifier au-dessus de tout soupçon, ce même Conseil d'Etat confie à une entreprise zurichoise le mandat de gérer le service Croix-Rouge requérants d'asile du canton de Fribourg.

Cette annonce, je vous l'ai dit, a non seulement créé un émoi compréhensible au sein des collaborateurs, mais c'est tout un avenir sombre, très sombre qui se profile pour bon nombre d'entre eux. J'ai, à l'annonce de cette décision stupéfiante pour moi, déposé une question écrite sur le pourquoi et également sur le devenir de tous ces collaborateurs mis devant le fait accompli et dont, pour certains, un long service auprès de l'institution et de loyaux services sont à mille lieux d'être reconnus.

C'est donc un appel à tous les députés de voter cette urgence.

Tous les collaborateurs de la Croix-Rouge sont un peu aujourd'hui comme une pelote de laine qu'on soumet aux caprices du chat.

Bapst Markus (*PDC/CVP, SE*). J'ai une question relative à la procédure. On vient d'apprendre par notre collègue Ridoré que le mandat a été modifié, disons ce matin, j'ai appris cela. J'aimerais un éclaircissement là-dessus. Est-ce que c'est possible de faire cela, d'amender en dernière minute un mandat qui a été distribué auparavant et, deuxièmement, je n'ai pas bien compris quelle urgence on allait voter: est-ce que l'on vote sur le mandat initial ou sur le mandat modifié? Comment va-t-on décider cela et, troisièmement, je n'ai pas bien saisi les éléments de la modification, donc j'aimerais qu'ils soient répétés pour avoir un éclaircissement là-dessus.

Romanens Jean-Louis (*PDC/CVP, GR*). Simplement pour remercier M^{me} Weber-Gobet d'avoir utilisé mon texte. Je crois que je reprendrais aujourd'hui également exactement le même texte. Ce qu'elle n'a pas lu, ce sont les conclusions et dans les conclusions, pour Schoeller, je disais que la situation devrait se rétablir avec un dialogue entre la direction et le personnel et que les offices de l'Etat devaient mettre en place ce dialogue.

Je crois que l'on peut tenir ce même langage avec la Croix-Rouge. Je crois qu'il y a un manque de dialogue et je crois que c'est par ce biais-là que l'on va résoudre le problème de ces employés qui sont aujourd'hui en attente d'un poste définitif. Je crois que je m'engage, je me suis engagé aussi personnellement vis-à-vis de certains représentants de la Croix-Rouge à intervenir auprès du Conseil d'Etat, du Service public de l'emploi pour que quelque chose se passe à ce niveau-là et c'est par ce biais-là que l'on va rendre, disons, un peu de bonheur à ces gens. Ce n'est pas par un plan social qui va peut-être les soutenir pendant une année ou deux. On doit voir à long terme, et c'est dans ce sens-là que je vous invite à refuser l'urgence, parce qu'on leur offre seulement un plan social, on leur offre pas du travail, pas de bonheur.

Le Président. Concernant la question posée par M. Bapst sur la base légale de la procédure: la modification du mandat est tout à fait possible, seulement aujourd'hui ce qu'il faut savoir c'est que l'on vote l'urgence de ce mandat et l'on ne discute pas du fond de ce mandat.

Ridoré Carl-Alex (*PS/SP, SC*). Pour répondre à mon collègue Bapst, l'art. 175 al. 3 de la loi sur le Grand Conseil prévoit effectivement que les cas d'urgence traités durant les sessions peuvent être développés de façon orale. Pour répondre à l'autre question, le texte du nouveau mandat est le suivant. Je le lis puisque effectivement, il n'est pas lisible à l'écran:

«Les signataires du mandat demandent au Conseil d'Etat de participer au financement d'un plan social, élaboré par la Croix-Rouge fribourgeoise, pour les collaborateurs qui ne pourront pas être repris par la société ORS aux conditions dont ils bénéficient actuellement auprès de la Croix-Rouge fribourgeoise.»

Cotting Claudia (*PLR/FDP, SC*). Les signataires du mandat demandent un examen urgent de leur interven-

tion en faveur du personnel de la division «requérants d'asile» de la Croix-Rouge fribourgeoise. On demande à l'Etat de panser les plaies, de soutenir des personnes pour lesquelles, ma foi, l'Etat n'a eu aucun état d'âme.

J'interviens parce qu'il a été question de la direction de la Croix-Rouge fribourgeoise, du directeur et de diverses interventions.

Alors, je crois que si le directeur M. Dewarrat n'était pas présent hier avec le personnel, c'est parce que le personnel a voulu une démarche et rencontrer directement les parlementaires, parce qu'il avait besoin de communiquer.

Je peux vous rassurer, la direction de la Croix-Rouge fribourgeoise a été choquée, et «choquée» c'est le prénom, de lire les comparaisons et les critères qui ont été retenus. M. le Directeur était atterré face à la décision qu'à prise le Conseil d'Etat.

M^{me} la Députée Kaelin a dit juste: la décision est entrée en force, le délai légal de recours est échu. Comment faire recours contre une décision de l'Etat quand aucun critère, et je dis bien aucun critère, n'était favorable au travail qu'a fait et que fait encore le personnel de la division «requérants».

La direction de la Croix-Rouge fribourgeoise a eu une séance extraordinaire qui a duré plusieurs heures pour savoir si on pouvait faire recours ou pas. Vu les critères, il n'y avait aucune chance de gagner ce recours.

M. le Député Romanens dit qu'il y a un manque de dialogue entre la direction et le personnel, il est seul, bien sûr, juge de ses propos, mais je peux vous confirmer que ce n'est pas vrai.

Pour moi, il est effectivement urgent que nous donnions un signe à ce mandat parce qu'effectivement il y a un problème de fond dont nous pourrions reparler lorsque nous reparlerons du mandat lui-même.

Bapst Markus (*PDC/CVP, SE*). Je ne suis pas convaincu par les arguments que je viens d'entendre selon lesquels on peut tout simplement modifier le contenu d'un mandat déposé, sans annonce préalable. Les explications que j'ai eues ne sont pas satisfaisantes. J'aimerais savoir dans quelle situation on se trouve. Quel est le mandat formel? Je n'ai pas vu de nouveau mandat et je viens d'apprendre que l'ancien mandat n'a pas été retiré. Je ne comprends pas sur quelle urgence on vote. C'est quand même important de savoir le contenu de ce mandat. Je ne suis pas au clair. Comment va-t-on faire parce que le mandat qui a été déposé a été enregistré. Je pars du principe qu'on ne peut pas tout simplement modifier en cours de route un tel mandat. Donc, je pars du principe que le mandat initial reste valable jusqu'à preuve du contraire.

Le Président. Pour essayer de clarifier la situation: un mandat déposé peut être retiré, peut être modifié et on peut en déposer un nouveau pour autant qu'il n'a pas été transmis au Conseil d'Etat. Aujourd'hui, ce mandat n'est pas encore transmis au Conseil d'Etat. De ce fait, la procédure est tout à fait juste. C'est comme pour une motion.

Dorand Jean-Pierre (*PDC/CVP, FV*). J'étais venu ici avec une opinion arrêtée. Au vu de la discussion, je ne suis plus très au clair. Alors j'aimerais poser une question directement à M^{me} la Commissaire du gouvernement qui répondra tout à l'heure. Je crois que tout le monde s'est exprimé ici avec souci pour les intérêts des employés en question. J'aimerais savoir dans mon vote de tout à l'heure: est-ce que je donne plus de chance aux employés de retrouver un travail en votant l'urgence ou est-ce que je leur donne plus de chance en ne votant pas l'urgence? Qu'est-ce qu'il faut faire pour être le plus efficace?

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. C'est effectivement un dossier très sensible que le dossier du mandat «asile 2008». Je ne vais pas rentrer aujourd'hui dans le débat de fond. On va rester sur la forme. On m'a posé l'une ou l'autre question. Je vais y répondre. Je vais me permettre d'apporter tout de même une ou deux réponses à des éléments qui ont été évoqués ici.

Tout d'abord, j'aimerais dire que je comprends et je partage le désarroi, voire la colère de l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices de la Croix-Rouge. C'était une décision qui a été reçue comme un coup de tonnerre et je peux comprendre tout le stress, les conditions difficiles, les temps difficiles par lesquels ces employés, ces collaborateurs, sont passés ces derniers temps. On peut bien imaginer que l'été a été pour eux difficile et qu'ils voient le futur d'un regard assez noir.

Tout d'abord, c'est la Croix-Rouge qui est l'employeur. L'Etat n'est pas l'employeur. Nous n'avions jusqu'à la semaine passée pas été nantis d'une demande formelle de plan social. Vendredi passé, le syndicat du service public et les collaborateurs ont déposé une demande d'entretien avec le Conseil d'Etat pour un plan social. La Croix-Rouge a également adressé la semaine dernière une demande de plan social à la Direction. Nous allons analyser ces éléments puisque maintenant nous sommes formellement nantis de ces demandes.

Pour le Conseil d'Etat – je le rappelle – c'est la Croix-Rouge qui est l'employeur. Le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur un plan social. La discussion reste ouverte sur un cofinancement de ce plan social. Plan social, à quelles conditions? Pour qui? Comment? Pourquoi? Est-ce que cela doit être pour l'ensemble du personnel? Est-ce que ce sera seulement pour les cas de rigueur? Tout reste ouvert. Pour ma part – je l'ai dit dans la presse – je pourrais soutenir un plan social pour les cas de rigueur, c'est-à-dire pour les personnes qui se retrouveraient sans travail après avoir postulé à l'ORS. C'est pour moi aujourd'hui l'occasion de relancer un appel à l'ensemble du personnel de la Croix-Rouge en les invitant à postuler aux postes mis au concours, pour l'instant uniquement à l'ORS. L'ORS va remplir le mandat qu'on lui a confié avec 45 personnes. La Croix-Rouge employait 46 personnes et il y a 45 postes qui sont ouverts auprès de l'ORS. Nous avons besoin des compétences et de la formation professionnelle des collaborateurs et des collaboratrices de la Croix-Rouge et je ne peux que les inviter à postuler. Je rappelle aussi que dès le 17 septembre ces postes seront ouverts à l'ensemble des personnes

qui souhaitent postuler puisque dès le 1^{er} janvier l'ORS devra reprendre un mandat avec du personnel. Là, je pense que c'est important. On peut concevoir tous les plans sociaux qu'on veut, on n'aura toujours pas un emploi. Ce n'est pas en touchant 10 000 ou 15 000 francs qu'on va régler une situation professionnelle à long terme. Je pense que c'est important de peser l'ensemble des intérêts dans ce dossier.

Le Conseil d'Etat ne se prononce pas sur l'urgence qui est de la compétence du Grand Conseil. Pour ma part, je pense que voter l'urgence donnera un signe très positif à l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices qui se font aussi beaucoup de soucis. Donc, ça ne peut que confirmer une discussion qui aura lieu.

Ce vote sur l'urgence n'engage encore pas sur le fond. Cela n'engage pas des décisions que vous allez prendre. Simplement, ce mandat ne donne au Conseil d'Etat que deux mois et non pas cinq pour apporter ses conclusions. Donc, nous aurons le temps de faire l'analyse précise de la situation. En l'état, nous n'avons pas les salaires des personnes de la Croix-Rouge. Nous devons examiner cas par cas et nous attendrons aussi d'avoir la preuve d'un dumping salarial. Pour l'instant, à notre connaissance, ça ne devrait pas être le cas pour une majorité des emplois. Bien sûr que c'est l'analyse concrète des cas qui nous en apportera la preuve et nous avons besoin d'avoir ces éléments pour nous déterminer concrètement sur la manière d'organiser un plan social.

Par ailleurs, nous avons organisé une séance qui a eu lieu le 23 août dernier avec la Croix-Rouge, l'ORS, le SPE et le SPO. Nous essayons vraiment de faire tout ce qui est en mesure pour que le maximum de services puissent être offerts aux collaborateurs et aux collaboratrices de la Croix-Rouge afin de les aider à passer ces moments, les aider soit à postuler à nouveau, soit à trouver un autre emploi.

En ce qui concerne les lettres de licenciement, je rappelle que nous ne sommes pas l'employeur. L'Etat a dénoncé la convention avec la Croix-Rouge le 28 novembre 2006 avec effet au 31 décembre 2007. Donc, il appartenait à la Croix-Rouge de résilier les contrats dans les délais. Elle avait une année pour le faire dans les délais.

D'autre part, des directives ont été données dans les différents services de l'Etat. Cela résultait d'ailleurs de la convention avec la Croix-Rouge. Toutes les candidatures des collaborateurs et collaboratrices de la Croix-Rouge seront examinées avec beaucoup d'attention dans le cadre des postes ouverts au sein de l'Etat et nous avons donné des consignes pour que les examens se fassent dans ce respect-là.

Personnellement, je vous dis que si vous votez aujourd'hui l'urgence c'est surtout un signe en faveur des collaborateurs et des collaboratrices de la Croix-Rouge. Et le Conseil d'Etat se déterminera sur la demande qui est faite d'un plan social dans les délais que le Grand Conseil lui donnera.

Genoud Joe (*UDC/SVP, VE*). Je ne comprends pas très bien les propos de notre conseillère d'Etat qui dit qu'il y a eu un contact entre le Conseil d'Etat et la Croix-Rouge. Aujourd'hui, il y a une demande d'urgence. On doit se prononcer sur cette demande d'urgence.

Je n'aimerais pas qu'on fasse trop rêver le personnel et non plus qu'on trompe le personnel de la Croix-Rouge.

Dans ce plan de demande d'urgence on parle de financement. C'est vrai que le texte a été modifié et on parle d'une urgence avec une aide financière. Alors, pour quelle raison déjà ce texte a été accepté avec une aide financière? Est-ce que si l'on vote cette urgence le Conseil d'Etat va aider financièrement la Croix-Rouge qui est une société privée? Je dirais aussi que vous avez eu des contacts, des contacts avant les licenciements. Je me demande pourquoi vous n'avez pas attendu qu'il y ait les licenciements, peut-être une manifestation des employés de la Croix-Rouge.

Demierre Anne-Claude, Directrice de la santé et des affaires sociales. J'avoue que je ne comprends pas bien l'intervention de M. Genoud. Ce que j'ai simplement dit c'est que la semaine dernière le Conseil d'Etat a reçu une lettre du syndicat, d'une délégation du personnel, et que ma Direction également a reçu une lettre de la Croix-Rouge qui demande de négocier un plan social. La demande est venue de ces instances-là et nous allons l'analyser puisque ces dossiers sont sur la table du Conseil d'Etat. Nous n'avons pas pris du tout d'engagement sur des aides financières. Nous allons donc analyser le dossier, nous allons analyser cas par cas et cela demande maintenant une analyse très concrète de ce qui pourrait être fait. Le Conseil d'Etat ne s'est pas déterminé. Il n'y a aucune décision du tout si ce n'est celle de recevoir la délégation, de les entendre et ensuite le Conseil d'Etat devra se déterminer sur la mise sur pied d'un plan social et sur les conditions. La réponse vous sera donnée dans le cadre du mandat qui est déposé aujourd'hui. Aujourd'hui, vous vous prononcez uniquement sur l'urgence c'est-à-dire: est-ce que le Conseil d'Etat a deux mois ou cinq mois pour se déterminer sur ce mandat? Ce n'est absolument pas un engagement sur le fond. C'est uniquement le Grand Conseil qui donne un délai au Conseil d'Etat pour rendre ses travaux. Donc, nous allons analyser et il n'y a absolument aucun engagement. Nous allons commencer les analyses concrètes une fois que nous aurons vu aussi quelles sont les personnes qui ont postulé, quelles sont les conditions et puis s'il y a vraiment des différences de salaire. Pour l'instant, on ne peut pas se prononcer. On n'a aucun élément en notre possession.

– Au vote, la prise en considération de l'urgence de ce mandat est acceptée par 57 voix contre 31; il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Berset (SC, PS/SP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Roche (LA, ACG/MLB), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), 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), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Steiert (FV, PS/SP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 57.*

Ont voté non:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgnécht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collob (BR, PDC/CVP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Jendly (SE, PDC/CVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Menoud (GR, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 31.*

Se sont abstenus:

Cardinaux (VE, UDC/SVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Rossier (GL, UDC/SVP). *Total: 4.*

Election des 7 juges de paix: résultats

Cercle de la Sarine

Bulletins distribués: 99
Bulletins rentrés: 98
Bulletin blanc: 1
Bulletin nul: 0
Bulletins valables: 97
Majorité absolue: 49

Ont obtenu des voix et sont élues *M^{mes} Wanda Suter et Violaine Monnerat* (tandem 50%/50%) avec 71 voix.

Ont obtenu des voix:

Wanda Suter et Hélène Cudré-Mauroux: 14 voix.

Wanda Suter (à 100%): 2 voix

Hélène Cudré-Mauroux et Violaine Monnerat: 5 voix

Meylan André: 3 voix

Violaine Monnerat (à 100%): 1 voix

Wanda Suter et Juliette Tardent: 1 voix.

Cercle de la Singine

Bulletins distribués: 99
Bulletins rentrés: 96
Bulletin blanc: 0
Bulletin nul: 0
Bulletins valables: 96
Majorité absolue: 49

A obtenu des voix et est élu *M. Francis Schwarz* avec 72 voix.

Ont obtenu des voix:

Zimmerli Werner: 18 voix

Zosso Markus: 4 voix

Scherly-Stritt Doris: 1 voix
 Monney Philippe: 1 voix

Cercle de la Gruyère

Bulletins distribués: 99
 Bulletins rentrés: 97
 Bulletin blanc: 1
 Bulletin nul: 0
 Bulletins valables: 96
 Majorité absolue: 49

Ont obtenu des voix et sont élus *M^{me} Marie-Andrée Grandjean* et *M. Jean-Joseph Brodard* avec 76 voix.

Ont obtenu des voix:
 Schmutz François: 5 voix
 Nicolet Patrick: 4 voix
 Pythoud Gabriel: 4 voix
 Ruffieux Maurice: 1 voix
 Grandjean Marie-Andrée (poste à 100%): 1 voix
 Grandjean Marie-Andrée et Tardent Juliette: 1 voix
 Brodard Jean-Joseph (poste à 100%): 1 voix
 Brodard Jean-Joseph (poste à 50%): 1 voix
 Nicolet Patrick et Grandjean Marie-Andrée: 1 voix.
 Stéphane Giller: 1 voix

Cercle du Lac

Bulletins distribués: 99
 Bulletins rentrés: 95
 Bulletin blanc: 0
 Bulletin nul: 0
 Bulletins valables: 95
 Majorité absolue: 48

A obtenu des voix et est élue *M^{me} Claudine Lerf-Vonlanthen* avec 57 voix.

Ont obtenu des voix:
 Haenni-Fischer Bernardette: 37 voix
 Roulin Roland: 1 voix

Cercle de la Glâne

Bulletins distribués: 100
 Bulletins rentrés: 97
 Bulletin blanc: 0
 Bulletin nul: 0
 Bulletins valables: 97
 Majorité absolue: 49

Ont obtenu des voix:
 Girard Bernard: 46 voix
 Nicolet Patrick: 39 voix
 Bourqui Jacqueline: 9 voix
 Wägli Bruno: 2 voix
 Tardent Juliette: 1 voix

Un deuxième tour est nécessaire.

Cercle de la Broye

Bulletins distribués: 99
 Bulletins rentrés: 93

Bulletin blanc: 0
 Bulletin nul: 0
 Bulletins valables: 93
 Majorité absolue: 47

A obtenu des voix et est élue *M^{me} Sylviane Sauteur* avec 87 voix.

A obtenu des voix:
 Siegenthaler Anne: 6 voix
Cercle de la Veveyse

Bulletins distribués: 99
 Bulletins rentrés: 99
 Bulletin blanc: 0
 Bulletins nuls: 2
 Bulletins valables: 97
 Majorité absolue: 49

Ont obtenu des voix:
 Girard Bernard: 45 voix
 Nicolet Patrick: 42 voix
 Bourqui Jacqueline: 4 voix
 Wägli Bruno: 4 voix
 Brodard Jean-Joseph: 2 voix.

Un deuxième tour est nécessaire.

Salutations

Le Président. Avant de poursuivre, je me dois, et avec plaisir, de saluer à la tribune de notre Parlement une délégation des anciens présidents du Grand Conseil fribourgeois (*applaudissements*). Il était une vieille coutume, m'a-t-on dit, qu'une fois par année à l'initiative du président en charge, les anciens présidents du Grand Conseil étaient réunis pour prendre un repas ensemble. Donc c'est aujourd'hui. Mesdames et Messieurs, soyez les bienvenus!

Je salue, également à tribune, l'arrivée de l'ancien chancelier, M. René Aebischer, et du vice-chancelier en charge, M. Gérard Vaucher. Bienvenue également! (*applaudissements*)

Projet de décret N° 19 concernant la validation de l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé»¹

Rapporteur: **Daniel de Roche** (*MLB/ACG, LA*)
 Commissaire: **Anne-Claude Demierre**, **Directrice de la santé et des affaires sociales**

Entrée en matière

Le Rapporteur. Nous avons eu une courte séance pour traiter cette initiative constitutionnelle et j'espère que nos débats ne vont pas être longs maintenant.

¹ Message pp. 1168 à 1173.

Die vorberatende Kommission schlägt Ihnen einstimmig «Eintreten» vor mit folgenden Bemerkungen: Die Zahl der gültigen Unterschriften, der beglaubigten gültigen Unterschriften ist 12 253. Das ist die erste Bemerkung.

Die zweite Bemerkung ist, dass wir bei der Behandlung eine Nicht-Übereinstimmung zwischen dem deutschen und dem französischen Text festgestellt haben, dass aber die offiziellen publizierten Texte durchaus übereinstimmen.

Die dritte Bemerkung ist, dass es ein Reihe von Tippfehlern in der Vorlage gibt, die wie folgt korrigiert werden müssen: Il s'agit bien d'une initiative «constitutionnelle» et pas «institutionnelle», comme c'est libellé dans le titre en français und dass das Urteil des Bundesgerichtes am 28. März 2007 gefällt wurde und nicht 2008, wie es im deutschen Text steht.

Ausserdem haben wir uns in der Kommission gefragt: Ist das wirklich eine Verfassungsinitiative oder ist es nicht eher eine Gesetzesinitiative?

Aber all diese Fragen haben uns nicht dazu geführt, die Gültigkeitserklärung dieser Initiative in Frage zu stellen und mit diesen Bemerkungen lade ich Sie ein, sowohl einzutreten, wie das Dekret zu unterstützen und zu bestätigen. Ich denke, dass wir keine andere Möglichkeit haben, wenn wir nicht einen Rekurs riskieren wollen vor Bundesgericht.

La Commissaire. La fumée passive est un thème qui préoccupe tout particulièrement depuis plusieurs années. C'est effectivement un vrai problème de santé publique qui préoccupe tout particulièrement la population puisque, selon une enquête de l'Office fédéral de la santé publique, 2/3 de la population plébiscite une interdiction de fumer dans les établissements publics. En guise d'anecdote, le Grand Conseil avait déjà, dans sa séance du 17 novembre 1855, signalé les abus résultant de la pipe et des cigarettes, soit au point de vue économique, soit au point de vue des dangers du feu. On voit que les préoccupations peuvent se rejoindre! Comme vous le savez, de nombreuses interventions parlementaires ou autres ont déjà été déposées dans notre canton. Vous en avez eu la liste dans le message. L'initiative populaire cantonale pour la protection des citoyens contre les effets toxiques de la fumée du tabac dans les lieux publics fermés, «*Fumée passive et santé*», a été déposée le 13 décembre 2006 à la Chancellerie. La procédure s'effectue en trois étapes, soit un rapport sur les signatures, la validation de l'initiative et le ralliement ou non à l'initiative.

Aujourd'hui, nous vous proposons de procéder aux deux premières étapes, à savoir le Grand Conseil prend acte du résultat du dénombrement des signatures, qui est bien de 12 253 – contrairement à ce qui avait été indiqué dans le message – et du texte de l'initiative. Conformément au délai des 90 jours dès le dépôt des listes, soit le 23 février 2007, la Chancellerie a publié ce résultat dans la Feuille officielle ainsi que la constatation de l'aboutissement de cette initiative.

Le Grand Conseil statue sur la validité matérielle et formelle de l'initiative en acceptant ou non le décret tel que proposé aujourd'hui. Le texte correspond à l'exigence de l'unité de matière. Certaines questions peuvent se poser de savoir si l'intégralité de l'arti-

cle 68 de l'initiative est compatible avec certains droits fondamentaux, tels que liberté personnelle ou protection de la sphère privée ou du domicile. Mais cela ne remet pas en question la validité de l'initiative puisque, selon un arrêt du Tribunal fédéral, les termes d'une initiative doivent toujours être interprétés dans le sens le plus large aux initiants. Le Conseil d'Etat vous propose donc d'adopter le projet de décret, décision qui sera sujette à recours, le cas échéant, devant le Tribunal fédéral.

Pour ce qui concerne la suite de la procédure, vous aurez trois cas de figure:

- Le Grand Conseil peut se rallier à l'initiative entièrement rédigée. Elle sera soumise au peuple dans le délai de 180 jours dès l'adoption du présent décret;
- Le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative et n'élabore pas de contre-projet, la votation aurait également lieu dans le délai de 180 jours dès la date d'adoption du présent décret;
- Et, troisième cas de figure, le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative mais élabore, dans le délai d'un an dès la date d'adoption de ce décret, un contre-projet.

Si nous avons, dans l'article 2 du projet de décret, parlé d'un an, c'est que techniquement la LEDP était difficilement applicable dans les conditions présentes.

En ce qui concerne la suite du calendrier, nous pourrions imaginer que le Conseil d'Etat puisse traiter d'un projet de message au plus vite le 6 novembre et dans le meilleur des cas, le Grand Conseil pourrait débattre en décembre 2007. En ce qui concerne les dates de votation, les dates qui pourraient être envisagées seraient le 1^{er} juin 2008, le 28 septembre 2008 ou encore le 30 novembre 2008. Donc en principe, sauf recours ou retard dans la procédure, nous pourrions imaginer une votation l'année prochaine.

Ma Direction a d'ores et déjà constitué un groupe de travail qui réunit l'ensemble des acteurs concernés: Service de la santé publique, Service du médecin cantonal, Direction de la sécurité et de la justice, le CIPRET, le comité d'initiative, Gastro-Fribourg, l'hôtellerie, deux députés auteurs de différentes interventions. Ce groupe de travail va se réunir encore cette semaine sous forme d'une table ronde afin de pouvoir prendre en compte l'ensemble des avis, de présenter les connaissances au niveau de la santé publique ainsi que les différentes solutions qui ont été trouvées dans les autres cantons et finalement développer un projet.

Je remercie M. le Rapporteur qui a rectifié les quatre coquilles qui sont malencontreusement apparues dans ce message.

C'est avec ces remarques que je vous invite à accepter ce projet de décret.

Vonlanthen Rudolf (PLR/FDP, SE). Die FDP-Fraktion hat sich mit der Botschaft Nummer 19 eingehend befasst. Auch wir stellen fest, dass die Initiative «Passivrauchen und Gesundheit» gültig ist. Über den Inhalt haben wir uns heute nicht zu äussern, möchten aber trotzdem folgendes erwähnen: Dass wir die Zweifel des Staatsrates über die Einheit der Materie teilen.

Dass eine Teilrevision der Verfassung nicht angebracht ist und zu weit geht. Dass mit der eingereichten Initiative vor allem die Menschen am Arbeitsplatz geschützt werden müssen. Vernünftige Lösungen müssen unter allen Betroffenen ohne strenge Gesetze gefunden werden, wie es heute schon vielerorts der Fall ist. Die Beteiligten sind, wie Frau Staatsrätin Demierre uns mitgeteilt hat, somit an einen runden Tisch einzuladen, um uns einen Gegenvorschlag zu gegebener Zeit zu unterbreiten.

Thomet René (PS/SP, SC). La lutte contre les effets néfastes de la fumée passive va enfin pouvoir passer aux actions concrètes et efficaces.

Contrairement à ce que pense notre collègue Vonlanthen, rien, absolument rien ne peut être opposé à la validité de l'initiative constitutionnelle «Fumée passive». 12 253 signatures valables ont été enregistrées, l'unité de matière est absolument respectée et l'initiative est conforme au droit supérieur. Il est temps que nous ayons enfin des actions qui vont dans le sens de ce que veut la population, c'est-à-dire une protection efficace des personnes contre les effets néfastes de la fumée passive.

En conséquence, le groupe socialiste, à l'unanimité, vous propose d'adopter le projet de décret N° 19 et invite le Conseil d'Etat à traiter cette initiative dans le meilleur délai que M^{me} la Commissaire a évoqué tout à l'heure.

Johner-Etter Ueli (UDC/SVP, LA). Nachdem die Unklarheiten und Übersetzungsfehler mittels Mail des Generalsekretärs der Gesundheitsdirektion an alle Kommissionsmitglieder ausgeräumt, respektive berichtigt wurden, steht der Validation dieser Initiative aus unserer Sicht nichts mehr im Wege.

Brodard Jacqueline (PDC/CVP, SC). Le groupe démocrate-chrétien remercie le Conseil d'Etat pour son message accompagnant le projet de décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle intitulée «Fumée passive et santé» et c'est avec attention qu'il en pris connaissance. Comme cela a déjà été dit, il s'agit aujourd'hui de se prononcer uniquement sur la validation de cette initiative constitutionnelle considérant l'unité de matière et la conformité au droit supérieur. Le débat de fond et le ralliement à cette initiative auront lieu ultérieurement. Le groupe démocrate-chrétien reconnaît que le texte correspond à l'exigence d'unité de matière. Concernant les critères formels, nous partageons l'avis que le libellé est trop détaillé et qu'il aurait pu s'en tenir à la formulation de principe. Quant à la conformité au droit supérieur, nous sommes sensibles à l'argumentation développée dans le message et veillerons à ce que les droits fondamentaux soient respectés.

Considérant que cette initiative constitutionnelle respecte le principe de l'unité de matière et qu'elle peut être interprétée de manière conforme au droit supérieur, le groupe démocrate-chrétien vous propose d'entrer en matière sur ce projet de décret et de l'accepter tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

de Roche Daniel (ACG/MLB, LA). Da keine Fraktion und kein Redner und keine Rednerin sich gegen die Gültigkeit ausgesprochen hat, kann ich mich kurz fassen: Die einzige Frage, die kontrovers diskutiert wurde, ist die Einheit der Materie. In der Kommission sind wir zum Schluss gekommen, dass das Kriterium der Einheit der Materie nicht verletzt ist und dass deshalb der Gültigkeitserklärung der Initiative nichts im Wege steht. Insofern lade ich Sie ein, auf das Dekret einzutreten und es so anzunehmen.

La Commissaire. Je remercie tous les intervenants qui se sont prononcés en faveur de l'entrée en matière sur ce projet de décret. Je tiens à préciser qu'effectivement le texte proposé correspond à l'exigence de l'unité de matière. Nous n'avons aucun doute sur ce fait-là. Les questions qui restent posées étaient de savoir si l'intégralité de l'article 68 était bien compatible avec les droits fondamentaux. Mais là, nous aurons l'occasion, dans le débat sur la forme, de nous exprimer. Au niveau de ma Direction, nous avons prévu en fait d'élaborer un contre-projet qui serait composé d'un texte constitutionnel et, si possible en même temps, de venir devant le Grand Conseil avec une modification de la loi sur la santé pour répondre à l'ensemble des interventions qui sont encore en suspens devant le Grand Conseil. Je vous remercie de votre soutien.

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

Lecture des articles

ART. 1

– Adopté.

ART. 2

– Adopté.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– Au vote final, ce projet de décret est adopté dans son ensemble, sans modification, par 65 voix sans oppositions ni abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP),

Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rapporteur (,), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet G.(SC, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB). *Total: 65.*

- La séance est levée à 12 heures.

Le Président:

Jacques MORAND

Les Secrétaires:

Monica ENGHEBEN, *secrétaire générale*

Marie-Claude CLERC, *secrétaire parlementaire*

Troisième séance, jeudi 13 septembre 2007

Présidence de M. Jacques Morand, président

SOMMAIRE: Communications. – Projet de loi N° 13 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome); 2^e lecture et vote final. – Projet de loi N° 15 sur l'impôt sur les successions et les donations; entrée en matière et 1^{re} lecture. – Projet de loi N° 7 modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations; entrée en matière, 1^{re} et 2^e lectures et vote final. – Rapport N° 21 sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger (classement des fonctions des infirmières/infirmiers et des enseignants/enseignantes). – Elections.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 98 députés; absents: 12.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Josef Binz, Michel Buchmann, Elian Collaud, Charles de Reyff, Daniel de Roche, Heinz Etter, Alex Glardon, Monique Goumaz-Renz, Martine Remy, Benoît Rey, Edgar Schorderet et Jean-Claude Schuwey.

MM. et M^{me} Anne-Claude Demierre, Georges Godel, Erwin Jutzet et Beat Vonlanthen, conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

Le Président. Je vous rappelle que pendant la pause la Commission des affaires extérieures se réunira dans la salle des séances située au 2^e étage de l'Hôtel cantonal.

J'ai appris en ouverture de séance que M. le Député Jacques Crausaz ne sera pas présent à notre séance de demain. De ce fait le point 7 qui était à l'ordre du jour initial, c'est-à-dire la prise en considération du postulat N° 320.06 est reportée à une date ultérieure.

– Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Projet de loi N° 13 sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome)

Rapporteur: **Gilbert Cardinaux** (UDC/SVP, VE)
Commissaire: **Isabelle Chassot, Directrice de l'instruction publique, de la culture et du sport**

*Deuxième lecture*¹

CHAPITRE PREMIER

Le Rapporteur. Je confirme les débats de la première lecture.

– Confirmation de la première lecture.

CHAPITRE II

ART. 4

– Confirmation de la première lecture.

ART. 5

Le Rapporteur. Pour l'instant confirmation de la première lecture.

La Commissaire. Pas d'autres remarques.

Haenni Charly (PLR/FDP, BR). En première lecture j'avais déposé un amendement demandant que le conseil d'administration soit composé d'au moins 5 membres, ne luttant en rien contre la représentation proposée de 9 membres. Il s'agissait par cette démarche d'introduire un peu de souplesse. On a dit que nous donnions un nouveau statut à cet Office, il faut aussi lui donner une loi qui s'adapte à ce nouveau statut. Dès lors compte tenu des quelques réticences, j'ai remodelé mon texte et je propose tout simplement, pour introduire cette souplesse et donner toute liberté au Conseil d'Etat de définir le nombre de membres: «Le conseil d'administration est composé d'un président ou d'une présidente et *d'au maximum* huit autres personnes, dont un membre du personnel, qui ...». C'est ce qui est prévu je dirais pour cette première période administrative de 4 ans. Il appartiendra ensuite au Conseil d'Etat de décider en fonction de l'évolution s'il juge opportun de réduire le nombre. Je maintiens également le représentant du personnel dans le conseil d'administration. Dès lors je vous demande d'accepter cette proposition d'amendement.

Le Rapporteur. Selon l'amendement de M. le Député Charly Haenni, le Conseil d'Etat peut maintenir neuf membres au conseil d'administration comme dans le projet initial, mais peut également diminuer le nombre. Je peux me rallier à cette proposition.

La Commissaire. Dans la mesure où la proposition faite par le député Haenni n'empêche nullement d'aller à neuf, qu'elle nous laisse la marge de manœuvre

¹ Première lecture le 12 septembre 2007, BGC p. 958.

suffisante pour avoir une composition représentant les deux parties linguistiques, la gestion, les communes et le personnel – je remercie de nous laisser cette marge de manœuvre qui nous permettra peut-être d'évoluer et de tenir compte des situations au fur et à mesure –, je me rallie également à cette proposition.

– Modifié selon l'amendement Haenni.

– L'art. 5 al. 1 est ainsi adopté dans la version suivante: «Le conseil d'administration est composé d'un président ou d'une présidente et d'au maximum huit autres personnes, dont un membre du personnel, qui sont nommés par le Coseil d'Etat pour une période de quatre ans.»

ART. 6 À 11

– Confirmation de la première lecture.

CHAPITRE III

– Confirmation de la première lecture.

CHAPITRE IV

– Confirmation de la première lecture.

CHAPITRE V

– Confirmation de la première lecture.

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 79 voix contre 4. 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), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corninboeuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), 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 (,), Ridore (SC, PS/SP), Rime

(GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zürcher (LA, UDC/SVP), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 79.*

Ont voté non:

Berset (SC, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Steiert (FV, PS/SP). *Total: 4.*

S'est abstenu:

Ganioz (FV, PS/SP). *Total: 1.*

Projet de loi N° 15 sur l'impôt sur les successions et les donations¹

Rapporteur: **Jean-Louis Romanens (PDC/CVP, GR)**.
Commissaire: **Claude Lässer, Directeur des finances.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. Le projet de loi N° 15 sur l'impôt sur les successions et les donations a été examiné en trois séances par la commission. Ce projet de loi était attendu puisque la loi actuelle sur les droits d'enregistrement date de 1934 et que lors de la révision de la partie en relation avec les droits de mutation en 1995, on annonçait que la partie concernant les donations et successions devenait difficile à appliquer et allait faire rapidement l'objet d'un projet. Aujourd'hui, nous devons saluer ce projet et remercier le Conseil d'Etat.

La commission adresse des remerciements particuliers à M. le Directeur des Finances ainsi qu'à ses collaborateurs pour les informations et les documents fournis durant ses travaux. Ceci nous a permis de faire un travail en profondeur et de prendre des décisions en toute connaissance de cause. Qu'apporte cette nouvelle loi? qu'est-ce qui va changer? La désignation de la loi: on remplace droit d'enregistrement par impôt sur les successions et donations, appellation qui correspond mieux aux buts des impôts qui en découlent. La loi est totalement revue et adaptée dans sa conception et dans l'approche des opérations imposables.

Avec ce projet, les taux d'impôt sont légèrement revus à la baisse et l'on note l'introduction d'une franchise. Il officialise également la pratique en vigueur dans les successions et les donations, notamment chez les personnes faisant ménage commun de longue date, en abandonnant cependant le taux dégressif qui était fonction de la durée de vie commune appliqué sur la base de la directive de juin 2003. Les enfants de conjoints ou de partenaires enregistrés placés ou recueillis font l'objet d'une nouvelle classe d'imposition. En plus, les taux pour les non-parents sont abaissés. Par contre la quatrième parenté, grand-oncle et grand-tante, est abandonnée et ses bénéficiaires seront traités comme des non-parents. Vous aurez également constaté que le système des centimes additionnels cantonaux est

¹ Message pp. 1085 à 1167.

abandonné par la fixation de taux de base plus élevés. Par contre, il est maintenu au niveau des communes: le pourcent maximum admis pour les communes est légèrement augmenté, 70% contre 66,6% (100% du taux cantonal actuel qui, sans les centimes additionnels cantonaux, représentent 2/3 de l'impôt). Ceci atténuera légèrement l'effet financier, la baisse des taux pour les communes.

La Commission a constaté que le projet du Conseil d'Etat prenait partiellement en compte les revendications des députés, suite à la motion Boivin-Masset qui demandait un allègement de l'imposition. Cet allègement est acquis notamment pour les personnes qui font ménage commun et pour les non-parents. Elle a également noté que la motion Gobet, sur le paiement par dation, y était incorporée. En outre, notre commission a gardé en permanence en tête le fait que les donations et successions en ligne directe ascendante et descendante ainsi qu'entre époux sont exonérées. Par contre, vous l'avez constaté en prenant connaissance du projet bis, la majorité de la commission a voulu sécuriser certains aspects de la loi, notamment en fixant des règles dans le cadre de la donation mixte, en ouvrant la possibilité d'exonérer le transfert d'entreprises et en exonérant certains droits de superficie accordés par des collectivités publiques dans des buts bien précis. De plus, cette majorité a voulu faire profiter de la baisse du barème l'ensemble des bénéficiaires de donations et successions par l'introduction de taux uniques par catégories de bénéficiaires. Il s'agissait pour la commission à la fois de simplifier le travail de ceux qui utilisent cette loi et de donner un signe fort au sens duquel le canton veut également alléger le taux d'imposition des grosses successions afin d'inciter ces personnes à maintenir leur domicile dans le canton et surtout de ne pas retenir les gens retraités et fortunés qui voudraient s'installer dans le canton.

Au sujet de la franchise, nous avons eu de larges discussions et la commission a été longtemps partagée entre maintenir les 5000 francs proposés par le projet du Conseil d'Etat ou passer à 10 000 francs. Finalement au vote de deuxième et troisième lectures, la version du Conseil d'Etat a été maintenue par 7 voix contre 3 et 1 abstention. Dans sa décision, la majorité de la commission a pris en compte le fait que l'alinéa 2 de l'article 12 n'impose pas le mobilier de ménage usuel et les objets personnels d'usage courant. De plus elle a été sensible à l'effet financier d'une telle modification qui privait le canton d'un montant de 3 à 400 000 francs par an et les communes de 200 à 250 000 francs. En raison de la non-imposition des successions et donations en ligne directe et entre époux, elle préfère que ce montant soit laissé à disposition pour un effort supplémentaire au niveau des impôts directs.

Au niveau financier la large réduction des barèmes et l'introduction d'une petite franchise devrait aboutir à un manque à gagner de 14,7% pour le canton, soit entre 600 000 francs et 1 000 000 et 10,04% pour les communes, soit entre 300 et 600 000 francs sur une année selon l'importance du produit de cet impôt qui varie d'une année à l'autre. La version bis de la commission qui abandonne le système des paliers d'imposition pour retenir le taux le plus bas de chaque classe aura une conséquence financière tout à fait supportable

qui est de l'ordre de 74 000 francs pour le canton et 50 000 pour les communes. Ces incidences financières ne tiennent pas compte des impositions supplémentaires liées notamment aux droits de superficie, aux droits d'habitation, à l'abandon de l'imputation d'impôts prélevés chez le premier bénéficiaire dans les substitutions fidéi-commissaire. Au vote final, la commission s'est prononcée par 9 voix en faveur du projet bis; il y a une opposition et une abstention. Aussi au nom de la commission, je vous remercie de voter ce projet et de soutenir la version bis de la commission.

Le Commissaire. La révision totale de la loi sur les droits d'enregistrement et du tarif annexé à la loi et son remplacement par une nouvelle loi sur l'impôt sur les successions et les donations vise tout d'abord à moderniser une loi désuète qui date de 1934. Cette loi n'est en effet plus du tout adaptée à notre époque. Elle a vieilli autant par son langage que par sa structure. En outre elle présente des difficultés d'application sans compter qu'un certain nombre de dispositions sont tombées en désuétude. En comparaison intercantonale, j'aimerais toutefois préciser que cet impôt n'intervient pas dans le calcul de l'indice de charges fiscales. Donc en comparaison intercantonale le canton de Fribourg impose assez lourdement les personnes qui ont un lien de parenté et très lourdement les personnes sans lien de parenté.

L'objectif de la révision est donc d'abaisser cette charge fiscale tout en ménageant les finances cantonales et communales puisque ces dernières sont directement concernées en prélevant des centimes additionnels communaux. Que prévoit pour l'essentiel cette nouvelle loi? Tout d'abord les exonérations sont maintenues pour les transferts en ligne directe descendante, les enfants et les petits-enfants ainsi qu'ascendante, pères, mères, grands-parents, arrières grands-parents; cette exonération date de 1934 déjà. L'exonération des transferts entre époux, introduite en 1997 ainsi qu'entre partenaires enregistrés, introduite elle en 2004, est maintenue. Ensuite par mesure de simplification, le projet supprime les centimes additionnels cantonaux qui sont intégrés directement dans l'impôt cantonal. Cela a pour conséquence que le taux maximum pour les centimes additionnels communaux doit être revu. Précédemment ces centimes additionnels communaux se calculaient uniquement sur l'impôt cantonal et non sur les centimes additionnels cantonaux. Sur la nouvelle base, il faudrait fixer un taux maximum de 66,66%. Par mesure de simplification le projet de loi arrondi le taux maximum des centimes additionnels communaux à 70%. Le projet, le Rapporteur l'a relevé, introduit nouvellement une franchise de 5000 francs pour chaque bénéficiaire.

Le Conseil d'Etat vous propose ensuite un barème progressif en fonction du degré de parenté et du montant de la libéralité. Ce système permet d'être particulièrement favorable aux petites donations qui en comparaison intercantonale sont particulièrement taxées. Pour garantir le bon fonctionnement du système, la nouvelle loi prévoit aussi que toute les libéralités intervenues entre le même bénéficiaire et le même donateur ou défunt sont cumulées durant une période de cinq ans, que ce soit pour déterminer la franchise ou le taux applica-

ble. Le projet prévoit, conformément à la motion Marc Gobet acceptée par ce Grand Conseil, la possibilité, avec l'accord de l'Etat, de payer l'impôt non pas en espèce mais au moyen de biens culturels présentant une haute valeur artistique, historique ou scientifique, c'est donc la dation. Ensuite les facilités de paiement et la remise ne sont plus limitées à l'impôt sur les successions, mais étendues expressément à l'impôt sur les donations.

Enfin en matière de responsabilité, les héritiers sont solidairement responsables non plus personnellement comme dans la loi actuelle, mais uniquement jusqu'à concurrence de leur part héréditaire. Ils répondent également solidairement jusqu'à concurrence de leur part héréditaire avec le légataire pour le paiement de l'impôt dû sur le legs. Le projet instaure en outre un régime de responsabilité entre le donateur et le bénéficiaire. Pour ce qui est des conséquences financières de ce projet, et toutes les précautions à prendre pour ce genre de calcul dans la mesure où les résultats annuels peuvent fortement varier d'une année à l'autre, la perte pour l'Etat est de 15% environ (moyenne des 4 dernières années) et de 11% environ pour les communes. Pour ces dernières, la perte est inférieure parce que le maximum autorisé, comme je l'ai dit pour les centimes additionnels communaux, est en réalité supérieur à l'ancienne loi, 70% au lieu de 66,6%. Le projet qui vous est présenté par le Conseil d'Etat est donc particulièrement favorable pour les legs et les successions jusqu'à 500 000 francs. Pour la catégorie des non-parents, la charge est notablement diminuée. Pour les montants supérieurs à 500 000 francs, la charge continue à diminuer mais dans une plus faible mesure. J'aurai l'occasion de m'exprimer sur les amendements proposés par la commission lors des débats de détail des articles et c'est avec ces considérations que je vous invite à accepter l'entrée en matière et accepter ce projet.

Zurkinder Hubert (ACG/MLB, FV). Der Staatsrat hat uns ein Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer vorgelegt mit zwei Zielen. Erstens:

Réduire la charge fiscale pour le contribuable afin de rendre plus attractif le canton et deuxièmement en limitant les répercussions financières de l'Etat, ce sont les deux buts qui sont formulés dans ce projet de loi.

Wie Sie der Botschaft entnehmen können, ist der Staatsrat bei dieser Revision recht weit gegangen. Für einen grossen Teil der Begünstigten gibt es keine Erbschaftssteuer: Sie finden diese Ausnahmen in Artikel 8 und Herr Lässer hat es vorhin erwähnt. Und mit einer sehr leichten Progression ist die Erbschaftssteuer für jene, die eine Steuer entrichten müssen (Artikel 23), insbesondere für hohe Erbschaften, sehr günstig. Ich bin ziemlich konsterniert, dass die bürgerlichen Vertreter und Vertreterinnen in der Kommission mit den sehr moderaten Vorschlägen des Staatsrates nicht zufrieden waren und weitere Steuerentlastungen durchgedrückt haben. Die entsprechenden Vorschläge der Kommission finden Sie in den Artikeln 8, 19 und 23.

Halten wir zuerst einmal fest: Die Besteuerung einer Erbschaft, respektive einer Schenkung ist etwas Anderes als eine Eigentumssteuer. Eine Erbschaft, respektive eine Schenkung ist ein Geschenk. Es geht hier nicht um ein selber Erarbeitetes Einkommen, von

dem man dann etwas dem Staat abgeben muss. Es geht um ein Geschenk, vom dem man einen kleinen Teil für das Allgemeinwohl abgibt. Und es scheint logisch und gerecht zu sein, dass man von einem grossen Geschenk prozentual etwas mehr abgibt als von einem kleinen Geschenk. Doch davon wollten die bürgerlichen Vertreterinnen und Vertreter in der Kommission nichts wissen. Sie haben die progressive Besteuerung in Artikel 23 ganz einfach abgeschafft. Nach dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit muss nun jemand, der beispielsweise eine Erbschaft von Franken 10 000.– erhält, prozentual gleichviel Erbschaftssteuer zahlen wie jemand, der Franken 600 000.– erhält. In der Kommission wurde argumentiert, dass man das so machen müsse, weil das zum Berechnen einfacher sei. Ich muss einfach lachen, wenn ich solche Argumente höre. Bei den heutigen Rechenmethoden kann man das problemlos ausrechnen und ich denke, dass jeder Sekundarschüler und jede Sekundarschülerin im Stande wäre, diese verschiedenen Prozentsätze auszurechnen. Meine Damen und Herren: Ein solches Prinzip ist stossend und ungerecht. Alle zum gleichen Prozentsatz zu besteuern, widerspricht allen Grundsätzen von Fairness. Der Vorschlag, die Progression abzuschaffen, zielt einmal mehr auf die Privilegierung der Reichsten und ist einfach egoistisch. Das Mitte-Links-Bündnis wird auf die Vorlage eintreten. Wir werden aber alle Vorschläge ablehnen, die noch mehr Entlastungen wollen, als dies der Staatsrat vorschlägt. Der Tabelle zu den Steuerausfällen aufgrund der Gesetzesrevision können Sie entnehmen, dass der Kanton schon mit dem Vorschlag des Staatsrates 14,7% Steuereinnahmen verliert. Bei den Gemeinden sind es 10,4%. Mit den Vorschlägen der Kommission steigen diese Ausfälle auf 19% für den Kanton, respektive auf 15% für die Gemeinden. Das ist weder nötig noch gerechtfertigt. Wir laden deshalb den Grossen Rat ein, den Vorschlägen des Staatsrates zu folgen.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Comme vous l'avez déjà entendu, il s'agit d'une révision totale de la législation dans ce domaine, une législation qui date d'ailleurs de l'année 1934 et pour cela il est absolument nécessaire d'établir une nouvelle version. On aurait aussi pu se poser la question de la nécessité générale de cette loi. Man hätte sich also durchaus auch die Frage stellen können, ob überhaupt eine neue Gesetzgebung geschaffen werden muss, geht es doch um die Besteuerung von Vermögenswerten, welche bereits vor der Übergabe und auch beim Empfänger wiederum besteuert werden. Doch so weit wollten wir nicht gehen. Es ist uns aber dennoch ein Anliegen, den gesamten Umfang der Änderungen zu analysieren und auch die interkantonale Attraktivität unseres Kantons in diesem Bereich zu gewährleisten. Ich denke, es ist auch wichtig und richtig, in diesem Bereich der Steuern die gesamte Bevölkerung gleich zu behandeln. Der Staatsrat hat sich der Aufgabe angenommen und zum Teil die Anliegen, welche seinerzeit in der Motion unserer ehemaligen Kollegen Masset und Boivin gefordert wurden, umgesetzt. Es ist begrüssenswert, dass in der Besteuerung eine Anpassung nach unten vorgenommen wurde. Und mit der Einführung einer Franchise werden insbesondere die kleineren Vermögensübergänge bevor-

zugt. Ebenso positiv zu werten ist die Tatsache, dass auch Erbschaften und Schenkungen in gerader Linie weiterhin steuerfrei sind. Dies umso mehr, als sie den Grossteil der betroffenen Steuern darstellen. Weniger erfreulich ist der Umstand, dass in der neuen Gesetzgebung neue Steuerobjekte geschaffen und somit einer Besteuerung unterliegen werden. Aus diesem Grund hat die Kommission insbesondere im Bereich der gemischten Schenkung und der anzuwendenden Steuersätze Anpassungen vorgenommen, um die ursprünglich gewünschte Wirkung nicht zu verwässern und eine reelle Steuererleichterung herbeizuführen.

Nous sommes conscients que ce n'est pas dans ce domaine des impôts que nous devons faire les grandes modifications, mais c'est quand même le moment de créer une base légale plus ou moins attractive et pour cela les modifications de la commission sont le but minimal à atteindre.

Die Fraktion der FDP kann sich mit diesen im «Projet bis» gemachten Änderungen einverstanden erklären und spricht sich deshalb für «Eintreten» auf die Gesetzesvorlage aus und empfiehlt Ihnen die Annahme der von der Kommission gemachten Vorschläge.

Girard Raoul (*PS/SP, GR*). Le groupe socialiste a étudié avec beaucoup d'attention ce projet de loi sur l'impôt sur les successions et les donations. Cette nouvelle base légale poursuit de nombreux objectifs. Je relève ici les trois buts principaux. Premièrement conserver les nombreux avantages de la législation actuelle que le canton de Fribourg a en la matière par rapport aux autres cantons de ce pays. Deuxièmement cette loi doit apporter des modifications importantes dans deux situations précises: notre impôt actuel est très clairement exagéré pour les petites dévolutions et celles dont les bénéficiaires n'ont pas de lien de parenté. Le dernier objectif n'est pas des moindres, puisqu'il est de ne pas péjorer massivement les rentrées financières que ce soit pour notre canton et pour nos communes.

Par rapport à ces objectifs primordiaux, le groupe socialiste juge l'exercice réussi. Les acquis demeurent, une franchise de 5000 francs améliore clairement le sort des petites dévolutions, de nouveaux taux apportent des avancées pour les concubins avérés. Au niveau des conséquences financières des efforts bien sûr nous sont demandés. Nous le comprenons bien et ces efforts, nous arrivons à les accepter jusqu'à des baisses moyennes d'environ 15 et 10% pour respectivement le canton et les communes. Avec ces constatations, le groupe socialiste votera l'entrée en matière en relevant l'excellent travail effectué.

La commission qui a planché sur le sujet apporte quelques modifications. Nous approuverons très clairement celles qui précisent, clarifient et évitent des cas malcontreux entre eux que ce soit pour des privés, des associations et des entreprises. Nous ne suivrons par contre pas celles qui s'éloignent des objectifs initiaux et déséquilibrent une loi finalement très consensuelle.

Kaelin Murith Emmanuelle (*PDC/CVP, GR*). La nouvelle loi sur l'impôt sur les successions et donations était attendue depuis le 1^{er} mai 1996, date de l'adoption de la loi sur les droits de mutation et les

gages immobiliers. Se référant aux propos du Rapporteur de la commission, le groupe démocrate-chrétien soutiendra l'entrée en matière. Il se plaît à relever que le projet bis proposé par la commission est un projet équilibré qui prend en compte la situation et l'intérêt des bénéficiaires des libéralités entre vifs et pour cause de mort, les recettes de l'Etat et la sécurité juridique nécessaire aux praticiens dans l'exercice de leur profession. Nous soutiendrons donc le projet bis et nous nous réservons d'intervenir au moment de l'examen de détail de la loi.

Peiry Stéphane (*UDC/SVP, FV*). Le groupe de l'Union démocratique du centre a étudié attentivement le message N° 15 relatif au projet de loi sur l'impôt sur les successions et donations (LISD), ainsi que les amendements proposés par la commission. La nouvelle loi va dans la bonne direction. D'une manière générale elle permettra un allègement de la charge fiscale pour tous les bénéficiaires d'une libéralité, l'exonération actuelle des transmissions en ligne directe étant bien sûr maintenue. Il faut en effet relever que jusqu'à présent le canton de Fribourg connaît une charge fiscale assez lourde pour les personnes parentes ou voire très lourde pour les personnes sans lien de parenté. La nouvelle loi permet d'atténuer ces effets, augmentant ainsi l'attractivité du canton de Fribourg sur ce point par rapport aux autres cantons.

L'introduction d'une franchise va aussi dans la bonne direction quand bien même nous pouvons regretter qu'elle soit limitée à 5000 francs seulement. Le groupe UDC salue également les amendements proposés par la commission. Qu'il s'agisse des modalités d'imposition en cas de transfert d'entreprise, de la donation mixte ou encore de l'introduction d'un taux fixe par catégorie de bénéficiaires, ces amendements, s'ils sont acceptés par le Grand Conseil, permettront de préciser et de clarifier les règles de calcul. Le cas des transferts d'entreprises est important lorsque on sait qu'un très grand nombre d'entreprises seront confrontées à un problème de succession ces cinq prochaines années en Suisse et par définition dans le canton de Fribourg. Par ailleurs les pertes fiscales engendrées par la nouvelle loi et les propositions de la commission sont à notre avis tout à fait supportables pour le canton et les communes. En outre, la diminution de ces recettes fiscales évaluée à un million et demi de francs en moyenne annuelle, répartie à raison de 2/3 pour le canton et 1/3 pour les communes, sera en partie compensée par des nouveaux cas d'assujettissement comme le droit d'habitation et le droit de superficie. De plus il ne faut pas oublier que les communes pourront fixer un taux maximal des centimes additionnels communaux à 70% contre 66,66% actuellement. C'est avec ces quelques considérations que le groupe UDC soutient l'entrée en matière de la nouvelle LISD et soutiendra les propositions bis de la commission.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Glâne¹

Le Président. Nous passons maintenant au 2^e tour de l'élection des juges de paix pour les deux cercles pour lesquels aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue des voix, c'est à dire la Glâne et la Veveyse. L'élection se fait à la majorité absolue des bulletins valables. Je vous rappelle la teneur de l'article 153 alinéas 2 et 3 de la loi sur le Grand Conseil: alinéa 2 «Les deux premiers tours de scrutin sont libres.» Alinéa 3: «Dans les tours suivants, seules les personnes ayant obtenu des voix lors du deuxième tour restent éligibles, et à chaque tour, la personne qui a obtenu le moins de voix est éliminée de l'élection.»

Je vous rappelle que les bulletins sont déclarés nuls s'ils contiennent le nom d'une personne qui n'a pas fait acte de candidature, c'est-à-dire si le nom de cette personne ne figure pas dans les listes A5 qui vous ont été remises ou s'ils contiennent une mention étrangère à la désignation des candidats ou candidates. Nous allons procéder comme pour les élections qui ont eu lieu hier: les bulletins seront distribués pour chaque cercle séparément et les résultats seront donnés simultanément.

Le premier cercle pour lequel nous allons procéder au deuxième tour de l'élection est celui de la Glâne. Je vous rappelle les résultats des élections d'hier. Ont obtenu des voix sans atteindre la majorité de 49 voix: M. Bernard Girard: 46, M. Patrick Nicolet: 39; M^{me} Jacqueline Bourqui: 9; M. Bruno Weggli: 2 et M^{me} Juliette Tardent: 1. En ce qui concerne ce cercle, le poste de juge de paix correspond à un 50%. Comme mentionné hier, les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de Justice proposent soit une personne à 50% uniquement pour la Glâne, soit des candidats qui désirent travailler à 100% et qui combleraient le 50% manquant dans le cercle de la Veveyse. Si vous désirez que cette même personne occupe un autre 50% en Veveyse, vous inscrirez son nom lors de l'élection dans ce cercle. J'ouvre la discussion sur les candidatures à cette élection. Je vous rappelle qu'il s'agit d'un débat organisé soit limité à un porte-parole par groupe. Je vous donne la lecture de l'article 154 alinéa 5 de la loi sur le Grand Conseil qui dit: «Entre chaque tour de scrutin la présidence offre aux groupes parlementaires la possibilité de s'exprimer brièvement par l'intermédiaire d'un ou d'une porte-parole.»

Studer Theo (PDC/CVP, LA). Ich spreche in meiner Eigenschaft als Präsident der Justizkommission. Die Justizkommission dankt Ihnen, dass Sie gestern ihren Vorschlägen gefolgt sind, in denen Kreisen, in den es zu einer Wahl gekommen ist. Sie empfiehlt Ihnen, dies auch für die folgenden Wahlgänge zu tun.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). C'est juste une précision pour dire que tant M. Girard que M. Nicolet veulent des postes à 100%, c'est-à-dire que si vous votez pour M. Girard, il faudra le mettre et pour la

Veveyse et pour la Glâne; la même chose pour M. Nicolet. Ils n'accepteraient pas un poste à 50% dans la Glâne ou dans la Veveyse.

Projet de loi N° 15

(suite)

Le Rapporteur. Je constate que personne ne conteste l'entrée en matière. Les propos des intervenants vont exactement dans le sens des discussions qui ont eu lieu à la commission et je pense que nous aurons l'occasion de revenir sur les propos tenus par certaines personnes lors de l'examen des différents articles.

Le Commissaire. Je constate également que l'ensemble des intervenants a déclaré être d'accord avec l'entrée en matière. Je les en remercie. La plupart des points soulevés seront repris dans la discussion de détail des articles. J'aimerais juste faire deux remarques. Tout d'abord le député Ith a dit qu'il fallait se poser la question de savoir si une nouvelle loi était nécessaire, en d'autres termes s'il ne fallait pas supprimer l'impôt sur les successions et donations. Cette question avait déjà été débattue lorsque les motions avaient été discutées. Le meilleur moyen pour que la Confédération prenne une compétence qu'elle n'a pas aujourd'hui est que les cantons suppriment cet impôt. Le résultat des courses c'est qu'on n'aurait plus de recettes, mais on aurait quand même l'impôt et probablement à des taux différents de ceux que nous avons aujourd'hui. Ensuite lorsque l'on dit que le projet du Conseil d'Etat ne reflète que partiellement la volonté exprimée dans les motions, dans les motions peut-être, mais si vous reprenez les discussions qui ont lieu, certaines motions ont été refusées, d'autres ont été acceptées et je crois que par rapport aux discussions nous avons totalement rempli le mandat avec ce projet.

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

Première lecture

ART. 1

Le Commissaire. Cette disposition traite de la souveraineté fiscale et de l'objet de la loi en général. La souveraineté fiscale du canton est ainsi expressément mentionnée. Chaque canton jouit de cette souveraineté sans qu'une loi fédérale particulière ne soit nécessaire en raison de l'absence de toute compétence constitutionnelle à la Confédération, comme je viens de le dire.

– Adopté.

ART. 2

Le Rapporteur. L'article 2 autorise les communes à prélever des centimes additionnels. La commission s'est posé la question de la raison du maintien du terme «centimes additionnels» qui lui paraissait vieillot et de

¹ Préavis pp. 1196 et ss.

le remplacer par «impôt communal». Il s'avère que cette désignation doit être maintenue du fait que la commune n'a aucune compétence pour fixer la matière imposable. Son autonomie se limite à la seule faculté de prélever des centimes additionnels en application de l'article 15 de la loi sur les impôts communaux.

Le Commissaire. A l'instar de ce que prévoit la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG), le projet n'entend pas, dans le but de respecter l'autonomie communale, imposer aux communes l'introduction d'un impôt, raison pour laquelle il leur conserve la faculté de prélever des centimes additionnels communaux. Le prélèvement des centimes additionnels communaux est alors lié à celui de l'impôt cantonal, les communes ayant uniquement la compétence de fixer le taux de prélèvement de leurs centimes additionnels dans les limites de l'article 24 alinéa 1.

– Adopté.

ART. 3

Le Rapporteur. L'article 3 fixe les circonstances qui donnent lieu au prélèvement de l'impôt. Il faut noter que dans le domaine international aucune convention ne traite de l'impôt sur les donations. En cas de donation ce sera toujours le droit interne qui sera la référence.

Le Commissaire. Cette disposition définit le champ d'application de l'impôt sur les successions et les donations. A cet effet, les circonstances de rattachement justifiant l'assujettissement de l'impôt sont définies et la souveraineté fiscale du canton est délimitée sur les plans intercantonal et international. S'agissant du rattachement personnel, ce sont les faits relatifs non pas au contribuable, mais au défunt ou au donateur qui sont déterminants. La compétence de prélever l'impôt frappant la fortune mobilière appartient donc aux cantons du dernier domicile du défunt ou du donateur au moment de la dévolution pour cause de mort ou de la libéralité entre vifs. Pour les immeubles ou les droits grevant de tels immeubles, c'est le lieu de situation qui est déterminant.

– Adopté.

ART. 4

Le Rapporteur. L'article 4 fixe la territorialité des centimes additionnels communaux.

Le Commissaire. L'article 4 fixe le point de rattachement à la commune créancière des centimes additionnels. Ainsi sur le principe, les centimes additionnels sont dus à la commune du dernier domicile du défunt ou du donateur. S'il s'agit d'une personne sous tutelle, les centimes additionnels ne sont pas dus à la commune du siège de l'autorité tutélaire, mais à la commune de son dernier domicile de fait à l'exclusion de la commune de son dernier séjour, pour autant que ce dernier domicile soit situé dans le canton. Si une succession, un legs ou une libéralité porte sur un immeuble, les

centimes additionnels sont dus proportionnellement à la commune de son lieu de situation.

– Adopté.

ART. 5

Le Rapporteur. L'article 5 fixe l'objet général de l'impôt.

Le Commissaire. L'article 5 définit d'une manière générale l'objet de l'impôt sur les successions et l'objet de l'impôt sur les donations.

– Adopté.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Veveyse¹

Le Président. Je vous rappelle les résultats des élections d'hier. Ont obtenu des voix sans atteindre la majorité de 49 voix: M. Bernard Girard: 45 voix; M. Patrick Nicolet: 42 voix; M^{me} Jacqueline Bourqui: 4 voix; M. Bruno Wägli: 4 voix et M. Jean-Joseph Brodard: 1 voix. En ce qui concerne ce cercle c'est également un poste de juge de paix à 50% qui est prévu. Comme mentionné hier, les préavis du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice proposent soit une personne à 50% uniquement pour la Veveyse, soit des candidats qui désirent travailler à 100% et qui combleraient le 50% manquant dans le cercle de la Glâne. J'ouvre la discussion sur les candidatures à cette élection. Je vous rappelle qu'il s'agit d'un débat organisé avec un porte-parole par groupe. La parole n'est pas demandée.

Projet de loi N° 15

(suite)

ART. 6

Le Rapporteur. A l'article 6 sont énumérées les opérations particulières soumises à l'impôt.

Le Commissaire. L'article 6 énumère les cas particuliers soumis à l'impôt sur les successions et les donations.

– Adopté.

ART. 7

Le Rapporteur. L'article 7 fixe le cas général de la donation mixte. Cet article a donné pas mal de discussions au sein de la commission afin que les cas de donation mixte soient mieux définis. Ceci a finalement abouti à fixer à l'article 19^{bis} les bases de calcul pour

¹ Préavis pp. 1196 et ss.

la donation mixte. Cette disposition permettra une meilleure sécurité dans l'application du droit. Nous en discuterons tout à l'heure.

Le Commissaire. L'article 7 traite du cas de la donation mixte, de l'acte mixte, soit un transfert entre vifs opéré pour partie à titre gratuit, pour partie à titre onéreux. Sous l'angle du droit fiscal, lorsque l'acte de transfert porte sur un objet mobilier, seul l'impôt sur les donations est prélevé. En revanche lorsque l'acte porte sur un immeuble la partie onéreuse donne lieu au prélèvement de droits de mutation selon la LDMG et la partie gratuite au prélèvement de l'impôt sur les donations.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR). Aujourd'hui j'aimerais être avocate pour posséder l'art de la rhétorique pour présenter ce problème particulier de la donation mixte. Je vais essayer de le faire avec des mots simples. A la lecture du message on comprend que la loi sur l'impôt sur les donations et successions a pour matière le transfert à titre gratuit entre vifs et pour cause de mort et que la loi sur les droits de mutation et les gages immobiliers a pour matière, en outre, le transfert d'immeubles à titre onéreux. Nous comprenons aisément qu'il est difficile de classer dans l'une ou l'autre des catégories un transfert mixte, c'est-à-dire un transfert où il y a une contre-prestation. La contre-prestation se définit par la prestation du bénéficiaire qui peut être un prix payé, une reprise de dettes ou la valeur capitalisée d'un droit d'habitation. Si la totalité de ces prestations est inférieure à la valeur vénale qui est définie comme la valeur du marché, on est en présence d'une donation mixte.

L'article 7 reprend la définition de la jurisprudence pour la définition de la donation mixte. On est en présence d'une donation mixte si l'ensemble des contre-prestations est inférieur à 80% du prix du marché. Le prix du marché en règle générale n'est pas connu. Il est déterminé par comparaison ou par taxation de la Commission d'acquisition d'immeubles de l'Etat. Dans une période de fléchissement du marché, il y a souvent distorsion entre la taxation et la réalité du marché. Mais la définition de la donation mixte est admise par tout le monde. Ainsi la loi doit maintenant déterminer, lorsqu'on est en présence d'une donation mixte, quelle sera l'assiette de l'impôt. Je me bornerai à vous exprimer ou expliquer la problématique dans le cas d'un transfert immobilier et nous sommes dans une même situation lorsque nous avons un transfert d'une entreprise.

Le projet présenté par le Conseil d'Etat fixe un mode de taxation que nous comprenons en lisant le message. En effet à la lecture de l'article 7 que nous examinons maintenant, il est bien difficile de comprendre lorsqu'on est en présence d'une donation mixte que, outre les droits de mutation de 3% sur la contre-prestation, l'impôt de donation sera calculé sur une proportion de la valeur fiscale qui sera calculée par rapport au cadeau, c'est-à-dire la proportion de cadeau qui sera calculée par rapport à la valeur vénale. J'essaie de prendre un exemple pratique: ainsi, si on admet qu'un immeuble vaut 600 000 francs et que le bénéficiaire de la donation consent à 400 000 francs de contre-prestation, le

projet prévoit qu'en sus des droits de mutation de 3% sur 400 000 francs, on taxera un tiers de la valeur fiscale (soit 1/3 parce que le cadeau est 1/3 de 600 000, 400 000 par rapport à 600 000 représentant les 2/3 en matière onéreuse), 1/3 de cadeau sur 600 000 francs fait 200 000 francs et on imposera ces 200 000 francs sur le taux de la donation. Bien sûr pour pouvoir considérer qu'il y a une donation mixte on doit être en présence d'une «animus do nandi», ce qui se traduit par «l'âme de donner», mais en pratique le conservateur du registre foncier qui sera chargé d'apprécier si on est en présence d'une donation mixte se basera, et cela est bien normal, sur les éléments objectifs dont il dispose. Il faut bien en être conscient que nos actes s'intitulent donation ou vente. Ainsi, si pour le conservateur le prix exprimé dans l'acte où la totalité des contre-prestations est inférieure au prix de vente, le conservateur devra examiner quelles parties il a en présence. Est-ce que les parties ont un lien de parenté, est-ce que ce sont des ex-époux, est-ce que ce sont des concubins, est-ce qu'il s'agit de cousins, est-ce qu'elles ont des relations professionnelles entre elles pour voir si il y a l'«animus do nandi». En plus est-ce que le marché a fonctionné? Est-ce que le prix de vente ou les prix de contre-prestations sont exacts par rapport au marché. On mesure à ces propos l'insécurité juridique qui régnera. Ainsi je vous invite à suivre le projet bis de la commission et, tout à l'heure, d'adopter l'article 19^{bis} (nouveau) qui fixe clairement l'assiette fiscale, soit 3% sur la partie onéreuse du transfert sur les contre-prestations et si ces contre-prestations sont inférieures à la valeur fiscale, la différence est imposable au taux fixé par la présente loi sur les donations. C'est le système qui est actuellement en vigueur. Dans tous les cas reste encore réservée la perception d'impôt sur les gains immobiliers. Pour terminer, je précise que l'introduction du nouvel article 19^{bis} n'influence en rien les recettes fiscales selon le tableau que vous avez reçu, car les recettes générées par le système préconisé n'ont pas été chiffrées. Ainsi je vous invite, au nom de la sécurité juridique tout à l'heure d'accepter l'article 19^{bis}.

Le Rapporteur. Je remercie M^{me} Kaelin de ces explications très techniques qui concernent plutôt l'article 19^{bis}. Donc nous aurons l'occasion d'en reparler tout à l'heure et je vous invite déjà à prendre note des remarques de M^{me} Kaelin concernant la donation mixte.

Le Commissaire. Je constate également que l'intervention de la députée Kaelin concerne l'article 19^{bis} proposé par la commission et je pense qu'on en discutera au moment où on y arrivera.

– Adopté.

ART. 8

Le Rapporteur. L'article 8 fixe les cas d'exonération. Le projet bis de la commission prévoit, à l'alinéa 2, l'ajout d'une lettre g^{bis} qui permettra d'exonérer les droits de superficie concédés par une collectivité publique en vue d'une activité sportive, culturelle ou so-

ciale et pouvant être assimilés à des subventions. Je vous invite à soutenir le projet bis.

Le Commissaire. L'article 8 énumère les bénéficiaires, personnes physiques ou morales qui sont exonérées de l'impôt en raison de leur qualité. Pour ce qui est du projet bis de la commission, le Conseil d'Etat peut se rallier, d'une part, parce que la proposition est raisonnable, d'autre part, parce que dans les faits en réalité il n'y a quasiment pas d'impôt qui est prélevé, ce d'autant moins avec la franchise, mais le Conseil d'Etat se rallie à la proposition.

Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).¹

ART. 8^{BIS}

Le Rapporteur. La commission a jugé important de prévoir une clause «exonération en cas de transfert d'une entreprise exploitée en la forme commerciale». Les normes d'exonération reprennent pratiquement celles qui sont en vigueur en matière d'impôt direct. La révocation de l'exonération est également prévue. Au nom de la commission, je vous invite à soutenir cet article 8bis nouveau.

Le Commissaire. L'article 8^{bis} nouveau introduit une nouveauté dans ce type d'impôt, mais une nouveauté qui n'en est pas une dans les autres impôts. Raison pour laquelle, d'autant plus que la proposition est potestative, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

Zurkinden Hubert (ACG/MLB, FV). Je vous invite à rejeter cet article. Cet article est absolument flou. Déjà dans le premier alinéa il y a au moins trois choses qui ne sont pas claires du tout. On dit «le transfert d'une part ou d'une entreprise» – en allemand cela se dit «teilweise oder vollständige Übertragung». Ensuite, on dit «peut être exonéré totalement ou partiellement» et à la fin «si l'entreprise sert les intérêts de l'économie fribourgeoise». On ne donne aucun critère. Quand cette condition sera remplie? Quand une entreprise sert les intérêts de l'économie fribourgeoise? Cet article est complètement flou. On ne saura pas sur quels critères le Conseil d'Etat et les instances concernées décideront de l'exonération partielle ou totale. C'est la raison pour laquelle je vous invite à refuser cet article 8^{bis} nouveau.

Le Rapporteur. Je prends note de la position du député Zurkinden qui trouve cet article trop flou. Je vous donne quelques explications concernant «une part d'entreprise». Cela peut être une entreprise qui est exploitée en personne morale, en société anonyme ou en sàrl et c'est le transfert d'une action ou d'une part d'une sàrl qui pourrait être concerné. Mais je pense que si on transfère une action l'exonération ne va certainement pas s'appliquer parce qu'une action d'une entreprise ne peut pas servir les intérêts économiques

du canton. C'est un ensemble de conditions qui sont fixées. Quand on dit «totalement ou partiellement» cela dépend aussi de l'importance de l'entreprise pour le canton et en ce qui concerne «servir l'économie fribourgeoise», je crois que là il y a une grande expérience dans l'exonération fiscale des entreprises qui s'installent dans le canton. Jusqu'à ce jour, il n'y a pas eu d'exonération contestée. Ce qu'il y a encore de prévu là-dedans, c'est une révocation de l'exonération au moment où les conditions fixées par le Conseil d'Etat ne sont pas remplies. Donc, je crois que l'expérience existe puisqu'au niveau de l'impôt direct, on l'applique depuis des décennies.

Alors, je vous invite à suivre la position de la commission avec laquelle le Conseil d'Etat est d'accord.

Le Commissaire. La formulation indiquée ici est une formulation qui n'est pas purement fribourgeoise puisque c'est une formulation qui a été reprise de dispositions d'un autre canton, sauf erreur le Jura. Evidemment, on peut regretter que des critères précis ne soient pas fixés mais on ne peut pas prévoir les cas particuliers. On n'arrivera jamais à tout couvrir. Pour ces questions d'exonération, on connaît d'autres expériences – comme l'a dit le rapporteur – où c'est le cas particulier qui doit être traité. Je ne crois pas qu'on puisse dire qu'à Fribourg il y a des abus dans ce sens. Globalement ici, il s'agit de ne pas péjorer ou condamner une entreprise qui ferait l'objet d'un transfert. On le voit notamment dans des pays voisins, lorsque des biens importants font l'objet d'une succession, parfois les bénéficiaires doivent vendre l'entreprise pour payer simplement les droits de succession. Il s'agit ici d'éviter ce cas de figure. Je peux vous assurer que nous ferons usage, le cas échéant, de cette disposition avec prudence comme nous le faisons dans les autres cas.

– Au vote l'art. 8^{bis} (nouveau) est adopté par 73 voix contre 4; il n'y a pas d'abstention.

– Inséré selon proposition de la commission (projet bis).¹

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganiotz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, 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 (.), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC,

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1163 à 1167.

PS/SP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP). *Total: 73.*

Ont voté non:

Chassot (SC, ACG/MLB), Dorand (FV, PDC/CVP), Mutter (FV, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 4.*

ART. 9

Le Rapporteur. L'article 9 traite du débiteur ou de la débitrice de l'impôt. Vous constaterez qu'à l'alinéa 2 la solidarité est limitée au montant hérité.

Le Commissaire. L'article 9 désigne les débiteurs de l'impôt. Vu la nature de l'impôt, c'est de manière générale le bénéficiaire d'une libéralité entre vifs ou l'héritier qui revêt la qualité de débiteur de l'impôt et des centimes additionnels communaux. Comme le rapporteur l'a relevé, afin d'éviter que les héritiers supportent une charge fiscale plus élevée que la valeur des biens dont ils héritent, leur responsabilité est limitée à concurrence de leur part héréditaire. C'est un élément nouveau et ce n'était pas ainsi dans l'ancienne loi.

– Adopté.

ART. 10

Le Rapporteur. L'article 10 fixe, en général, la base des calculs de l'impôt.

Le Commissaire. Cet article pose le grand principe de la base d'imposition qui est la valeur vénale, comme dans tous les cantons.

– Adopté.

ART. 11

Le Rapporteur. L'article 11 fixe la manière de taxer les immeubles.

– Adopté.

ART. 12

Le Rapporteur. L'article 12 fixe la manière de taxer les biens mobiliers. Je note qu'à l'alinéa 2 le mobilier de ménage, les objets d'usage courant, ne sont pas imposables. Cette disposition reprend celle qui est en vigueur pour l'impôt sur la fortune.

Le Commissaire. L'alinéa 1 de l'article 12 règle l'imposition des transferts de biens mobiliers qui font partie de la fortune commerciale. Cet alinéa déroge au principe de l'imposition selon la valeur vénale et retient que la fortune commerciale des entreprises de personnes est imposée selon la valeur comptable déterminante pour l'impôt sur le revenu.

L'alinéa 2 prévoit purement et simplement de ne pas imposer le mobilier de ménage usuel, par quoi il faut entendre le mobilier de ménage de valeur usuelle, et les objets personnels d'usage courant. Quant aux présents d'usage, le projet renonce également à les imposer.

– Adopté.

ART. 13

– Adopté.

ART. 14

Le Commissaire. Cette disposition relative à l'imposition des biens immatériels est nouvelle: même si ce genre de biens est déjà imposé actuellement, la loi actuelle ne contient aucune règle formelle à ce sujet. La disposition opère donc un renvoi à l'article 58 LICD, qui prévoit de manière générale l'imposition à la valeur vénale.

– Adopté.

ART. 15

Le Commissaire. La disposition pose la base de calcul des prestations d'assurance.

– Adopté.

ART. 16

Le Rapporteur. L'article 16 introduit une nouvelle manière de taxer la substitution fidéicommissaire.

Chez la personne grevée, la base de calcul est la valeur de rendement de la succession. Chez l'appelé, la base de calcul est la valeur vénale. L'imputation de l'impôt payé par la personne grevée sur l'impôt dû par l'appelé a été supprimée.

– Adopté.

ART. 17

Le Commissaire. La règle de calcul que pose l'alinéa 1 pour les droits d'usufruit et d'habitation, ainsi que les rentes et autres prestations périodiques, se retrouve dans la plupart des législations cantonales.

– Adopté.

ART. 18

Le Commissaire. Le problème du droit de superficie cédé à titre gratuit réside dans le fait qu'il n'y a pas de rente à capitaliser pour permettre d'établir une base de calcul. L'assiette de l'impôt retenue, à savoir la valeur fiscale pondérée en fonction de la durée du droit, tient compte du fait que plus le droit de superficie perdure plus il se rapproche de la pleine propriété.

– Adopté.

ART. 19

Le Commissaire. La disposition prend en compte les situations difficiles dans lesquelles l'autorité de taxation peut se trouver pour opérer une taxation. Cela vaut avant tout pour l'estimation des objets mobiliers, tels les tableaux et autres œuvres d'art.

– Adopté.

ART. 19^{bis}

Le Rapporteur. Cet article introduit dans le projet bis permet de fixer la base de calcul en cas de donation mixte. Ces dispositions ont paru indispensables aux membres de la commission afin de donner une certaine sécurité dans l'application de la loi en fixant dans trois hypothèses la base de calcul applicable pour déterminer si l'on est en présence ou pas d'une donation mixte.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à cet article 19^{bis}. Sur le principe, dans son intervention, la députée Kaelin a expliqué la problématique; je ne vais donc pas y revenir. Si nous nous y opposons c'est parce que, globalement en prenant la valeur fiscale qui est, en principe et assez systématiquement, inférieure à la valeur vénale, à la valeur de marché, on crée une inégalité de traitement, notamment entre celui qui reçoit un immeuble entièrement à titre gratuit et celui qui n'en reçoit qu'une partie, ou encore une inégalité de traitement entre celui qui reçoit une chose mobilière ou celui qui reçoit un immeuble. Très concrètement, si quelqu'un fait une donation, donne un immeuble avec la reprise de l'hypothèque et souhaite donner la même valeur en argent à une deuxième personne, les deux bénéficiaires ne seront pas traités de la même manière. D'autre part, M^{me} la Députée Kaelin a relevé qu'évidemment le conservateur du Registre foncier, pour les transferts immobiliers, a un problème parce qu'il doit déterminer la valeur vénale, respectivement, il doit se déterminer sur le fait de savoir si le marché a fonctionné, ça c'est vrai, mais il doit le faire dans tous les cas. Il y a des jurisprudences évidemment. Aujourd'hui par exemple, en principe, le montant de la transaction est considéré comme valeur vénale mais ça n'est pas toujours le cas, notamment en cas de surchauffe. Le fait de vouloir absolument simplifier en créant des inégalités ne nous semble pas acceptable, raison pour laquelle nous nous opposons à cet article 19^{bis} nouveau.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR). C'est volontairement que je suis intervenue à l'article 7 pour défendre l'introduction de l'article 19^{bis} parce que je défie, même un juriste averti, en lisant l'article 7 et l'article 11 qui basent l'assiette fiscale pour la taxation des immeubles à la valeur fiscale, d'arriver au calcul que nous propose le message pour la donation mixte. Comment arrivez-vous en lisant l'article 7, qui est la base de la définition de la donation mixte, et l'article 11, qui nous dit que pour les immeubles, on taxe sur la valeur fiscale, on arrive à la construction que nous allons imposer en tenant compte de la valeur vénale une partie de la valeur fiscale à titre de donation? J'entends bien les problèmes d'égalité ou d'inégalité de M. le Commissaire. Mais aussi si vous avez une donation mixte, vous avez un transfert d'immeuble avec une contre-prestation, c'est-à-dire celui qui reçoit va devoir verser quelque chose à celui qui lui donne. La plupart des donations mixtes se traduisent par une reprise de dettes hypothécaires ou une concession d'un droit – droit d'habitation – donc on tient compte de la valeur capitalisée. Je pense sincèrement que si

une personne reçoit un immeuble avec une valeur fiscale de 300 000 francs, si elle reprend des dettes pour 300 000 francs, elle va payer les droits de mutation sur ces 300 000 francs, elle va payer 9000 francs de taxes. Est-ce que c'est plus injuste qu'une personne qui reçoit 300 000 francs de valeurs et qui va payer son droit de donation sur une valeur de 300 000 francs? Donc la valeur d'inéquité que M. le Commissaire veut faire ressortir, je ne la ressens pas!

Par contre, au niveau de la sécurité juridique, je vous invite à introduire l'article 19^{bis}. Pourquoi? Parce que ce n'est pas seulement lorsque nous aurons des donations que nous serons confrontés au principe de la donation mixte, mais aussi quand nous intitulerons des actes vente. Et chacun d'entre vous et chaque personne est amené à faire un jour un contrat avec quelqu'un avec lequel il a une relation et, contre toute attente, par un système on risque d'arriver à une qualification de donation mixte avec une imposition partielle de la valeur fiscale au taux fixé par la loi.

Le taux fixé par la loi, par exemple si vous prenez deux ex-époux qui, après un jugement de divorce, se transfèrent leur immeuble se situera – on va fixer le taux tout à l'heure – entre 30 et 40%. A ce moment-là, vous aurez un taux d'imposition partiel sur une partie de la valeur fiscale à un taux élevé. Ça peut être aussi pour des oncles et des tantes et d'autres catégories.

Je vous invite, pour la sécurité juridique, à accepter l'introduction de l'article 19^{bis}.

Le Rapporteur. J'ai pris note des remarques de M^{me} Kaelin auxquelles je souscris tout à fait. Il y a ce mélange entre la valeur fiscale et la valeur vénale qui m'a toujours gêné. L'article 11 impose le principe de la valeur fiscale pour une donation ou une remise d'immeuble par succession et l'article 7 permet de déroger à cette règle en disant qu'il peut y avoir une donation mixte et qu'à ce moment-là on taxe une partie mais en s'inspirant de la valeur vénale.

Pour moi, c'est un doux mélange qui ne me plaît pas, qui a été une «fabrication» juridique que j'ai quelque difficulté à suivre. D'ailleurs, je crois savoir que certains cantons, comme Vaud et Berne, se basent sur la valeur officielle de l'immeuble ou sur la valeur fiscale et ne traitent pas les donations mixtes sur la règle de la valeur vénale.

Aussi, je vous invite à suivre la position de la commission et à voter cet article 19^{bis} qui donne une certaine sécurité dans l'application de la loi.

Le Commissaire. Encore une fois, ici on est presque dans une guerre de religion. Il faut savoir s'il s'agit de simplifier en créant des inégalités. Je relève que le rapporteur a cité certains cantons qui ne prennent que la valeur fiscale. On peut citer d'autres cantons qui prennent la valeur cadastrale qui, très souvent, correspond à la valeur d'assurance, ce qui est encore un autre montant que parfois la valeur vénale. Je ne pense pas que ces cantons soient plus intelligents que les Fribourgeois qui sont en mesure de régler le problème. Par conséquent, comme je l'ai dit, je vous invite à ne pas adopter cet article 19^{bis} nouveau.

– Au vote la version de la commission (projet bis) est adoptée par 56 voix contre 28; il n’y a aucune abstention

– Inséré selon proposition de la commission (projet bis).¹

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gavillet (GL, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (,), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Vial (SC, PDC/CVP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 56.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 28.*

ART. 20

Le Commissaire. Cet article énumère les déductions à prendre en compte lors du calcul de l’impôt sur les successions et les donations.

– Adopté.

ART. 21

Le Commissaire. L’article 21 énonce les règles de répartition intercantonale des dettes de la succession.

– Adopté.

Election des 7 juges de paix: résultats

Cercle de la Glâne

Bulletins distribués: 95
 Bulletins rentrés: 92
 Bulletin blanc: 0
 Bulletin nul: 0
 Bulletins valables: 92
 Majorité absolue: 47

Ont obtenu des voix:

Patrick Nicolet: 44
 Bernard Girard: 40
 Jacqueline Bourqui: 8

Le Président. Aucun candidat n’ayant obtenu la majorité absolue des bulletins valables, nous allons donc procéder à un troisième tour de scrutin.

Seules les personnes ayant obtenu des voix lors du deuxième tour restent éligibles.

Cercle de la Veveyse

Bulletins distribués: 94
 Bulletins rentrés: 92
 Bulletin blanc: 0
 Bulletin nul: 0
 Bulletins valables: 92
 Majorité absolue: 47

A obtenu des voix et est élu *M. Patrick Nicolet* avec 49 voix.

Ont obtenu des voix:

Bernard Girard: 37
 Jacqueline Bourqui: 6

Projet de loi N° 15

(suite)

ART. 22

Le Rapporteur. L’article 22 introduit une franchise de 5000 francs, ce qui est nouveau, 5000 francs par bénéficiaire. Donc, chaque bénéficiaire d’une donation ou d’une succession bénéficie de cette franchise.

Le Commissaire. L’article 22, comme il vient d’être dit, introduit une nouveauté en prévoyant un montant exonéré de l’impôt sur les successions et les donations en faveur de chaque bénéficiaire. La franchise a été fixée à 5000 francs.

La franchise retenue tient également compte du fait que les présents d’usage ne sont pas imposés et partant ne doivent pas être déclarés. Etant donné que l’on accorde une déduction franche d’impôt, il apparaît également justifié de cumuler les libéralités pendant une période de cinq ans.

– Adopté.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1163 à 1167.

ART. 23

Le Rapporteur. L'article 23 fixe les taux d'impôt. Le projet du Conseil d'Etat prévoyait pour chaque catégorie de bénéficiaires une imposition par palier. D'autre part, si le projet du Conseil d'Etat prévoit un allègement de l'imposition pour les non-parents et une imposition différenciée pour les enfants du conjoint, les enfants placés ou recueillis et leurs descendants, il veut imposer de manière différente, plus forte, les personnes vivant en ménage commun depuis dix ans: 25,5% alors que la pratique actuelle les taxe au taux de 15%. Dans la version bis de la commission, nous proposons, et ceci à une très large majorité, de supprimer les paliers pour adopter un taux unique qui permettrait de baisser de manière identique l'impôt, quel que soit le montant touché. Cette version vous est présentée par mesure de simplification dans la lecture et de l'application de la loi, mais également par souci de garder les grosses fortunes dans le canton et surtout d'y en attirer.

Pour les personnes faisant ménage commun, la commission part du principe qu'il n'y a pas de raison de les traiter plus durement avec la nouvelle loi et d'augmenter leur taux d'imposition de plus de 50%.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à suivre la proposition de la commission.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat ne se rallie pas à la proposition de la commission. Je crois que l'argument de simplification, est un argument «un peu tiré par les cheveux». On ne peut pas dire que le système tel qu'il est proposé est compliqué. J'aimerais rappeler que le projet poursuivait un double objectif, à savoir diminuer la charge fiscale de tous les contribuables, mais également de favoriser les petites dévolutions de fortune qui sont, elles, les plus mal notées dans les comparaisons intercantionales.

Il est vrai que sur la base des chiffres présentés, la variante de la commission peut sembler avoir un effet limité. Cependant, il faut se rappeler en soi que la différence entre les deux versions est que la version de la commission avantage et est surtout profitable aux grandes dévolutions. Or, dans le canton, il y en a eu peu ces dernières années. En prenant en compte les quatre dernières années, c'est clair que l'impact est faible. Mais, dès l'instant où il y a une grosse succession l'impact alors sera très important. Il s'agit ici presque d'une question de philosophie. Veut-on introduire une certaine progressivité ou pas? Je tiens à préciser que le système proposé par le Conseil d'Etat travaille par tranche. Si vous prenez les taux proposés, par exemple, pour les frères et sœurs, une dévolution au-delà de 500 000 francs profite bien évidemment du 5,25 jusqu'à 100 000 francs, etc. Donc même les grandes dévolutions, avec le système prévu par le Conseil d'Etat, bénéficient d'une baisse fiscale, relativement importante quand même, ce d'autant, encore une fois, que dans les comparaisons intercantionales, elles ne sont pas les plus mal classées.

C'est avec ces considérations que je vous invite à adopter le projet du Conseil d'Etat.

Girard Raoul (PS/SP, GR). Le groupe socialiste s'est particulièrement penché sur cet article 23. Il nous apparaît que la version initiale du Conseil d'Etat répond mieux aux objectifs poursuivis par cette loi. Bien sûr la version de la commission a peut-être l'avantage de la simplification, un avantage minime, vraiment minime. Cependant, cette modification amène deux effets indésirables.

Premièrement, cette modification s'éloigne de la pratique généralement adoptée dans les cantons de ce pays. Il faut savoir que 20 cantons sur 26 ont un système progressif tel que le propose la version initiale.

Deuxièmement, ce projet de modification a un coût, un coût pour le canton mais également pour les communes et celui-ci nous apparaît comme injustifié.

Le projet est équilibré et l'article 23, comme présenté initialement, est un élément important de cet équilibre.

Zurkinden Hubert (ACG/MLB, FV). Ich habe das Wichtige in der Einleitung gesagt und zu den Argumenten meines Kollegen von der SP habe ich nichts weiter beizufügen. Ich denke, es ist wirklich eine Frage (nicht nur) der Philosophie: In der Bundesverfassung steht, dass die Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit erfolgen soll. Von daher ergibt sich das Prinzip der Progression. Diese Progression, die der Staatsrat vorschlägt, ist sehr tief. Ich könnte mir vorstellen, dass sie höher wäre. Ich halte das Argument, dass deswegen Leute nicht in den Kanton kommen oder weggehen bei dermassen tiefen progressiven Steuersätzen für absolut nicht glaubwürdig und ich lade Sie wirklich ein, dem Staatsrat zu folgen.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Es geht hier nicht, wie vielleicht zwischen den Zeilen angetönt werden sollte, um ein Geschenk an die Reichen. Wer ein grosses Vermögen erhält, zahlt auch eine höhere Steuer, aber wir wollen nicht eine überproportional höhere Steuer. Wir sprechen hier ebenfalls von einem Vermögen, das ja bereits versteuert wurde und beim Empfänger, wie gesagt, noch einmal besteuert wird. In diesem Sinne streben wir eine Gleichbehandlung aller Besteuerten an, ganz zu schweigen von der vielleicht minimalen Vereinfachung, aber es ist eine Vereinfachung, und ganz zu schweigen auch vom politischen Signal im Bezug auf die Attraktivität unseres Kantons. In diesem Sinne lade ich Sie ein, den Vorschlag der Kommission zu unterstützen.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR). Le groupe démocrate-chrétien soutiendra la version bis du projet en arguant que le taux fixe est plus lisible, pas nécessairement plus simple mais plus lisible, que l'implication financière pour le canton due à l'introduction du taux fixe par rapport au taux progressif est de 74 000 francs sur la base des tableaux qui nous ont été remis. Les autres différences découlent d'autres décisions prises par le nouveau projet.

En ce qui concerne l'abattement particulier pour les petites fortunes, il faut dire qu'avec la franchise on obtient déjà un abattement plus important pour les petites fortunes puisqu'une succession de 20 000 francs,

avec une franchise de 5000 francs, aura déjà obtenu 25% d'abattement par le fait de l'introduction de la franchise.

Ainsi nous vous invitons à maintenir le principe du taux fixe tel qu'il existe maintenant dans la loi sur les droits de succession, tel qu'il est appliqué depuis 73 ans par l'Etat, depuis le 4 mai 1934.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV). Le groupe de l'Union démocratique du centre vous demande également de soutenir la proposition bis de la commission. M. le Député Ith l'a dit, cet impôt sur les successions et donations taxe uniquement le transfert; la fortune a déjà été taxée chez le donateur et continuera à être taxée chez le bénéficiaire.

C'est pour cette raison que le groupe de l'Union démocratique du centre soutient la proposition de la commission.

Le Rapporteur. Je remercie les intervenants. M. Girard constate que le taux unique va simplifier l'application de la loi; ce que je lui concède tout à fait. Par contre, il parle du coût. Le coût pour moi est minime puisque le seul changement, le fait d'introduire un taux unique, a un coût de 74 000 francs pour le canton, 50 000 francs pour les communes. Le reste du changement à l'article 23, c'est-à-dire le taux plus bas demandé par la commission pour les concubins, lui, a plus d'influence que l'introduction du taux unique.

La franchise dans cette nouvelle loi joue un rôle, à mon avis, qui est essentiel puisque les petites libéralités bénéficieront d'un effet beaucoup plus grand que les grandes, si l'on peut dire. Pour nous, ce qui est important, c'est de dire que les grandes libéralités bénéficieront du même taux que les petites étant donné que la franchise a une influence moins grande. Il faut essayer d'être attractif, encore une fois, dans ce canton. Je crois que la différence de taux, si je prends les frères et sœurs: 5,25% et 6% – c'est pour toutes les catégories la même chose – en tenant compte des centimes additionnels communaux, cela fait 1,25%, donc à partir de 500 000 francs. Je crois que si on a l'occasion ou la chance d'attirer ou de maintenir dans le canton quelques gens fortunés qui ont des successions importantes parce qu'on est attractif à ce niveau-là, cela vaut la peine de tenter cet investissement qui est, finalement, de 74 000 francs pour le canton et 50 000 francs pour les communes.

Le Commissaire. Encore une fois, l'argument de la simplicité me semble un petit peu «tiré par les cheveux» dans la mesure où le système proposé n'est pas compliqué; il est simple à comprendre. Ce n'est pas la première fois qu'il y a ce type de tables.

On invoque l'impact qui est faible. C'est vrai, si on regarde sur les quatre dernières années, l'impact est faible parce qu'il n'y a essentiellement à Fribourg que des petites dévolutions. S'il y en avait eu quelques-unes d'importantes, l'impact serait nettement plus marqué.

J'ai également un tout petit peu de peine avec l'argumentation qui dit qu'avec ça on va attirer les grandes fortunes parce que, évidemment, l'impôt sur les suc-

cessions, c'est un argument mais généralement cet argument est pris en compte dans les successions prévues en ligne directe. Or ces successions-là sont exonérées dans le canton. En d'autres termes, je peux m'imaginer que quelqu'un soit intéressé à venir à Fribourg parce qu'il n'y a pas d'impôt sur les successions lorsque la succession est bénéficiaire aux enfants. Mais là, il n'y a pas de droits de succession, donc j'ai des doutes. C'est les autres cas qui sont déterminants pour une installation.

Encore une fois, je vous invite à adopter le projet présenté par le Conseil d'Etat.

– Au vote, l'art. 23 est adopté selon la version de la commission (projet bis) par 63 voix contre 31; il n'y a pas d'abstention.

– Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).¹

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Bachmann (BR, PLR/FDP), Badoud (GR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Kuenlin (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morand (GR, PLR/FDP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP), Zürcher (LA, UDC/SVP). *Total: 63.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Duc (BR, ACG/MLB), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Gendre (SC, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Suter (SC, ACG/MLB), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB), Zurkinden (FV, ACG/MLB). *Total: 31.*

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1163 à 1167.

Election des 7 juges de paix

Cercle de la Glâne

Le Président. Les personnes suivantes restent éligibles pour ce 3^e tour de scrutin.

Il s'agit de M^{me} Jacqueline Bourqui et de MM. Bernard Girard et Patrick Nicolet.

Avant ce tour de scrutin, les groupes parlementaires ont la possibilité de s'exprimer brièvement. La parole est-elle demandée?

Romanens Jean-Louis (PDC/CVP, GR). Je souhaite tout simplement intervenir pour vous informer que Bernard Girard maintient sa candidature comme candidat juge de paix dans le cercle de la Glâne. Je souhaite simplement que votre choix se portera sur un candidat reconnu qualifié et qui, à nos yeux, a le meilleur profil pour remplir cette tâche. Mon choix est fait, c'est Bernard Girard que je soutiendrai en raison de son CV, les qualités relevées dans le rapport du Conseil de la magistrature: «pragmatique, modéré, capacité d'écoute et de décision». Il n'est pas juriste et nous voulions que ce poste de juge de paix puisse être occupé par une personne de bon sens.

Je crois que Bernard Girard possède ces qualités et je vous invite à le soutenir.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Jusqu'à preuve du contraire, je crois qu'on peut affirmer que M^{me} Bourqui et M. Nicolet maintiennent aussi leur candidature puisqu'on n'a pas reçu d'autres nouvelles. Mais j'aurais juste une question au président. Est-ce que vous pourriez nous expliquer la marche à suivre au cas où il y aurait une différence entre les deux districts? Comme on le sait, M. Nicolet est élu à 50% et dès lors que se passera-t-il si une autre personne est élue dans l'autre district? Doit-on répéter l'élection? Doit-on reprendre contact avec les deux personnes?

Le Président. La procédure est la suivante. Actuellement, nous allons procéder à ce 3^e tour d'élection. Une personne va être, en principe, élue. Cette personne, comme la personne élue pour le district de la Veveyse, peut refuser son élection, si elle ne souhaite pas remplir cette fonction au pourcentage pour lequel elle a été élue. Le cas échéant, nous procéderons à une nouvelle élection.

Ridoré Carl-Alex (PS/SP, SC). Je n'avais pas prévu d'intervenir mais comme mon collègue Romanens est intervenu, je me permets de préciser que les autres candidats sont encore effectivement éligibles et vous inviter simplement à suivre le préavis concordant du Conseil de la magistrature et de la Commission de justice, à savoir M. Patrick Nicolet.

Projet de loi N° 15

(suite)

ART. 24

Le Rapporteur. L'article 24 fixe le taux des centimes additionnels communaux qui, je vous le rappelle, augmente légèrement: 66,66% dans la loi actuelle contre 70% dans le projet.

Le Commissaire. L'article 24 maintient le système actuel relatif aux centimes additionnels communaux dont le taux maximum est donc légèrement supérieur à celui prévu actuellement. Les communes sont libres de déterminer elles-mêmes le taux jusqu'à un maximum de 70% de l'impôt prélevé par l'Etat. Je crois qu'il est important de souligner le fait qu'il est nécessaire qu'elles communiquent ce taux à l'autorité de taxation avec la date d'entrée en vigueur. Cela correspond à leur intérêt – les communes sont créancières fiscales – de même qu'au postulat de la sécurité juridique.

– Adopté.

ART. 25

Le Rapporteur. Vu le sort qui a été donné à l'article 23, cet article 25 n'est plus nécessaire. Je propose de le supprimer.

Le Commissaire. L'article 25 est effectivement étroitement lié à l'article 23. Dès l'instant où c'est la version bis qui a été adoptée, l'article 25 doit effectivement être supprimé dans cette version.

– Supprimé selon proposition de la commission (projet bis).¹

CHAPITRE 4

ART. 26 à 30

Le Commissaire. Les organes chargés de l'application de la loi existent et exécutent déjà les tâches qui sont prévues dans ce chapitre.

– Adoptés.

CHAPITRE 5

ART. 31 à 39

– Adoptés.

CHAPITRE 6

ART. 40 à 48

– Adoptés.

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1163 à 1167.

CHAPITRE 7

ART. 49 À 58

Le Rapporteur. Un petit commentaire concernant ce chapitre. A l'article 54 est introduite la possibilité du paiement par dation; c'est une nouveauté.

Le Commissaire. J'aimerais aussi revenir sur cet article 54 puisque c'est nouveau. L'introduction légale de la dation en paiement constitue une nouveauté et fait suite à la motion Marc Gobet. Il faut savoir que ce mode de paiement est déjà connu dans les cantons de Genève et du Jura et a été récemment introduit dans la législation vaudoise. Par la dation en paiement, le débiteur de l'impôt et des centimes additionnels s'engage, avec l'accord exprès de l'Etat, donc c'est potestatif pour l'Etat, à acquitter les impôts non pas en espèces, mais au moyen de biens culturels, le paiement au moyen d'immeubles étant exclu.

– Adoptés.

CHAPITRE 8

ART. 59 À 68

– Adoptés.

CHAPITRE 9

ART. 69 À 75

– Adoptés.

CHAPITRE 10

ART. 76 À 81

– Adoptés.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

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

Projet de loi N° 7 modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations¹

Rapporteur: **Pascal Kuenlin (PLR/FDP, SC).**

Commissaire: **Claude Lässer, Directeur des finances.**

Entrée en matière

Le Rapporteur. La Commission de finances et de gestion a, à deux reprises, procédé à l'examen du projet de loi N° 7 modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par mandats de prestations.

En préambule, il faut relever que cette gestion par prestations a permis la mise en place de bons outils de gestion, bien que l'administration ne soit pas allée aussi loin que l'auraient aimé certains puristes. La transparence, conséquence de cette nouvelle pratique, n'a pas que des effets positifs. En effet, elle met en évidence des coûts qui ne le sont pas dans une gestion traditionnelle. De la discussion générale relative à l'entrée en matière, on retiendra un certain scepticisme de la part des membres de la Commission de finances et de gestion. Certains reprochent la version «fribourgeoise» de ce projet qui n'est finalement plus qu'une ombre du projet initialement présenté au Grand Conseil. Pour d'autres encore, la mise en place d'une comptabilité analytique serait suffisante pour combler certaines lacunes sans trop alourdir le système. Certains membres se sont même demandé s'il était vraiment indispensable d'ancrer ces principes dans la loi. D'autres, enfin, y voient une perte de compétences du législatif qui se limiterait à accepter les enveloppes budgétaires, risque accru lors de l'acceptation de l'enveloppe pluriannuelle. Sur ce dernier point, le commissaire du gouvernement a notamment relevé que le Grand Conseil pourrait toujours se prononcer annuellement sur les montants sollicités. Le Conseil d'Etat, en effet, s'engagerait sur un mandat pluriannuel avec une réserve laissant une marge de manœuvre au Grand Conseil. Après une discussion nourrie et, compte tenu des efforts déjà consentis par les unités-pilotes, la Commission de finances a estimé qu'il serait très préjudiciable de ne pas entrer en matière sur ce projet de loi puisque le signal qui serait donné par cette décision serait perçu très négativement, tant à l'intérieur des unités-pilotes que par l'opinion générale.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Commission de finances et de gestion vous propose d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Le Commissaire. L'objectif du projet que nous vous proposons aujourd'hui est multiple. En effet, il s'agit tout d'abord de pérenniser la gestion par prestations dans la législation ordinaire et de quitter la période transitoire en en remplaçant les dispositions que prévoyait le décret, en mettant en place des règles légales définitives. Il s'agit ensuite de donner une assise légale à l'inventaire et au catalogue des prestations. Nous souhaitons ensuite développer de manière progressive et pragmatique, on dirait «à la fribourgeoise», une solution de gestion par prestations. Nous souhaitons ensuite clarifier le contenu, les effets et la portée du mandat de prestations que l'on retrouve dans de nombreuses lois spécifiques. Et enfin, il s'agit de mettre en place les outils indispensables à la gestion par prestations, et souvent à la gestion tout court, à savoir la comptabilité analytique, la saisie des temps et le «controlling». Pour ce faire, il s'agit de compléter la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat (LOCEA) et la loi sur les finances.

Je ne reviendrai pas sur les différentes étapes expérimentales de ce projet évoqué dans le message. Ces étapes nous ont permis d'améliorer, de standardiser, de simplifier les nombreux instruments nécessaires, comme mentionné au point 3 du présent message. De façon concrète, ces améliorations signifient, par exem-

¹ Message pp. 1023 à 1041.

ple de manière visible, l'insertion des éléments de gestion par prestations dans les fascicules des budgets et des comptes que vous recevrez en remplacement des documents séparés que peu de personnes consultaient vraiment.

Dès 2008, nous aurons donc un système de gestion par prestations souple, pragmatique et évolutif tout en limitant les coûts. Le modèle fribourgeois s'articule schématiquement sur trois niveaux.

Le premier niveau consiste en l'établissement pour toutes les unités d'un catalogue de prestations. C'est l'un des objectifs réalisés dans le cadre du projet APE «Analyse des prestations», projet qui est issu en fait d'une obligation constitutionnelle. L'objectif est qu'à fin 2009, l'ensemble de l'Etat dispose d'un tel inventaire des prestations.

Le deuxième niveau vise une gestion par prestations, en principe annuelle, éventuellement pluriannuelle, avec le recours aux outils de base: comptabilité analytique, saisie des temps et «controlling».

Le troisième niveau consiste, dans des cas définis, à octroyer un véritable mandat de prestations, comme c'est déjà le cas par exemple pour l'Université ou comme ce sera le cas pour le Réseau hospitalier fribourgeois.

On peut par ailleurs noter que cette démarche évolutive a l'avantage d'associer et d'intégrer plusieurs lois ou projets qui tendent à une meilleure gestion des prestations de l'Etat. Pour atteindre ces buts, il est donc nécessaire de modifier la LOCEA et la loi sur les finances. On peut noter que cette pérennisation a pour conséquence que l'organisation de projets NGP ou GMP sera dissoute et intégrée sous une autre forme à l'Administration des finances. La tâche deviendra donc du ménage courant et n'aura plus le caractère exceptionnel. On peut relever que par ce projet de loi, en tout cas à court terme, il n'y a pas de conséquences en matière financière et de personnel. A plus long terme, c'est avant tout le rythme et l'importance du déploiement qui en détermineront les conséquences.

C'est avec ces considérations que je vous invite à entrer en matière et à adopter le projet selon la version bis de la CFG puisque le Conseil d'Etat se rallie à l'ensemble des propositions d'amendement de la commission.

Siggen Jean-Pierre (*PDC/CVP, FV*). Le groupe démocrate-chrétien a pris connaissance avec une grande attention du projet de loi sur la gestion par prestations. Le but est de clarifier l'action de l'Etat, de dynamiser les services publics, de promouvoir la qualité des prestations et de favoriser l'efficacité.

Nous avons pu constater, nous aussi, comment au fil du temps, les ambitions de départ se sont fortement réduites. Il s'agit uniquement d'ancrer légalement la pratique expérimentale.

Dans ce contexte, notre groupe approuve le projet de loi tel que modifié par la commission, à savoir en donnant au Conseil d'Etat la possibilité d'être un peu plus actif dans l'octroi de mandats de prestations et d'assurer au législateur sa capacité d'intervention lors de l'attribution de tels mandats.

Thürler Jean-Pierre (*PLR/FDP, GR*). Le groupe libéral-radical a examiné avec l'attention nécessaire le

message N° 7 accompagnant le projet de loi modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations.

Il relève que le système actuel de la GMP repose sur un décret du 8 février 2000, prolongé en 2004 par le Grand Conseil, puis en 2006 par ordonnance du Conseil d'Etat pour un délai qui expire le 31 décembre de cette année. Ce décret ne sera pas prolongé mais, pour permettre à notre administration cantonale de poursuivre la pratique de la GMP – qui a fait ses preuves –, il convient de fait d'inscrire les principes dans la législation ordinaire, de même pour le catalogue des prestations des unités administratives.

Le groupe libéral-radical y adhère et souligne qu'actuellement quatre services pratiquent le système de la GMP. De plus, nous prenons note avec satisfaction que les principaux travaux d'amélioration du système GMP, entrepris depuis 2004 par le comité de pilotage, donnent une assurance suffisante pour le consolider. Le projet de loi qui nous est soumis complète ainsi la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et la loi sur les finances et donne une assise légale à l'inventaire et au catalogue des prestations.

La possibilité d'une gestion par mandats de prestations pourra dès lors être introduite dans la législation ordinaire.

Il convient également de relever que la GMP n'est pas forcément imposée à toutes les unités administratives de l'Etat. Toutefois, nous demandons que cette notion soit respectée et que le Conseil d'Etat s'en tienne strictement aux critères d'évaluation qui lui permettent de se prononcer sur les unités qui doivent ou qui peuvent se gérer par mandat de prestations. Enfin, nous constatons que ce projet de loi clarifie le contenu, les effets et la portée du mandat des prestations et complète la législation sur les finances en introduisant les instruments nécessaires et professionnels à la GMP.

Avec ces considérations, le groupe libéral-radical, à l'unanimité, soutient l'entrée en matière ainsi que le projet bis de la CFG.

Chassot Claude (*ACG/MLB, SC*). Cela fait maintenant quelques années que certains secteurs de notre administration cantonale se sont essayés, avec plus ou moins de motivation, à l'exercice de la gestion par prestations, à la mode à l'époque il est vrai! En cours de route, deux secteurs ont «jeté l'éponge»: le Service d'orientation professionnelle et l'Economat. A cet égard, on peut donc supposer que la GMP pose encore beaucoup de questions qui n'ont pas forcément toutes été retenues. Certaines idées de base peuvent être retenues. Chaque secteur concerné obtient une enveloppe budgétaire qu'il gère lui-même. A l'intérieur d'un groupe de prestations, on peut jongler avec de nouveaux crédits qui sont compensés à l'interne; on acquiert ainsi une certaine autonomie. La comptabilité analytique met le doigt sur des lacunes qui devraient être comblées. Un exemple nous a été donné dans l'inventaire des prestations de nos préfectures où l'on a constaté des différences importantes. Un secteur productif, comme celui des forêts, peut être satisfait d'un tel «management» où, ici, on pose des exigences vérifiables.

Dans les interrogations qui subsistent à ce jour, on peut se poser la question si un objectif de cette expérience a été présenté. Est-ce que l'équipe de spécialistes de la HEG, formés spécifiquement pour «coacher» cette expérience, pourrait nous présenter des résultats vérifiables? En rappelant tout de même que les moyens financiers à cet effet oscilleraient entre 300 et 400 000 francs! Ou, alors, a-t-on eu recours à un organisme neutre pouvant nous donner son avis? Est-on véritablement capable de définir objectivement des indicateurs? Tout en sachant que ces indicateurs, que les indicateurs parfaits, n'existent pas vraiment et que, dans le privé, c'est le chiffre d'affaires qui donne le ton!

Dans le cas, par exemple, de l'Institut agricole de Grangeneuve, peut-on nous donner le coût des prestations par élève? Est-il vrai qu'au Service des ponts et chaussées, seul un dernier carré d'agents du service public tiennent encore le gouvernail du bateau GMP? Autant de questions qui nous laissent perplexes et qui me font dire que nous pourrions signer un chèque en blanc pour l'ancrage des principes qui régissent la gestion par mandats de prestations.

Avec toutes ces interrogations, on serait presque en droit de se demander si le Conseil d'Etat entend poursuivre l'expérience GMP «à l'insu de son plein gré»! La GMP n'aurait-elle pas produit un cimetière de chiffres dont les braves députés devraient en assumer la gestion politique?

Imprégnée de ces considérations, l'Alliance centre gauche entrera cependant en matière.

Losey Michel (*UDC/SVP, BR*). Le groupe de l'Union démocratique du centre acceptera le projet bis de la loi relative à la gestion par prestations du bout des lèvres. Pourquoi? Premièrement, c'est que nous devons répondre à la nouvelle Constitution par l'établissement obligatoire d'un catalogue de prestations et des règles y relatives. Deuxièmement nous devons justement légaliser les unités administratives qui fonctionnent déjà depuis 2001 à titre expérimental sur le principe de la gestion par mandats de prestations et qui ne disposeront plus de base légale en cas de refus de cette loi. Troisièmement, cela a été relevé par mon collègue, la gestion par prestations, avec ses enveloppes financières y relatives, qu'elles soient annuelles ou pluriannuelles, enlève et ôte au pouvoir législatif que nous sommes un droit de contrôle et de regard important.

D'autre part, nous, en tant que pouvoir législatif, n'avons pas les outils adéquats. Nous sommes devant des inconnues par rapport à des indicateurs qui sont définis par les unités administratives elles-mêmes, des indicateurs très timides, des indicateurs qui ne permettent aucun «benchmarking» avec d'autres unités. Ce sont donc des éléments qui sont donnés à blanc et qui n'apportent pas les résultats escomptés et devant un pouvoir législatif qui n'est pas familier de ce type d'outils.

Donc là, par rapport à ceci, on est un peu retiédi et c'est pour cette raison, malgré tout, que nous acceptons cette gestion par prestations, par obligation légale.

Berset Solange (*PS/SP, SC*). Les objectifs définis dans le message N° 7 accompagnant le projet de loi modi-

fiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations nécessitent la modification d'articles qui touchent la LOCEA, la loi d'organisation du Conseil d'Etat, ainsi que la loi sur les finances.

Comme déjà relevé, le groupe socialiste regrette que le Grand Conseil perde un certain contrôle dans le fonctionnement par l'introduction de cette nouvelle forme de gestion par mandats de prestations. Si le groupe socialiste soutiendra les propositions faites par le Conseil d'Etat et la Commission des finances et gestion (projet bis), il tient à faire les remarques suivantes.

L'introduction de la gestion par mandats de prestations à titre expérimental a eu lieu en l'an 2000 et notre Parlement avait largement avalisé ce projet. Cependant, il a rapidement fallu déchanter car son application ne se pratiquait pas de manière positive. Une évaluation externe du projet confirmait que les objectifs n'avaient pas été atteints. Et, en fait, cette évaluation proposait trois variantes:

- interrompre tout simplement le projet en cours;
- poursuivre, mais alors élargir à tous les services de l'Etat la gestion par mandats de prestations;
- interrompre la réforme globale, mais poursuivre uniquement avec certains instruments.

Ainsi on en arrive aujourd'hui à la fin de l'organisation qui avait été voulue au départ et à son intégration dans l'administration. On choisit ainsi une application de la gestion par mandats de prestations appelée «à la fribourgeoise». J'aimerais bien que le Conseil d'Etat nous précise vraiment ce qu'on entend par «à la fribourgeoise» car, en lisant attentivement le projet, on constate que la seule volonté est, semble-t-il, celle de contrôler uniquement les coûts, donc a pour unique objectif l'objectif financier. Si l'objectif est louable en soi et qu'on peut y souscrire, il ne doit pas être le seul pris en compte. Le groupe socialiste demande au Conseil d'Etat d'octroyer en parallèle les moyens en personnel nécessaire. M. le Commissaire vient de nous dire que cela ne nécessitera pas de besoins supplémentaires. Or, on le sait, les collaborateurs et les collaboratrices qui ont été touchés dans les services pilotes dans cette gestion par mandats de prestations ont été rudement mis à contribution et ceci souvent sans véritable soutien.

Ainsi le groupe socialiste va entrer en matière sur ce projet et le projet bis mais nous prions instamment le Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre pour que le personnel soit soutenu et qu'il puisse vraiment s'impliquer fortement dans ces objectifs voulus et surtout de lui donner les moyens de s'impliquer dans la réussite de ces objectifs.

Le Rapporteur. Je constate que tous les rapporteurs, par ailleurs tous membres de la Commission de finances et de gestion, communiquent que l'ensemble des groupes entre en matière, certains du bout des lèvres, d'autres avec un scepticisme plus ou moins fort. Je constate, avant de terminer cette rapide introduction, qu'avant l'introduction d'une quelconque forme de gestion par mandats de prestations ou d'un quelconque «controlling» tel qu'il nous a été présenté ces dernières années, il n'y avait finalement qu'une présentation relativement basique, sommaire et conventionnelle des comptes. Je constate aussi que l'introduction d'une forme de gestion constituée, sous l'angle

financier, quand même en soi un progrès par rapport aux informations qui doivent être transmises, que ce soit une commission des finances, que ce soit un Conseil d'Etat, une Direction ou même un Grand Conseil.

Par rapport à cela donc, je vous encourage à suivre le préavis de la Commission en entrant en matière et en votant ce projet de loi en fin de discussion.

Le Commissaire. Tout d'abord, je remercie tous les intervenants qui entrent en matière et qui, comme le Conseil d'Etat, sont d'accord avec le projet bis. Juste une ou deux petites réflexions.

D'une part, deux intervenants ont dit que c'était une perte du droit de contrôle et de regard du Grand Conseil, de son influence. Très honnêtement, je ne le crois pas. On a parlé de «benchmarking». Regardez un peu ce qui se passe dans le privé. Quelle direction d'entreprise ne s'intéresse pas d'abord aux différents produits avec une comptabilité analytique, voire à la rentabilité d'un produit ou pas, avant de s'occuper de savoir s'il faut acheter cinq crayons ou bien trois. Et la gestion par prestations, avant déjà la gestion par mandats de prestations, la gestion par prestations va très clairement dans ce sens-là. C'est une gestion moderne; ce n'est pas une gestion de mode. C'est une gestion incontournable et l'on va dans cette direction.

Je ne veux pas revenir sur le rapport intermédiaire, nous avons eu longuement l'occasion d'en discuter dans cette enceinte et le Conseil d'Etat a donné la vision qu'il met en œuvre maintenant par rapport aux propositions des experts. Cela me permet de dire au député Chassot qu'un examen par un organe extérieur indépendant a déjà été fait.

Contrairement à ce que dit la députée Berset, l'objectif n'est pas uniquement de contrôler les coûts, il est de contrôler les coûts différemment: plus forcément par nature de charges, mais regroupés par prestation, par produit – appelons-le comme on veut –, et cela lié avec une plus grande indépendance, une certaine indépendance, dans les limites aussi des compétences du Grand Conseil. Ce sont les reports de crédits par exemple. C'est le fait de pouvoir jouer à l'intérieur d'une prestation ou d'un groupe de prestations, de pouvoir jouer sur les différentes charges: dépenser moins ici pour mettre un peu plus de moyens sur une autre prestation, sans devoir déposer un rapport au Conseil d'Etat ou au Grand Conseil.

Il est vrai que les unités-pilotes ont dû fournir beaucoup d'efforts pour mettre en place notamment les instruments, puisque tout était nouveau. Précisément, ces deux dernières années, le travail essentiel a consisté à simplifier les procédures, à améliorer les instruments pour qu'ils soient plus faciles d'abord. Cela étant, nous avons déjà lancé une enquête dans toutes les Directions pour savoir quelle était leur vision pour la suite. Je peux vous assurer qu'on aura plutôt des problèmes pour trier les souhaits plutôt qu'à aller chercher et forcer des unités. Beaucoup d'unités souhaitent partir dans cette gestion.

J'ai dit, pour conclure, que ce projet de loi n'avait pas d'impact financier, ni en personnel à court terme, mais j'ai laissé ouvert ce qui allait se passer selon l'importance et la rapidité du déploiement. Il est évident que si l'on doit déployer rapidement le système, c'est beau-

coup d'unités. Il faudra des forces supplémentaires, sans compter qu'il y a encore l'autre aspect. Il y a le problème des compétences qui se trouvent ou qui ne se trouvent pas dans une unité. Notamment, le député Chassot a fait allusion à deux unités qui se sont retirées dans la phase expérimentale. Je note en passant qu'une phase expérimentale est justement là pour faire des expériences et tirer des conclusions. Je note cependant que ce sont deux petites unités qui n'avaient pas dans leurs services les compétences comptables, par exemple, pour vraiment bien maîtriser ces instruments. C'est bien pour ça que pour la suite, avant de lancer des unités, nous allons contrôler un certain nombre d'éléments, notamment si ces compétences existent, notamment si cela se justifie, notamment s'il y a des marges de manœuvre parce que parfois les dispositions fédérales sont tellement strictes que vous n'avez aucune marge de manœuvre. Ce sont tous ces éléments qui dicteront le rythme et la désignation des unités qui vont se lancer dans cette gestion moderne. Sans compter, je le rappelle, que j'entends quand même du scepticisme, mais on aura l'occasion de le revoir dans l'examen des articles de loi. Il y a déjà dans dix lois différentes de ce canton la notion de mandats de prestations. Il faut accorder les mandats de prestations et le minimum est qu'on fixe une, deux règles, qu'on fixe un peu le cadre dans la législation alors qu'elles n'existent pas aujourd'hui.

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

Election des 7 juges de paix: résultats

Cercle de la Glâne

Bulletins distribués: 95

Bulletins rentrés: 95

Bulletins blancs: 2

Bulletin nul: 0

Bulletins valables: 93

Majorité absolue: 47

Ont obtenu des voix:

Girard Bernard: 46

Nicolet Patrick: 42

Bourqui Jacqueline: 5

Le Président. Nous devons donc procéder à un 4^e tour du fait qu'aucun candidat n'a obtenu la majorité des bulletins valables. La personne ayant obtenu le moins de voix lors de ce dernier tour est éliminée. Donc resteront en lice MM. Bernard Girard et Patrick Nicolet. M^{me} Bourqui est éliminée.

Projet de loi N° 7

(suite)

Première lecture

ART. 1

ART. 55A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Cet article a suscité une discussion nourrie au sein de la Commission dont certains membres craignent une perte du contrôle du pouvoir politique, spécialement du Parlement sur les entités gérées par mandats de prestations. Selon ces membres, le seul choix qui appartiendrait encore au Grand Conseil serait celui de se prononcer sur le seuil financier par rapport à chaque prestation. En revanche, le Grand Conseil n'aurait plus la possibilité d'intervenir en cas de suppression d'une prestation.

Après une discussion nourrie, il a été relevé que toute prestation de l'Etat doit faire l'objet d'une base légale. Cela signifie qu'en cas de suppression de telle ou telle prestation mais également en cas d'introduction d'une nouvelle prestation, le Grand Conseil aurait à se prononcer tout d'abord sous l'angle législatif par l'adoption des bases nécessaires mais également après, comme l'a assuré le Commissaire du gouvernement, par le biais des montants alloués aux différentes prestations.

Sur la base de ces précisions, la CFG propose la modification qui vous est transmise dans le projet bis.

Le Commissaire. La Constitution cantonale stipule que: «L'Etat et les communes vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement».

C'est notamment pour répondre à cette exigence que le Conseil d'Etat a lancé le projet «Analyse des prestations de l'Etat» dont l'objectif principal est de disposer, au terme de l'analyse, d'un catalogue validé des prestations délivrées par l'ensemble des unités administratives.

Les Directions et unités administratives sont responsables de tenir à jour leur catalogue de prestations. Le Conseil d'Etat fixera dans une ordonnance le contenu, la forme, les modalités d'établissement et d'actualisation du catalogue des prestations. Il s'agira de tenir compte des particularités des unités administratives et également de la charge de travail occasionnée.

Comme je l'ai dit lors de l'entrée en matière, le Conseil d'Etat se rallie au projet bis.

Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).¹

ART. 59

Le Rapporteur. La CFG a souhaité que le Conseil d'Etat ait la possibilité d'obliger les unités administratives à adopter le système prévu par le principe de la

gestion par prestations. Etant donné les implications financières qui en découlent, il a été également souhaité que la Commission des finances et de gestion soit en mesure de donner un préavis à cette décision.

Le Commissaire. Toutes les unités administratives de l'Etat ne doivent pas forcément se gérer par prestations au sens de la présente loi. Les ressources humaines et les compétences à disposition, l'existence de prestations concurrentielles avec le secteur privé, le besoin de connaître avec précision la structure des coûts sont autant de facteurs décisifs dans le choix de mettre en œuvre ou pas une telle gestion.

La gestion par prestations peut prendre la forme d'une gestion budgétaire annuelle ou pluriannuelle par prestations, assortie d'objectifs et d'indicateurs ou d'une véritable gestion par mandats de prestations. En principe, le concept prévoit qu'une unité administrative applique, dans un premier temps, une gestion annuelle, voire pluriannuelle, par prestations pour éventuellement aboutir, ensuite dans une deuxième phase, à la gestion par mandat.

Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).¹

ART. 59A (NOUVEAU)

Le Rapporteur. L'article 59a nouveau traduit le même souci de la Commission des finances que celui évoqué à l'article précédent.

Le Commissaire. Dans la législation actuelle, de nombreux textes font référence au mandat de prestations. Près de dix actes législatifs donnent déjà au Conseil d'Etat la compétence d'octroyer un mandat à un établissement, un service ou une institution subventionnée. La durée du mandat, à l'alinéa 2, reste volontairement ouverte pour s'adapter au mieux à la nature et aux besoins des unités.

Encore une fois, pour cet article, le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

Modifié selon les propositions de la commission (projet bis).¹

ART. 59B (NOUVEAU)

Le Commissaire. L'attribution au Conseil d'Etat de l'adoption du mandat de prestations, alors que l'octroi des crédits relatifs reste du ressort du Grand Conseil, correspond à la répartition usuelle des fonctions entre les deux pouvoirs. A relever que toutes les bases légales actuelles qui font référence aux mandats de prestations donnent déjà au Conseil d'Etat la compétence d'adopter le mandat de prestations.

– Adopté.

ART. 59C (NOUVEAU)

Le Commissaire. Le mandat de prestations est un accord qui comporte des engagements pour les deux par-

¹ Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1040 et 1041.

ties. Pour l'unité administrative mandatée, il s'agit de l'engagement de fournir les prestations définies; pour l'autorité demandante, de celui d'assurer la mise à disposition des ressources convenues.

Comme tout contrat, cet accord doit pouvoir être révisé si des circonstances extraordinaires, non imputables aux parties, viennent à rompre l'équilibre entre prestations et ressources.

– Adopté.

ART. 2

Le Commissaire. Il s'agit ici des modifications nécessaires de la loi sur les finances. A part cela, je n'ai pas de commentaires.

– Adopté.

ART. 3

Le Commissaire. Il est prévu de faire entrer en vigueur cette loi au 1^{er} janvier 2008 puisque les dispositions actuelles sont valables jusqu'à fin 2007.

– Adopté.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– La première lecture est ainsi terminée. Comme il n'y a pas de divergences entre le Conseil d'Etat et la Commission, il est passé directement à la deuxième lecture.

Deuxième lecture

ART. 1

– Confirmation de la première lecture.

ART. 2

– Confirmation de la première lecture.

ART. 3

– Confirmation de la première lecture.

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 74 voix sans opposition. 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), Bachmann (BR, PLR/FDP), Bapst (SE, PDC/CVP), Berset (SC, PS/SP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR,

PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Clément (FV, PS/SP), Colomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), Crausaz (SC, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Ganioz (FV, PS/SP), Geinoz (GR, PLR/FDP), Gendre (SC, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Grandjean (VE, PDC/CVP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kaelin-M (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), Mauron (GR, PS/SP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), 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 (.), Ridoré (SC, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Studer T. (LA, PDC/CVP), Suter (SC, ACG/MLB), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Waeber E. (SE, PDC/CVP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 74.*

S'est abstenu:

Chassot (SC, ACG/MLB). *Total: 1.*

Rapport N° 21 sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger (classification des fonctions des infirmières, des infirmiers et des enseignant-e-s)¹

Aeby-Egger Nicole (ACG/MLB, SC). Nous avons pris connaissance du rapport concernant la classification des fonctions des infirmières et des enseignantes avec une certaine perplexité.

En effet, la motivation du dépôt du postulat était liée à une demande de transparence quant à l'octroi des points donnés pour chaque profession. C'est la raison pour laquelle le postulat était nécessaire, alors qu'une procédure de recours classique entreprise par l'association des infirmières était, dans cette situation, inappropriée.

Malheureusement, le rapport se caractérise par son absence de chiffres. En effet, les résultats sont présentés avec des objectifs comme «supérieur, inférieur, égaux» et non avec des chiffres. Ce manque de score détaillé pour chaque domaine ne nous permet ni de comprendre, dans la finesse, les résultats obtenus, ni de pouvoir exercer un regard critique. C'est regrettable, ceci d'autant plus que cette manière floue de répondre caractérise la majorité des réponses du Conseil d'Etat. Dès lors, une suspicion de notre part est logique. Je ne vais pas reprendre dans les détails ce rapport, que vous avez toutes et tous en votre possession, mais quelques éléments méritent d'être mis en évidence.

L'élément le plus contestable dans le rapport est l'égalité des points obtenus dans le domaine de la responsabilité de la vie d'autrui. Dans le rapport, le risque d'atteinte à l'intégrité physique des patients dans les soins est comparée au risque de mise en danger du dé-

¹ Texte du rapport pp. 1174 à 1184.

veloppement psychosocial des apprenants dans l'enseignement.

Permettez-moi de préciser qu'il n'y a pas parmi nous de personnes qui ont été victimes d'erreurs effectuées par des soignants, ces personnes ne sont malheureusement plus de ce monde. En Suisse, c'est 2000 à 3000 décès par an, toutes professions de la santé confondues. Pour comparaison, les accidents mortels de la circulation s'élèvent à 400 par an, c'est incomparable. Par contre, nous avons tous connus des enseignants qui, par leur attitude contestable, auraient pu nous laisser traumatisés. A cette situation nous avons pu faire face grâce à nos propres ressources. La différence est claire: on peut survivre aux erreurs des enseignants, mais pas aux erreurs des infirmières. Accorder un score identique à ces deux professions dans ce domaine et le défendre, c'est essayer de faire avaler une pilule décidément trop grosse, qui ne peut que coïncider au passage et engendrer blessures et effets secondaires; on peut rajouter des problèmes. Dans les exigences de la formation par exemple, lorsqu'une bachelière entreprend des études d'infirmière, sa formation dure quatre ans au lieu de trois pour la formation d'enseignante.

Afin de ne pas partir dans des énumérations, je vais relever qu'en fin de compte le rapport mentionne une différence de points correspondant à une demi-classe, qui se traduit par une classe entière et c'est ici le nœud du problème.

Vous l'avez compris, la situation est gravement problématique. Chacun d'entre nous sait que les grilles qui sont utilisées doivent aussi correspondre à la réalité. Dans ce domaine, l'objectivité absolue n'existe pas, raison pour laquelle il existe une marge de manœuvre pour le Conseil d'Etat.

Alors qu'en 2001, les deux professions avaient été classées au même niveau, après des changements semblables dans les deux professions, la différence d'une classe est à nouveau présente. C'est bien cela qui est incompréhensible, c'est cela qui est inacceptable et de plus, les arguments objectifs réclamés par le postulat ne nous sont pas donnés dans ce rapport dont je prends, avec le groupe ACG, tout simplement acte. Je peux vous dire qu'en ce moment un mandat a été déposé contresigné par un grand nombre d'entre nous pour rétablir l'égalité de classe entre ces deux professions.

Zadory Michel (UDC/SVP, BR). Malgré le fait que je suis un homme de métier médical, la lecture de ce rapport N° 21 ne m'a pas été chose facile. Les arguments évoqués pour justifier une meilleure classification des enseignants par rapport au personnel infirmier ne m'ont pas convaincu. Je dirais que l'on compare des cerises avec des pommes. A vous de décider qui est cerise, qui est pomme!

Le 11 mai 2006, j'avais l'impression que le message que nous avons adressé au Conseil d'Etat était compris. Les infirmières qui, vous vous souvenez, étaient rassemblées au bas des escaliers de l'Hôtel cantonal, avaient aussi l'impression que le Conseil d'Etat avait compris.

En lisant ce rapport, je vois qu'il n'en est rien et je suis évidemment déçu. Même si notre rôle de député n'est que de prendre acte de ce rapport, j'ai la certitude que ce roman feuilleton n'est pas terminé. Nous savons

tous que nos infirmières exercent un métier difficile à responsabilité caractérisée, puisqu'elles ont la tâche de nous soigner et de nous rétablir dans notre santé. Ceci n'est pas nouveau.

Les erreurs de traitement ont des conséquences directes sur notre survie et vous le savez aussi. Donc, on ne veut pas leur enlever le fait qu'elles exercent un métier plus dangereux que les enseignants. Je pense que tout le monde dans cette enceinte reconnaît que la charge de travail de l'infirmière est nettement supérieure à celle d'un enseignant. Vouloir disséquer la profession, avec l'analyse par domaine, comme cela a été relaté au chapitre 4 de ce rapport, relève pour moi d'un exercice d'équilibrisme. Ce rapport veut prouver que les cerises sont meilleures que les pommes.

Eh bien moi, je reste persuadé, connaissant aussi bien le monde de l'enseignement, puisque toute ma famille est dans ce domaine, que le monde de la santé, que le travail du personnel infirmier mérite mieux que ce rapport. D'affirmer que les indemnités ponctuelles pour inconvénient de service compensent équitablement la différence de classe montre que celui qui a rédigé ce rapport n'a pas une connaissance bien approfondie de ce métier.

Nos infirmières sont depuis des lustres insatisfaites de compensation financière accordée pour leur travail de nuit, de piquets et de jours fériés. Malgré cela, elles acceptent bon gré, mal gré. Mais ce sont des femmes et elles grognent, cela vous le savez!

Savez-vous qu'une infirmière touche 2,60 fr. de supplément par heure pour son travail les jours fériés et les jours fériés ne sont que le dimanche et jours fériés officiels, le samedi n'étant pas un jour férié pour elles. En comparaison, le canton de Vaud est plus généreux puisqu'il donne 4 francs de l'heure. La vie professionnelle de nos infirmières a fondamentalement changé ces vingt dernières années. Elles souffrent de plus en plus de stress, elles sont souvent malades, cela vous le constatez dans les statistiques du personnel hospitalier. Ce stress est lié notamment aux hospitalisations courtes, elles n'ont plus le temps de prendre connaissance du malade qu'il part déjà. Elles souffrent de burn out, parce qu'elles ont une responsabilité qui leur pèse et qu'elles ont de la peine à évacuer.

En conclusion, j'exprime ici mon insatisfaction sur l'analyse qui nous a été présentée dans ce rapport.

Je crains que ce rapport, au lieu d'éteindre le feu, ne fasse qu'attiser une braise mal éteinte.

Bulliard Christine (PDC/CVP, SE). Le groupe démocrate-chrétien a étudié attentivement ce rapport, qui est la réponse au postulat déposé le 9 septembre 2005 de notre collègue Nicole Aeby. Elle demande au Conseil d'Etat de réexaminer la pertinence des éléments qui justifient la différence de classification des fonctions entre les infirmiers, infirmières et les enseignants, enseignantes.

La postulante nous rend attentifs que les formations sont semblables, que l'image sociale est importante et s'étonne de la différence de classification – la fonction d'infirmier passera de la classe 16 à 17 et la fonction d'enseignant de 17 à 18.

C'est ainsi qu'ont aussi pensé certains députés parce que l'on a accepté ce postulat avec 94 voix contre 16.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat nous rappelle le système EVALFRI, qui est appliqué de manière égale pour toutes les fonctions du personnel. On compare la formation plus élevée chez les infirmiers/infirmières avec la responsabilité pédagogique chez les enseignantes.

La méthode EVALFRI a analysé quatre domaines, le domaine: de l'intellectuel, le psychosocial, le physique et la responsabilité spécifique et le risque. Le système repose aussi sur une méthode participante du personnel. Le résultat se traduit par l'addition des points, le Conseil d'Etat fixe ensuite la classification de la fonction évaluée. S'il s'éloignait de l'évaluation, il mettrait EVALFRI en doute.

La différence de classification s'explique par la différence du total des points donnés à chacune des fonctions. Les résultats de l'évaluation par domaine de l'analyse sont toujours presque identiques. Dans l'intellectuel, dans le psychosocial, dans le domaine physique, le métier d'infirmier obtient plus de points; dans la responsabilité spécifique et les risques, ce sont les enseignants qui gagnent.

Pour conclure, le groupe démocrate-chrétien est de l'avis qu'il est difficile de comparer ces deux métiers. Cela signifierait une remise en cause de tout le système EVALFRI, un système pourtant fiable et reconnu. De le mettre en question porterait le risque de donner un mauvais signal à d'autres corps de métier au sein de l'Etat.

En plus, il est regrettable que dans le cas présent les initiants aient préféré directement lancer une action politique au lieu d'appliquer le droit ordinaire prévu en cas de contestation de classification.

Pour terminer, le groupe démocrate-chrétien rappelle comme le Conseil d'Etat, que la différence de classification n'est pas une non-reconnaissance de la valeur de la profession de l'infirmier et de l'infirmière. Au contraire le rôle important dans le domaine de la santé, mais également celui des enseignants dans leur domaine respectif, est reconnu.

Avec ces remarques, le groupe démocrate-chrétien prend acte du présent rapport.

Thomet René (PS/SP, SC). Le rapport N° 21 sur le postulat de notre collègue Nicole Aeby-Egger concernant la classification des fonctions des infirmiers/infirmières et des enseignants/enseignantes laisse le groupe socialiste dans l'insatisfaction. Il n'a jamais été question, et nous ne le souhaitons toujours pas, de remettre en cause le système EVALFRI, pas plus que nous souhaitons entrer dans le jeu de l'opposition des professions, chacune revêtant ses particularités et ses difficultés.

Cependant, nous comprenons difficilement, que la première évaluation de 2001, qui mettait les deux formations au même niveau, ait abouti à une différence d'une classe après la deuxième évaluation, justifiée uniquement pour tenir compte des nouvelles formations HES, respectivement HEP.

Quel n'est pas notre étonnement de voir que le Conseil d'Etat argumente sur les activités déployées la nuit, le dimanche ou un jour chômé et de comparer ce travail avec les corrections d'épreuves et la préparation des cours; il aurait pu ajouter les rencontres de parents.

Le travail de nuit, des jours chômés et du dimanche des infirmiers/infirmières n'est pas du tout de cet ordre et n'est en tout cas pas lié à une liberté partielle dans la localisation de leur temps de travail. Pour une infirmière qui travaille à plein temps, cela représente souvent deux week-ends de travail par mois, ainsi que des fêtes familiales tels que Noël, Pâques, etc. Quant au travail de nuit, ce n'est pas un hasard s'il fait l'objet de dispositions strictes dans la loi sur le travail, pour assurer la protection de celles et ceux, qui y sont astreints. Pour celles et ceux, qui ont fait l'expérience du travail de nuit régulier et de son impact sur la vie familiale et sociale, mais surtout sur le rythme biologique du corps, il est évident que toutes les conséquences qui en découlent ne sauraient être compensées totalement par les indemnités touchées, comme l'a dit notre collègue Zadory, qui ne sont pas si élevées en compensation. On ne saurait donc considérer ces indemnités au même titre qu'une augmentation de salaire.

La profession d'enseignant/enseignante a évolué, celle d'infirmier/infirmière également. Pas seulement au niveau de la technologie et des connaissances médicales. La connaissance du droit des patients et son application dans l'information détaillée, dans le respect des exigences pour l'utilisation des moyens de contrainte, l'augmentation de patients gériatriques et surtout psycho-gériatriques, qui impliquent non seulement la patience et le savoir-faire, mais aussi de la psychologie, sont notamment des éléments qui ont évolué de manière importante.

J'aimerais ajouter aussi les exigences liées à la qualité ainsi que les diminutions d'effectifs, les diminutions de durée d'hospitalisation qui rendent ce travail beaucoup plus complexe.

N'oublions pas non plus, comme l'a souligné notre collègue Nicole Aeby-Egger, que les infirmiers/infirmières s'occupent de la santé et de la vie des gens. Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste ne partage pas les arguments du Conseil d'Etat qui l'ont conduit finalement à ne pas garder l'égalité de classification qui ressortait de la première évaluation de 2001 entre les professions d'enseignants/enseignantes et d'infirmiers/infirmières.

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

Lässer Claude, Directeur des finances. A mon tour de prendre acte des différentes déclarations.

En préambule, j'aimerais vraiment insister sur la conclusion de notre rapport où nous relevons que la différence de classification ne constitue en aucun cas une non-reconnaissance de la valeur fondamentale de la profession d'infirmier ou d'infirmière. Nous nous plaçons à relever le rôle essentiel joué par cette catégorie de personnel dans le domaine de la santé, mais nous relevons aussi le rôle des enseignants et enseignantes dans leur domaine respectif.

Cela étant dit, un député a dit que l'on comparait des cerises avec des pommes. C'est exactement la problématique, c'est qu'il est très difficile de comparer différentes professions. On parle de la mise en danger d'autrui: quid des agents de police? pourquoi est-ce que l'on ne les intègre pas dans ces comparaisons? On parle de la mise en danger d'autrui: allez demander

à des enseignants après l'affaire de Châtel-St-Denis ce qu'il en est de leur responsabilité? Il est excessivement difficile de vouloir comparer des professions fondamentalement différentes. Il y a un système qui a été mis en place, non pas pour les comparer, mais pour arriver à définir une grille salariale correcte: c'est EVALFRI. Je relève en passant que personne ne critique EVALFRI. J'ai entendu les termes de système fiable et reconnu et c'est vrai que c'est un bon système qui fait presque la quadrature du cercle, c'est-à-dire arriver à intégrer toutes sortes de professions, qui ne sont pas comparables, pour intégrer ces différentes professions dans une grille salariale unique.

Le député Zadory a dit que vouloir faire des comparaisons détaillées relevait d'un exercice d'équilibrisme. Je suis d'accord avec lui, mais c'est vous qui nous avez demandé de faire cette comparaison. Je crois que c'est justement faux de comparer une profession à une autre, de jouer une profession contre une autre. Si déjà on nous avait dit mais regardez à quel point l'Etat de Fribourg paie mal ses infirmières. Comparons avec d'autres cantons et on verra que les salaires fribourgeois sont loin d'être mauvais. Je crois qu'il n'y a que le canton de Genève, éventuellement Berne, qui paie mieux ses infirmières que le canton de Fribourg. Donc on ne peut pas dire que l'on ne tient pas compte de la spécificité de la profession. J'aimerais ajouter une chose. L'attribution des points par catégorie: on nous a demandé de détailler tout ça, on nous a demandé d'expliquer le système. On l'explique mais l'attribution des points n'est pas le fait du Conseil d'Etat. Il y a une commission qui est mise sur pied, une commission dans laquelle le personnel est représenté, une commission qui lorsqu'elle fait l'examen d'une profession, travaille avec la profession. Avant même de recourir contre une décision, les professions concernées peuvent demander de voir le détail, pour voir exactement si les points ont été attribués correctement et je me plais aussi à relever que personnellement, j'ai la conviction, et pas seulement une conviction intime, mais je suis vraiment convaincu que cette commission effectue un travail excellent, un travail pas facile qui demande beaucoup de temps, qui demande beaucoup d'engagement, précisément pour essayer de traiter l'ensemble des professions exercées à l'Etat, de manière comparable pour autant que l'on puisse comparer, mais de manière équitable. Cette commission fait un excellent travail et le Conseil d'Etat, dans la petite marge de manœuvre qu'il a, ensuite essaie, pour des raisons évidentes, d'avoir une pratique constante. Vous ne pouvez pas nous demander, selon les cas, de déroger à une pratique parce qu'alors c'est la porte ouverte à tout. Nous sommes

obligés d'avoir une ligne et une ligne applicable, non pas en fonction des résultats que l'on souhaite, mais en fonction d'une politique connue, constante, de manière à ce que toutes les professions soient traitées de manière non pas égalitaire, mais de manière équitable. Voilà ce que je voulais dire.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Election des 7 juges de paix: résultats

Cercle de la Glâne

Bulletins distribués: 92
 Bulletins rentrés: 91
 Bulletins blancs: 2
 Bulletin nul: 0
 Bulletins valables: 89
 Majorité absolue: 45

A obtenu des voix et est élu *M. Bernard Girard* avec 51 voix.

A obtenu des voix:
 M. Patrick Nicolet: 38

Le Président. Contact sera pris avec ces personnes qui s'étaient engagées pour un poste à 100%, alors que nous les avons élues à des postes à 50%, pour savoir si elles acceptent ou non leur élection. Peut-être leur réponse débouchera sur de nouvelles élections.

- La séance est levée à 12 heures.

Le Président:

Jacques Morand

Les Secrétaires:

Monica ENGHEBEN, *secrétaire générale*

Marie-Claude CLERC *secrétaire parlementaire*

Quatrième séance, vendredi 14 septembre 2007

Présidence de M. Jacques Morand, président

SOMMAIRE: Rapport N° 22 sur le postulat N° 294.05 Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les inondations provoquées par les crues de la Sarine. – Postulat N° 2010.07 Josef Fasel/Elian Collaud (flux d'argent des impôts et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du développement durable); prise en considération. – Postulat N° 2016.07 René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux); prise en considération. – Projet de loi N° 15 sur l'impôt sur les successions et les donations; 2^e lecture et vote final. – Motion N° 146.06 Charly Haenni (loi sur la promotion économique (LPEc); prise en considération. – Postulat N° 303.05 Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un tramway en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly); prise en considération. – Clôture de la session.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 94 députés; absents: 16.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Markus Bapst, Michel Buchmann, Daniel de Roche, Heinz Etter, Jean-Denis Geinoz, Jean-Noël Gendre, Monique Goumaz-Renz, Emmanuelle Kaelin Murith, Pascal Kuenlin, Pierre Mauron, Martine Remy, Benoît Rey, Olivier Suter, Emanuel Waeber, Werner Zürcher et Hubert Zurkinden.

M^{mes} Isabelle Chassot, Anne-Claude Demierre et MM. Pascal Corminbœuf et Ervin Jutzet, conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

Le Président. 1. Lors de sa séance du 13 septembre, le Bureau du Grand Conseil a procédé à la nomination de 3 commissions ad hoc:

- La première commission examinera le projet de loi modifiant la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Elle sera présidée par le député Michel Zadory.
- La deuxième commission examinera le projet de loi sur la formation professionnelle. Elle sera présidée par la députée Claudia Cotting.

- La troisième commission examinera le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement en faveur des entreprises de transport public. Elle sera présidée par le député André Ackermann.

Le Bureau a également attribué:

- à la Commission de justice le projet de loi d'organisation du Tribunal cantonal
- à la Commission des routes et endiguement les 3 objets suivants:
 - a) le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement additionnel pour la route de contournement de Bulle (H189),
 - b) le projet de loi modifiant la loi sur les routes (passages à niveau)
 - c) le projet de décret relatif au subventionnement des frais de suppression de passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité
- 2. Le Bureau a également désigné le député Olivier Suter pour siéger au sein du Conseil de la Coordination de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) à la suite de la démission de notre ancien collègue Jean-Pierre Galley.
- 3. Au sujet des élections des juges de paix, nous avons pris contact hier avec les deux juges élus dans les cercles de la Glâne et de la Veveyse. Un délai de réflexion jusqu'au lundi 24 septembre leur a été accordé. De ce fait, si une nouvelle élection devait être organisée, elle aura lieu lors de la session du mois d'octobre.
- Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

**Rapport N° 22
sur le postulat N° 294.05 Madeleine Genoud-Page/
Guy-Noël Jelk
(analyse sur les inondations provoquées par les
crues de la Sarine)¹**

Discussion

Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV). Au nom de notre ancienne collègue M^{me} Genoud-Page et moi-même, je remercie

¹ Texte du rapport pp. 1185ss.

le Conseil d'Etat pour son rapport concernant l'analyse des inondations provoquées par les crues de la Sarine. Ce rapport prend en compte trois événements d'importance majeure de ces dernières années. Sur ces faits, le laboratoire de construction hydraulique de l'EPFL relève, je cite: «qu'au vu des progrès récents dans le domaine de la prévision des précipitations, des informations pertinentes pourraient être mises à disposition du gestionnaire des barrages». D'où ma question: ces informations seront-elles vraiment transmises à qui de droit dans le futur?

A la suite de l'analyse des situations météorologiques assez différentes, qui ont prévalu lors des trois événements de 1999/2005/2006, le laboratoire de l'EPFL constate que des retenues de Montsalvens et de Rossens peuvent réduire significativement les débits de pointe de la Sarine et qu'un modèle de prévisions hydrologiques peut être utilisé pour permettre la gestion optimale des retenues lors des crues. Mes questions: ce modèle existe-t-il? Où sera-t-il conçu? Si oui, quand? Les auteurs de l'étude précisent encore, qu'un modèle hydraulique et je cite: «fournirait des prévisions de crues, cinquante à soixante heures à l'avance» et par conséquent, suffisamment tôt pour décider d'un vidage préventif.

Je relève encore que le 9 août 2007, une crue dont les débits étaient comparables à ceux d'avril 2006 a eu lieu. Donc trois crues d'importance en trois ans, j'espère que le Groupe E a, depuis sa parution, pris connaissance de ce rapport.

Ma collègue et moi pensons, comme l'estime d'ailleurs le Conseil d'Etat, que la gestion des crues de la Sarine doit être améliorée au vu des changements climatiques observés en ce début de millénaire.

Concernant les conclusions et les recommandations, je me pose les questions suivantes: quand est-ce que la convention sera signée? Les outils nécessaires seront-ils vraiment réalisés? Quand? De quel ordre seront-ils? Le canton de Berne et la Confédération ont-ils déjà été impliqués?

Au nom du groupe socialiste et de ma collègue M^{me} Genoud-Page, nous prenons acte de ce rapport.

Kolly René (PLR/FDP, SC). Le groupe libéral-radical a parcouru ce rapport avec attention. C'est à la suite des importantes crues des années 1999/2005/2006, que ce rapport a été demandé, après l'acceptation par le Grand Conseil du postulat signé par M^{me} Genoud-Page et M. Guy-Noël Jelk. Depuis la sortie de ce document, le 3 juillet 2007, les forces de la nature ont à nouveau sévi, provoquant des inondations et d'autres multiples dégâts naturels.

Relevons que les dégâts naturels de cet été 2007 ne sont pas directement liés à notre chère rivière la Sarine, mais plus tôt à ses affluents ou torrents, en amont nommés Gottéron, Gérine, etc.

En ce qui concerne la Sarine proprement dite, le rapport relève que seul le lac de la Gruyère dispose d'un volume supérieur à celui des crues de la Sarine, même lors des crues les plus exceptionnelles.

Selon un modèle de prévisions hydrologiques, le potentiel des retenues des barrages de Rossens et de Montsalvens pour le contrôle des crues est très important et peut réduire les débits de pointe dans la Sarine.

Donc l'essentiel de la gestion des crues réside dans la capacité de savoir anticiper pour décider d'une vidange préventive. Encore faut-il que le gestionnaire du barrage croie aux prévisions de M^{me} Météo!

Dans les conclusions et recommandations, le Conseil d'Etat estime que la gestion des crues doit être améliorée, cette gestion doit faire l'objet d'une convention avec le Groupe E, en complément de la concession existante. D'où la question: où en est-on avec cette convention?

Est-ce que les recommandations évoquées dans le rapport pour améliorer cette gestion des crues ont permis de limiter les dégâts ou de les éviter lors des crues provoquées par les pluies torrentielles de cet été?

Par ces questions et pour qu'à l'avenir, les bords qui baignent la Sarine restent chers au cœur des Fribourgeois, le groupe libéral-radical prend acte de ce rapport.

Bussard Christian (PDC/CVP, GR). Tout en se remémorant les dégâts causés par les inondations provoquées par les crues de la Sarine en août 2005, le groupe démocrate-chrétien a étudié le présent rapport avec beaucoup d'intérêt.

Après une première lecture, pas très longue, puisque ce rapport ne fait que deux pages, considérations et conclusions incluses, nous restons quelque peu sur notre faim. Pour améliorer le menu, il convient en effet de se référer à l'étude réalisée par le laboratoire de construction hydraulique de l'Ecole polytechnique de Lausanne, afin de bien saisir la complexité de la problématique de gestion des crues des cours d'eau, en particulier celui de la Sarine, comme le demandait les députés Genoud-Page et Jelk.

Dans un premier temps, le Conseil d'Etat et son service des lacs et cours d'eau sont à féliciter pour la commande auprès de l'EPFL de cette étude très fouillée et très complète. Une étude qui devrait déboucher sur une meilleure gestion des bassins d'accumulation, que sont les barrages de Rossens et de Montsalvens, deux ouvrages indispensables à la bonne régulation des cours d'eau de la Sarine.

Pour la notice, il est bon de rappeler que l'EPFL a rendu un rapport similaire sur les crues du Rhône, un rapport baptisé «Minerve» et utilisé par nos voisins valaisans.

Si l'étude est très complète, le groupe démocrate-chrétien regrette toutefois que le principal intéressé dans cette histoire, n'ait pas été consulté à la base et encore moins pour rédiger des conclusions et recommandations.

Le Groupe E, qui a été mis en cause lors de ces événements d'août 2005 aurait pu apporter une note plus réaliste à ce rapport. La gestion des crues de la Sarine et autres cours d'eau par ailleurs, ne se résume pas à l'établissement d'un rapport du Conseil d'Etat, mais bien plus, dans la mise en place d'un catalogue de mesures à prendre par des praticiens qui vivent cela au fil des saisons et qui ont toujours eu comme souci premier la sécurité des gens et des biens.

Aussi, et de manière à se forger une opinion plus concrète, le groupe démocrate-chrétien adresse ses remarques et posent les questions suivantes au Conseil d'Etat:

pourquoi le Groupe E n'a-t-il pas été consulté lors de l'établissement de ce rapport? Le Conseil d'Etat, respectivement la section lacs et cours d'eau, considérerait-il le Groupe E comme un partenaire ou un prévenu dans cette affaire?

Personne ne nie les changements climatiques qui modifient la durée des précipitations, sans toutefois en diminuer les intensités. Le rapport de l'EPFL propose un modèle numérique de prévention des précipitations à 72 heures, de façon que les barrages puissent être vidangés et prêts à recevoir les crues annoncées. Cette façon de procéder va changer complètement le débit de restitution dans les rivières à l'aval des barrages. Une manière de procéder décriée par les milieux environnementaux et de la pêche qui souhaitent des variations très lentes.

Est-ce que ces services et ces milieux ont été consultés? L'Union fribourgeoise du tourisme propose d'innombrables balades, le long des cours d'eau de la Sarine. Or, les déversements préventifs vont se faire essentiellement par beau temps.

On sait bien qu'après la pluie vient le beau temps et inversement. Donc dans une période préférée par les promeneurs et autres pique-niqueurs des bords que baignent la Sarine, qui sont aussi chers au groupe démocrate-chrétien qu'au groupe libéral-radical, et ceux de la Jogne également, qui endossera une responsabilité en cas d'accident ou d'incident?

Au plan hydraulique, les variations fréquentes des niveaux d'eau dans les bassins d'accumulation entraînent de fait une détérioration des rives, voire des glissements de terrain. De plus, par un rythme de déversement accru, les organes de vidange qui n'ont pas été dimensionnés pour des événements prolongés vont subir des dommages importants.

Qui va prendre en charge les frais de réparation et de consolidation des ouvrages? Toujours sur le plan hydraulique, force est de constater, depuis de nombreuses années dans nos cours d'eau, un amoncellement incroyable d'alluvions morainiques, de troncs d'arbres ou d'arbres, etc.

Le Conseil d'Etat a-t-il enfin autorisé, sous contrôle bien sûr, des prélèvements systématiques après les crues des matériaux qui obstruent les cours d'eau? Allez voir la Singine en amont de Plasselb, la Sarine entre Enney et Neirivue!

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est-il prêt à donner les moyens financiers supplémentaires par le biais des subventions cantonales pour entretenir la forêt?

Les forêts non entretenues plaisent au peintre animalier, je veux bien, mais elles ne remplissent pas leur fonction protectrice et de stabilisation des berges.

Enfin, une ultime question financière: après avoir chiffré l'impact économique, à la suite de l'imposition des mesures préventives, qui va devoir supporter le manque à gagner du Groupe E qui ne pourra pas turbiner correctement?

Qui? Le Groupe E qui devra s'approvisionner parce que la consommation en énergie ne va pas baisser ou l'Etat de Fribourg qui aura imposé des mesures?

Une conséquence me paraît inéluctable, le manque à gagner sera pris dans le porte-monnaie du contribuable qui consommera toujours de l'énergie, même en cas de crues importantes.

Avec ces remarques et questions, mais surtout avec le désir que tous les partenaires directement concernés soient impliqués dans cette délicate mission, qui débouchera sur un catalogue de mesures à prendre, viables pour toutes et tous, le groupe démocrate-chrétien prend acte de ce rapport.

Brönnimann Charles (UDC/SVP, SC). C'est avec satisfaction que le groupe de l'Union démocratique du centre a pris connaissance du rapport concernant les inondations et les crues de la Sarine.

Toutes les questions qui ont déjà été posées, notamment par mon collègue Bussard, je ne vais pas les poser, mais je rappellerai simplement qu'avec les conditions extrêmes de la météo vécues cet été, toutes les mesures mises en place ou qu'on va mettre en place, ne suffiront jamais pour lutter contre la force de la nature.

Vonlanthen Rudolf (PLR/FDP, SE). In seinem Bericht stellt der Staatsrat fest, dass die Verwaltung der Hochwasser in der Saane, bzw. in den Stauseen noch verbessert werden kann. Ich gebe dabei zu bedenken, dass nicht nur die Saane grosse Schäden anrichten kann, sondern dass auch andere Bäche und Flüsse, wie z.B. die Aergera, die Sense gewaltige Katastrophen verursachen können. Der Staatsrat muss alles unternehmen, um alle Menschen und Tiere vor Naturereignissen zu schützen. Sie dürfen sich hier nicht von ideologischen Überlegungen leiten lassen, sondern müssen praktische Lösungen suchen. Dabei wäre eine periodische, sanfte, kontrollierte Kiesentnahme in den gefährdeten Flüssen wohl sinnvoller als teure, unverhältnismässige, künstliche Schutzwände entlang der Bäche, welche zusätzlich die Natur verunstalten. Mit diesen Bemerkungen fordere ich den Staatsrat auf, alle Flüsse im Auge zu behalten, zu handeln, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, bevor es zu spät ist.

Weber-Gobet Marie-Thérèse (ACG/MLB, SE). Auch die Gruppe «Alliance centre gauche» hat das Postulat Genoud-Page/Jelk studiert. Mir ist ein Sprichwort in den Sinn gekommen. Es lautet: «Was lange währt, wird endlich gut.» Wird sich dieses Sprichwort auch einmal für die Überschwemmungen, die durch die Saane verursacht werden, bewahrheiten? Ich zweifle sehr daran.

Ich hatte dieses Postulat im Briefkasten. Ein paar Tage später: «Paff», wieder Überschwemmungen, wieder Probleme. Die Bevölkerung von Bösinggen und Laupen hatte mit Hochwasser zu kämpfen und musste grosse Schäden in Kauf nehmen.

Dieser Bericht gibt Antwort auf die Überschwemmungen des Jahres 2005. In der Zwischenzeit sind zwei Jahre vergangen. Es gibt Vorschläge, die auf dem Tisch liegen. Ich habe Kenntnis genommen von einer Zusammenkunft, die am 22. August dieses Jahres mit dem Oberamtmann des Sensebezirks, Vertretern der Groupe E, Vertretern der Gemeinden Bösinggen, Laupen, Mühleberg, Ferenbalm und Wileroltigen und dem Regierungstatthalter des Amtes Laupen stattgefunden hat. Auch an dieser Sitzung sind ganz konkrete Vorschläge auf den Tisch gelegt worden. Ich möchte

jetzt wissen, wann endlich die Taten folgen? Die Vorschläge sind da!

Und ich muss Ihnen noch etwas sagen: Es ist nicht so angenehm, wenn man als Freiburgerin, als Freiburger in den Medien der Nachbarn als Headline in einem Artikel lesen muss: «Haben die Freiburger ihr Wort nicht gehalten?» Haben die Freiburger ihr Wort nicht gehalten? Herr Staatsrat, wann folgen die Taten zu dieser Problematik? Können wir den Leuten in Bösinggen, Laupen eine Perspektive, eine kurzfristige, mittelfristige Perspektive geben? Denn: Der Titel dieses Artikels über die Besprechung hiess: «Das nächste Unwetter kommt bestimmt».

Chassot Claude (ACG/MLB, SC). Syndic d'une commune qui porte le nom d'une rivière, je suis interpellé par ce rapport, qui devrait mettre plus en avant les mesures prises par le Conseil d'Etat en de telles circonstances.

Au niveau des responsabilités, il serait nécessaire de savoir qui fait quoi? Quand? Où? Comment? Et qui passe à la caisse? Une question d'ordre général qui traduit une inquiétude de plusieurs exécutifs communaux de ce canton.

Je prends acte de ce rapport qui me laisse, cependant, quelque peu perplexe.

Johner-Etter Ueli (UDC/SVP, LA). Die Saane als grösster Zufluss der Aare, wie erwähnt wurde, hat einen Einfluss auf den Hauptkanal, auf den Hagneck-Kanal und auch auf den Stand der drei Juraseen. Das heisst: auch auf den Wasserstand der Zihl und der Broye und somit auch auf die zwei Hauptentwässerungskanäle im Moos. Die Wasserwirtschaft ist also sehr komplex. Gerade nach den diesjährigen Überschwemmungen im Moos müsste überkantonale die Wasserbewirtschaftung zum Verhindern von Hochwassern in verschiedenen Gebieten angegangen werden.

Godel Georges, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Présenter un rapport, accepté sur un postulat de mai 2006 et bien sûr conforme à la loi sur le Grand Conseil, vous me direz que c'est logique. Cette logique prend de l'importance cette année dans la mesure où nous avons malheureusement à nouveau vécu une année exceptionnelle au niveau météorologique comme cela a été dit par certains députés.

En effet, comme nous l'avons constaté les éléments se sont déchaînés à plus d'une reprise et ont occasionné des dégâts importants dans différentes régions de notre canton, mais aussi au-delà comme vient de le dire le député Johner.

Sans revenir sur les conséquences et les coûts de ces événements, permettez-moi tout d'abord, au nom du Conseil d'Etat, de remercier les nombreuses personnes, que ce soit la police, les pompiers, la protection civile, l'armée et bien sûr beaucoup de bénévoles qui se sont d'une part, mobilisés pour assumer la sécurité des habitants et, d'autre part, pour éviter des conséquences plus désastreuses encore.

Concernant ce postulat, j'ai écouté avec attention les remarques des intervenants. D'une manière générale,

il faut rappeler que l'étude qui vous est soumise n'est qu'une étude de faisabilité technique sur la base de l'analyse des trois événements passés. En fait, beaucoup de questions posées concernent la mise en place réelle d'un tel système de gestion des crues, ce qui nécessitera au plan cantonal, intercantonal et fédéral, encore bien des démarches.

C'est d'ailleurs, sur la proposition d'ouvrir ces négociations avec le Groupe E que conclut le rapport du Conseil d'Etat. Je pense que tout le monde s'accorde à dire qu'il y a un intérêt à améliorer la gestion des crues de la Sarine et dans les lacs artificiels et bien sûr aussi éviter des dégâts dans d'autres rivières comme cela a été relevé. Cet intérêt est d'autant plus marqué que les crues d'importance se rapprochent davantage. Les phénomènes deviennent de plus en plus violents et même si les quantités d'eau annuelles ne varient pas beaucoup, c'est surtout la durée des précipitations qui s'est fortement réduite pour la même quantité d'eau. Aujourd'hui, on observe des crues sur moins de 24 heures, alors que par le passé, ces dernières se déroulaient sur plusieurs jours. On constate avec évidence un changement du climat. Cet intérêt est bien sûr aussi marqué par les zones habitées et exposées à ces crues, notamment à Fribourg et à Bösinggen. Cet intérêt est également marqué en aval du canton par les charges supplémentaires qu'elles amènent à l'Aar, notamment au canal d'Hagneck, puis au canal de Bienne, on connaît les conséquences. Evidemment dans l'analyse d'un modèle de prévention, plusieurs problèmes se posent, notamment dans le dimensionnement des organes de vidange et bien sûr les conséquences des abaissements préventifs et rapides. Quand je dis «conséquences» avec les glissements de terrain, il faut admettre que ces abaissements préventifs et rapides, s'ils engendrent des glissements, c'est déjà le cas aujourd'hui, ont pour but d'essayer de mieux réguler le débit. Les solutions à trouver doivent être discutées entre l'Etat et le Groupe E dans le cadre de la concession qui ne peut pas être modifiée unilatéralement. Donc, aux questions qui ont été posées par différents députés, je réponds clairement que les négociations sont en cours et que cela ne peut pas se faire unilatéralement, mais bien dans le cadre de négociations pour trouver une réponse satisfaisant tous les intérêts. Ordonner une vidange relève bien sûr de la responsabilité de l'Etat, mais les conséquences doivent être connues et réglées préalablement dans un avenant à la concession existante. A cet effet, des discussions doivent avoir lieu également avec le canton de Berne, puisqu'il y a un intérêt évident à une gestion efficace de ces crues. A ce propos, je vous signale que mes services ont déjà eu des contacts avec les organes d'autres cantons, en particulier le canton de Berne, pour trouver une solution commune. Ce n'est pas une politique que l'on peut faire uniquement avec le canton comme cela a été dit par le député Johner, il faut une coordination intercantonale ou supracantonale.

J'ai eu l'occasion de débattre de la problématique avec un responsable du Groupe E et je peux affirmer que les responsables travaillent avec professionnalisme. J'ai aussi constaté que leur souci est permanent, 24 heures sur 24, afin que tout se passe le mieux possible. Ils sont partie prenante au plan ORCAF, auquel ils collaborent activement.

L'amélioration de la situation, cela ressort du rapport et cela été évoqué par plusieurs députés, passe avant tout par une meilleure estimation des apports et par conséquent, une amélioration de la fiabilité des prévisions météorologiques. Un modèle numérique permettant de prévoir les quantités d'eau alimentant les différents bassins pour les 72 heures à venir est en phase d'implémentation. Sa précision reste néanmoins dépendante de la qualité des prévisions, des quantités de pluie. A cet effet, il s'agit d'un développement en cours chez Météo-Suisse et qui répond à une attente de très nombreux cantons, notamment Bâle, Argovie, encore Zürich ou Lucerne. Donc, la principale solution pour améliorer le système actuel, c'est de développer ce modèle pour arriver à une solution permettant d'éviter ce que l'on a vécu ces dernières années.

Je vais maintenant tenter de répondre aux différentes intervenants. Tout d'abord au député Christian Bussard qui est resté sur sa faim parce que ce rapport ne fait que deux pages, je lui signale qu'il peut consulter le rapport intégral, le demander aux services de la DAEC ou le voir sur Internet, car ce rapport intégral compte 48 pages. Comme vous le savez, j'ai été durant quelques années député et je connais la quantité de courrier qui vous est adressé, raison pour laquelle j'ai moi-même demandé à mes services de faire une synthèse, la plus succincte possible afin de ressortir les éléments essentiels dans un souci d'efficacité.

Parmi les questions précises posées, on demande pourquoi le Groupe E n'a-t-il pas été consulté lors de l'établissement du rapport ou la section des lacs et cours d'eau n'a-t-elle pas contacté le Groupe E? Je vous informe que le Groupe E a été traité comme un concessionnaire; il a été consulté pour fournir les données et les principes retenus pour l'étude, étude de faisabilité sur la base de trois événements. Il ne faut pas perdre de vue que si l'on avait mandaté le Groupe E pour faire ce rapport, eh bien j'estime qu'on aurait beaucoup perdu en matière de crédibilité face au canton de Berne. En effet, les conséquences de ces crues n'interviennent pas seulement dans le canton de Fribourg, mais principalement dans le canton de Berne. Et je pense que cela devait se faire de cette manière par un organe neutre, pour démontrer l'indépendance de l'Etat vis-à-vis d'un concessionnaire.

Ensuite, par rapport aux milieux environnementaux, notamment au niveau des conséquences et des frais, il faut être clair: cela ne va pas changer beaucoup, en tout cas pour ce que j'en connais. La gestion des crues ne changera rien au débit de restitution totale, puisque l'on va essayer de l'améliorer pour éviter les débits de pointe. Il pourrait y avoir parfois une augmentation des débits, mais cela sera moins fréquent et moins dommageable que le marnage et le turbinage de pointe qui se font actuellement et qui sont quotidiennement décriés par les milieux écologiques; d'une manière générale, cela devrait améliorer la situation.

Au niveau de la responsabilité, notamment pour ce qui a trait aux frais supplémentaires occasionnés pour les réparations en cas de problème, comme je l'ai dit, cela ne va pas changer beaucoup. Mais à ces questions précises, on ne peut pas répondre à ce stade de l'étude de faisabilité. Ces éléments doivent encore être identifiés et chiffrés, la situation juridique doit être éclaircie, no-

tamment avec les Offices fédéraux qui sont organes de contrôle en la matière.

Pour la question de l'extraction des graviers dans les rivières, eh bien c'est un problème difficile. Les prélèvements systématiques, il faut le dire, sont interdits par la loi sur l'exploitation commerciale et cela figure dans la loi sur l'aménagement des eaux du 26 novembre 1975, en son article 48 qui est contraignant.

A cet effet, permettez-moi de donner quelques éléments: l'exemple de la Sarine n'est pas bien choisi, car cela dépend où l'on se situe. Dans certains secteurs, nous devons investir par exemple pour protéger une berge à Villars-sous-Mont, environ 600 000 francs, parce que les berges se sont érodées et que le lit de la Sarine s'est enfoncé. Donc ce n'est pas un problème d'obstruction, mais bien d'enfoncement qui provoque l'érosion des berges avec toutes les conséquences que cela implique. Ensuite, pour l'extraction des graviers, c'est ma direction qui délivre les autorisations et je vous informe que, depuis 2000, elle en a autorisé 20. Or, depuis que je suis en fonction, je n'en ai pas délivrée. Il faut admettre que ces autorisations sont octroyées d'une manière générale pour permettre la réalisation de travaux subventionnés par les communes, les syndicats et parfois les privés. Mais ce qui excède certaines communes, ce sont les restrictions dans les zones alluviales d'importance nationale, et là il y a beaucoup de communes concernées, puisqu'il y a une restriction importante en ces endroits. Le canton n'a pas les mains libres et les autorisations ne sont données que pour des biens importants. C'est une problématique que je ne connais pas dans son ensemble. Mais peut-être serait-il judicieux de l'approfondir? De plus, je pense qu'il faut faire attention quand on en parle, parce que parfois le lit de la rivière est trop enfoncé et il faut le ramener à un niveau améliorant la situation pour éviter l'érosion.

Pour ce qui concerne les travaux à venir, question posée par plusieurs députés, je vous informe qu'avec M. le Conseiller d'Etat, directeur des institutions, de l'agriculture et des forêts, nous avons rencontré les représentants de l'Office fédéral de l'environnement pour leur faire part de nos préoccupations quant au montant budgété au niveau de la Confédération pour le cours normal des choses, montant qui n'est déjà pas suffisant. Et nous avons aussi, il y a deux jours, rencontré nos parlementaires fédéraux pour leur expliquer ce problème et pour revendiquer des montants supplémentaires de l'ordre de 100 millions de francs, afin de compenser, ou tout au moins réaliser les travaux nécessaires pour éviter à nouveau des catastrophes dues aux éléments que vous connaissez.

Voilà ce que je pouvais répondre à toutes les questions posées en vous précisant que ce rapport n'est qu'un élément. Le travail doit se poursuivre pour essayer de régler au mieux ces débits, en fonction des éléments que l'on connaît, mais surtout en fonction des études ou des prévisions en développement au niveau de Météo-Suisse.

Avec ces considérations et en fonction des réponses données, je vous demande de prendre acte de ce rapport.

– Le Grand Conseil prend acte de ce rapport.

Postulat N° 2010.07 Josef Fasel/Elian Collaud

(flux d'argent des impôts et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du développement durable)¹

Prise en considération

Fasel Josef (PDC/CVP, SE). Après les cours d'eau, j'aimerais en venir à un autre réseau, à savoir celui des routes.

Jedem, der mit offenen Augen durch unseren Kanton geht, fährt oder läuft, fällt unweigerlich auf, dass das gesamte Strassenverkehrsnetz nicht nur riesig, sondern auch vielfältig und komplex ist. Komplex insofern, dass verschiedene Verkehrsteilnehmer mit mehr oder weniger Masse, Grösse oder Kraft aufeinander, oder besser: nebeneinander zu- und hergehen. Verschieden sind auch die Interessen der Teilnehmer oder Verursacher all dieser Verkehrsflüsse. Eines haben jedoch alle gemeinsam und müsste oder sollte ihnen gewährt werden: Nämlich die Sicherheit und das mehr oder weniger gefahrenfreie Nebeneinander auf all diesen Strassen, Bahnen, Wegen, Flüssen oder sogar in der Luft. Jeder oder jede von uns benutzt dieses Netz täglich und kann sich daher ein Bild darüber machen, was an Unterhalt und insbesondere für die Entstehung für Kosten anfallen. Während wir heute Strassen sanieren, die vor über hundert Jahren mit Sträflingen in mühsamer Handarbeit gefertigt wurden und bis heute hielten, fahren heute riesige Baumaschinen mit grösserer Leistung, aber auch viel grösseren Kosten auf. Wir stellen ebenfalls fest, dass dieses Netz täglich wächst, um der ständig zunehmenden Mobilität, aber auch um den Bedürfnissen des zunehmenden Verkehrs gerecht zu werden.

Angesichts dessen, dass diese Entwicklung weitergeht, sei es im privaten, aber auch im öffentlichen Verkehr, stellt sich die Frage (und daher das Postulat): Sind wir in der Lage, und insbesondere werden die finanziellen Mittel ausreichen, um all diesen Verpflichtungen und Bedürfnissen nachzukommen?

Als Inhaber von Verkehrsmitteln wissen wir alle, dass Steuern entrichtet werden müssen. Wir wissen auch, dass über die Verkehrsteilnehmer verschiedene andere Gebühren bezahlt, respektive abgeschöpft werden. Die Fragen, die sich stellen, lauten daher: Werden die heutigen Einnahmen genügen? Welches sind die Einnahmen, welche aus dem gesamten Verkehr resultieren oder wie werden die Mittel heute verwendet? Oder wie werden sie in Zukunft eingesetzt, und insbesondere: Werden sie ausreichen? Im Wissen um gewisse Rücksichtsnahmen bezüglich Natur und Umwelt, sei dies im Bezug auf den Verschleiss von Land, aber auch aus Sorge um den Zustand unserer Luft; also der Nachhaltigkeit, werden ebenfalls vermehrte Kosten anfallen. Wir erwarten daher: a) eine genaue Auflistung aller Einnahmen und deren Finanzfluss und b) die Auflistung des zukünftigen Bedarfs des gesamten Verkehrswesens von Fluss-, Radwegen über Kantonalstrassen bis hin zum öffentlichen Verkehr. Nur so werden wir

in der Lage sein, Prioritäten zu setzen und Massnahmen zu ergreifen, welche die notwendige Sicherheit gewähren.

Je remercie le Conseil d'Etat de sa proposition et aussi au nom de mon collègue Elian Collaud. Je vous prie de soutenir ce postulat.

Page Pierre-André (UDC/SVP, GL). Le postulat déposé par nos collègues Fasel-Collaud soulève un problème réel de l'utilisation des différents fonds concernant le réseau routier cantonal. Lors de la dernière législature, des réponses ont déjà été données à différentes interventions, mais le problème reste d'actualité.

J'avais d'ailleurs déposé une motion qui demandait de ristourner 30% des revenus de la RPLP aux communes, pour l'entretien des routes communales. Cette motion avait été refusée.

Comme je suis convaincu que c'est une bonne idée, j'avais l'intention d'en déposer une nouvelle avec plus ou moins les mêmes objectifs, c'est-à-dire un soutien à l'entretien du réseau communal par l'intermédiaire du revenu de la RPLP.

Etant donné le nombre d'interventions déjà faites sur cet objet, je suppose que le rapport est pratiquement prêt.

Dès lors, si le Grand Conseil accepte ce postulat, j'attendrai le rapport du Conseil d'Etat avant de déposer ma nouvelle motion.

Avec ces quelques considérations, le groupe de l'Union démocratique du centre votera en faveur du postulat.

Dorand Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien a étudié avec intérêt ce postulat, c'est une problématique qui est soulevée depuis longtemps. Notre collègue a fait allusion aux forçats qui faisaient les routes. Au départ, quand on s'intéressait aux flux financiers pour ces routes avec M. Louis d'Affry qui était assis à votre place, Monsieur le Président, on s'inquiétait du trafic des diligences, qui rapportait à l'Etat et pour cela, il fallait que les routes soient bonnes. Alors trêve d'histoire, c'est un problème complexe qui a été soulevé par nos collègues, qui lie la mobilité, le développement durable, les modes de transports, les flux financiers, c'est une question complexe qu'il est bien de soulever en début de législature.

Une petite remarque encore: les droits de douane, heureusement, ne sont pas affectés aux carburants, parce qu'ils ont dramatiquement diminué avec tous les traités de libre échange qu'a conclus la Suisse; c'était autrefois 75% des recettes fédérales en 1914, je vous laisse imaginer maintenant ce que c'est. Par contre, les droits d'entrée sur les carburants et cela a été décidé dans les années 30, pour amadouer les cantons, pour que ces droits soient acceptés, il fallait sagement donner une part aux cantons.

Cela dit, notre groupe, à l'unanimité de ses membres présents, soutient l'acceptation de ce postulat.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC). Les postulants Josef Fasel et Elian Collaud demandent des informations concernant les besoins du réseau routier et du trafic public fondé sur le développement durable. En ce qui

¹ Déposé et développé le 27 mars 2007, p. 287; réponse du Conseil d'Etat le 26 août 2007; BGC p. 1316.

concerne, les flux d'argent, tous les chiffres se trouvent dans les comptes de l'Etat.

Pour l'année 2006, il s'agit de l'impôt sur les véhicules à moteur, qui rapporte 74 millions au canton, moins les frais de perception de l'OCN, moins un remboursement aux communes de 22 millions, c'est donc 50 millions qui tombent dans la caisse de l'Etat.

En ce qui concerne le droit sur les carburants, il représente 27 millions et demi pour le canton de Fribourg et la part à la RPLP s'élève à 13 millions.

Donc le canton a des recettes totales de 93 millions pour ce qui concerne ce trafic routier et taxes. Les dépenses, elles, ne sont pas exhaustives, mais si l'on pense au Service des ponts et chaussées, l'amortissement et l'investissement sur les routes cantonales, l'entretien, construction et entretien des routes nationales, l'Etat de Fribourg en 2006, a dépensé l'équivalent de ses recettes, soit 93 millions de francs.

En ce qui concerne les flux financiers ou en tout cas, ce que rapporte à la Confédération toujours ce trafic routier et ses taxes, c'est quelque 9 milliards d'argent qui entrent dans la caisse fédérale, dont 400 à 450 millions sont reversés à tous les cantons suisses.

Il serait quand même intéressant de connaître l'avis du Conseil d'Etat quant aux besoins du réseau routier et du trafic public, tant du point de vue de l'entretien, que des investissements futurs.

On parle bien des besoins et il y en a, lorsque l'on parle de la mobilité, lorsque l'on parle des pistes cyclables qui sont quand même trop peu présentes aux abords de nos routes, je pars de l'idée qu'il faut vraiment séparer chaque moyen de locomotion et cela serait très bien si l'on pouvait mettre l'accent à ce niveau-là.

On parle bien des besoins et non des utopies, c'est pour ces raisons, qu'une grande majorité du groupe libéral-radical, soutiendra ce postulat.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Dieses Postulat verlangt ja keine Auskunft über die Verkehrsflüsse, sondern ausschliesslich über die Finanzflüsse. Die meisten dieser Zahlen, wie Kollegin Claudia Cotting es gesagt hat, soweit sie unter den entsprechenden Rubriken erscheinen, sind bereits in den staatlichen und den Bundesbudgets enthalten. Da aber die beiden Kollegen Fasel und Collaud eine Auskunft im Sinne der nachhaltigen Entwicklung, auch der Verkehrsflüsse, erwarten, finden wir es sehr interessant, dieses Postulat zu unterstützen. Wenn man nämlich die nachhaltige Entwicklung anspricht, heisst das, dass die gesamten Finanzflüsse, die den Verkehr betreffen, einbezogen werden müssen. Wir fänden es deshalb dringend, dass eine solche Rechnung einmal aufgestellt wird und auch zeigt, welche externen Kosten der Verkehr generiert. Die externen Nutzen sind ja bereits in der Rechnung miteinbezogen, weil sie ökonomisch schon abgegolten werden. Wir rufen deshalb den Staatsrat auf, uns auf kantonaler Ebene ebenfalls eine Antwort zu geben, entsprechend der Studien, die auf Bundesebene zu den externen Kosten bereits existieren, und werden das Postulat in diesem Sinne unterstützen.

Godel Georges, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Tout d'abord,

permettez-moi de remercier l'ensemble des intervenants qui tous, au nom de leur groupe respectif, acceptent ce postulat.

Comme cela a été dit, les postulants demandent des informations sur les besoins du réseau routier et du trafic public avec une stratégie basée sur le développement durable. Le souhait est aussi de connaître les investissements possibles. Ce postulat est intéressant et important à plus d'un titre.

En effet, comme indiqué dans la réponse à ce postulat, un rapport avait déjà été présenté au Grand Conseil en février 1999, à la suite d'un postulat, sauf erreur, du député Dorand. Les conclusions de l'époque disaient ceci, elles avaient été apportées par le commissaire du gouvernement de l'époque, directeur des finances, aujourd'hui ici présent: «L'Etat du réseau routier cantonal peut être qualifié actuellement de satisfaisant. Son entretien est une tâche importante pour garantir de bonnes conditions-cadre à notre économie. Malheureusement, les finances cantonales ne permettent pas pour le moment d'y affecter les montants idéalement nécessaires. Lors de l'établissement des plans financiers futurs, le gouvernement devra tenir compte des moyens financiers nécessaires pour éviter une dégradation qualitative de nos routes cantonales, tout en prenant également en compte la situation générale des finances cantonales».

Donc en 1999, l'état de la situation était précis, connu et il était déclaré satisfaisant. En 2008, nous ferons un nouvel état de la situation et je précise à cet effet, en plus des éléments, par rapport aux postulats précédents, qu'il y a aussi des conséquences sur les routes, puisqu'après avoir demandé un chiffrage des dégâts causés aux routes, eh bien il y a aussi des frais inhérents à ces pluies torrentielles que nous avons vécues cette année, voire les années précédentes.

Dans le rapport, que nous devons vous soumettre d'ici à une année, l'on pourra comparer le nouvel état de qualité avec l'ancien état, en regard avec les moyens qui ont été mis à disposition ces dernières années, comme je l'ai dit – ils étaient en diminution – et j'ajoute sans autre, qu'aujourd'hui ces moyens sont en légère augmentation, peut-être pas encore suffisants. Mais lorsque vous prévoyez des budgets, il faut essayer de faire un équilibre entre les différents secteurs.

Ce que je peux vous dire pour les années à venir, en ce qui concerne l'entretien d'une part, mais aussi d'autre part sur les investissements futurs, le plan financier prévoit une légère augmentation et je pense que c'est bien ainsi.

Ensuite, sur les différentes questions, notamment les flux financiers, c'est une question qui a déjà été débattue, comme l'a dit le député Pierre-André Page, je ne vais pas y revenir, on verra cela dans le cadre du rapport, mais j'estime qu'il faut faire très attention si l'on veut affecter des recettes directement à certaines choses, c'est extrêmement délicat.

A cet effet, la députée Cotting a fait elle-même le calcul; elle a ainsi démontré clairement que les recettes que nous avons, sont aussi dépensées d'une manière générale pour l'entretien et les investissements.

Ce qu'il me paraît encore important de dire, à la suite de la remarque de la députée Christa Mutter, c'est que les routes sont une chose, mais les coûts externes, no-

tamment par rapport au bruit et d'une manière générale par rapport à tout ce qui touche l'environnement, doivent aussi être pris en considération.

Avec ces remarques, je vous demande d'accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 71 voix contre 0. Il n'y a pas d'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), Binz (SE, UDC/SVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgnonecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Clément (FV, PS/SP), Collaud (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel (SE, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), 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), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schoenenweid (FV, PDC/CVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway J. (GR, PDC/CVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfeli-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB). *Total: 71.*

– Le Conseil d'Etat est invité à présenter, dans le délai d'une année, un rapport sur l'objet du postulat.

Postulat N° 2016.07 René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux)¹

Prise en considération

Kolly René (PLR/FDP, SC). D'emblée je voudrais vous affirmer que les postulants n'ont pas la prétention de vouloir révolutionner la politique en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux, ni celle de vouloir sauver tous nos commerces de proximité. Cette démarche s'inscrit dans un souci de rechercher un meilleur équilibre entre la proximité et la centralisation, une inquiétude partagée d'ailleurs par d'autres projets de plans directeurs d'aménagement du territoire dans le canton ainsi que d'autres cantons, en particulier Vaud et Berne. C'est l'addition et la disper-

sion de ces grandes surfaces et centres commerciaux qui posent problème. Il ne s'agit pas d'opposer les petits commerces aux grandes surfaces, ni d'opposer la liberté de commerce à l'intervention étatique. Il s'agit surtout d'une responsabilité politique, d'intérêt public dans la mesure où le développement durable est un but consacré par la Constitution du canton de Fribourg dont nous sommes tous garants.

Il faut remonter aux années 1970 pour se souvenir de l'implantation des premières «cathédrales» de la consommation. Alors c'était formidable! C'était moderne! C'était le progrès! C'était le rêve de Fribourg, mais c'était aussi un réel besoin. Au fil des années, au gré de la conjoncture tantôt ralentie, tantôt accélérée, le mouvement s'est perpétué, entraîné qu'il était par le développement économique, par l'évolution démographique, par la voiture pour chacun, la sortie du samedi, la mode bien sûr et j'en passe! C'était le grand bonheur de voir évoluer ce canton. C'était surtout des effets positifs pour tous: diversification de l'offre commerciale, concurrence, création d'emplois. Tout cela était généré par l'implantation de ces centres.

Aujourd'hui, dans ce domaine, le point de saturation est atteint. Les besoins d'hier ne sont plus les mêmes qu'aujourd'hui. Les effets négatifs dominent: disparition accélérée des commerces de proximité entraînant une perte d'attractivité des centres des localités, saturation du trafic routier, gaspillage du sol. Aujourd'hui, la première motivation pour implanter une grande surface est réactive par rapport aux concurrents commerciaux. On s'observe, on dégage des projets, on réagit par rapport à la concurrence en réaction pour rattraper l'autre. Chacun veut obtenir la position dominante. C'est devenu une vraie compétition inter distributeurs, mais dans un sport réservé uniquement à une élite dont l'artisan indépendant pur, dans le vrai sens du terme, ne peut concourir! La liberté de commerce est chère aux postulants. En revanche, le libéralisme économique devient pervers quand on l'utilise pour occuper une position de monopole, voire d'éliminer la concurrence.

Par ce postulat, nous demandons au Conseil d'Etat son appréciation sur l'implantation actuelle et future des centres commerciaux dans le canton. Une analyse des outils légaux en matière d'autorisation commerciale, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Nous demandons de proposer une politique cantonale dans ces trois domaines cités, de réfléchir aussi sur la possibilité d'application de ces mesures aux futurs centres et, de manière progressive, à ceux qui existent pour éviter des distorsions de concurrence. Voilà les questions soulevées dans notre postulat.

Convaincus que notre canton doit disposer d'une politique actualisée en la matière, non pas pour les empêcher, mais pour maîtriser le développement, il en va de notre responsabilité politique dans la mesure où le développement durable est un but consacré par la Constitution fribourgeoise. Il en va aussi d'une responsabilité économique par rapport aux artisans indépendants de ce canton.

Avec toutes ces considérations, je vous invite bien sûr à accepter ce postulat.

¹ Déposé et développé le 9 mai 2007, BGC p. 620; réponse du Conseil d'Etat le 21 août 2007, BGC p. 1313.

Schorderet Edgar (*PDC/CVP, SC*). Le groupe démocrate-chrétien prend note avec satisfaction que le Conseil d'Etat propose l'acceptation du postulat, un Conseil d'Etat qui va même plus loin que les postulants dans ses considérations quant aux nuisances causées par les implantations des grandes surfaces commerciales dans le canton.

Le groupe démocrate-chrétien soutiendra, à l'unanimité, ce postulat et vous encourage à faire de même. De plus, pour le groupe démocrate-chrétien, l'implantation de telles surfaces doit respecter une politique cohérente sur le plan du développement durable.

Notre groupe demande également au Conseil d'Etat de faire diligence dans l'établissement du bilan de la situation actuelle et future, afin que le canton et les communes concernées puissent rapidement mieux gérer cette problématique et adapter leur plan d'aménagement. Il y a en effet urgence d'optimiser les terrains aujourd'hui disponibles et le canton doit jouer son rôle de coordinateur. Mais l'aménagement du territoire reste une affaire de communes. C'est à elles de définir ce qu'elles veulent en priorité sur leur territoire. Pour les entreprises concernées, celles qui envisagent de s'installer, il est aussi important qu'elles sachent clairement à quoi s'en tenir avant d'engager de gros frais de planification.

Enfin, je relève, au nom du groupe démocrate-chrétien, l'importance du soutien aux commerces de proximité. Quant aux nouvelles implantations de grandes surfaces, nous souhaitons qu'elles soient examinées sous l'angle des nuisances globales qu'elles occasionnent. Le groupe démocrate-chrétien vous remercie de soutenir ce postulat.

Rime Nicolas (*PS/SP, GR*). Le groupe socialiste partage le souci des postulants de voir les grandes surfaces se multiplier de manière incontrôlée. Le nombre de celles-ci dépasse probablement les besoins réels et pourra absorber une augmentation de la population. Les outils que nous avons aujourd'hui pour gérer l'aménagement du territoire ne sont certainement pas suffisants. Au centre de Marly, par exemple, il est prévu l'implantation de deux «hard discounters» et ceci à côté du giratoire des écoles où se rendent quotidiennement 900 élèves. La conformité avec la zone empêche toute opposition éventuelle.

De plus, la création d'un nouveau centre n'augmente presque pas le nombre de places de travail si l'on tient compte des employés déplacés d'un centre à un autre et des places perdues dans les petits commerces de proximité. En fonction du bilan que nous fournirons au Conseil d'Etat, il sera peut-être justifié d'envisager un moratoire pour tout le canton, comme il est prévu dans le cadre de l'agglomération fribourgeoise.

Le groupe socialiste acceptera ce postulat.

Brönnimann Charles (*UDC/SVP, SC*). Die SVP-Fraktion hat sich umgehend mit dem Postulat der Grossräte Kolly und Ducotterd über die kantonale Politik zur Ansiedlung von grossen Einkaufszentren befasst und nimmt wie folgt Stellung: Wir leben ja bekanntlich in einer freien Marktwirtschaft und sind auch einverstanden, dass unter den Grossverteilern

ein Konkurrenzkampf stattfindet und das gilt auch für Kleinere. Im Bereich Raumplanung und Umweltschutz sind die betroffenen Gemeinden zuständig, um die Bewilligungen zu genehmigen. Sie müssen sich an das Raumplanungs- und Baugesetz halten. Und wenn wir hier noch Schranken setzen werden, wird sich das wirtschaftlich in Zukunft negativ auswirken. Schliesslich hat ja der Konsument die freie Wahl, wo er seine Einkäufe macht. Ein Teil der SVP-Fraktion wird diesem Postulat nicht zustimmen.

Mutter Christa (*ACG/MLB, FV*). Le groupe Alliance centre gauche salue ce postulat car dans le domaine des grandes surfaces commerciales, il est déjà fort tard pour agir.

Selon une étude qui a été publiée l'année passée, les grandes surfaces commerciales dans le canton de Fribourg, celles qui existent, celles qui sont déjà approuvées et celles qui sont en construction couvriront 150% des besoins de la population fribourgeoise.

Il faut dire aussi que nos voisins bernois et vaudois couvrent eux-mêmes leurs besoins, donc même avec un accroissement démographique absolument farouche, nous avons beaucoup trop de supermarchés et autres centres commerciaux avec toutes les conséquences pour l'environnement, l'écologie et sociales, que nous connaissons déjà et qui vont se renforcer.

Nous demandons donc, au Conseil d'Etat une étude détaillée pour expliquer la problématique et proposer des solutions, d'un côté pour répondre aux soucis environnementaux, par exemple pour les surfaces existantes de rendre obligatoires une gestion des places de parc, une desserte en transports publics performante, et essayer de répondre à la problématique économique des petites surfaces dans les villages. Les magasins de villages n'ont pas seulement une fonction économique, mais aussi une fonction sociale, qu'une grande surface ne peut pas couvrir et enfin, de prendre les instruments nécessaires en aménagement du territoire.

Là, je dois avouer ma très grande déception face à la première réponse du Conseil d'Etat qui dit que l'aménagement du territoire dans le domaine est du ressort des communes. Certes, c'est correct pour la planification en ce qui concerne le détail, mais le Conseil d'Etat passe sous silence un instrument qui est à sa portée et à sa seule portée, l'instrument le plus important que la Confédération lui donne, à savoir une recommandation de l'Office fédéral du développement territorial du 2 juin 2006. Les Verts ont tout de suite dans la même semaine où cela a été publié, demandé au Conseil d'Etat d'appliquer immédiatement cet instrument. C'est une recommandation que les cantons fixent directement dans le plan directeur, soit l'implantation de grands générateurs de trafic. Il faut les intégrer dans le plan directeur lui-même et ne pas seulement donner des critères qui sont dans notre plan directeur actuel beaucoup trop flous.

Un moratoire pour l'agglomération sur cette grande surface est certes une bonne idée, mais cela vient déjà très tard. Donc, nous demandons de fixer l'endroit où l'on peut encore construire une grande surface directement dans le plan directeur cantonal. Cela permettrait, par exemple à la commune de Marly, de ne pas construire, de ne pas accepter ce hard discounter

allemand dont elle ne veut pas; bien sûr maintenant c'est trop tard, car la commune n'avait pas la possibilité d'interdire cette implantation. Il faut donner aux communes la possibilité d'interdire, même dans une zone industrielle, l'implantation d'un centre commercial supplémentaire et, pour ce faire, c'est au Conseil d'Etat d'agir et je souhaite qu'il utilise les instruments qui sont à sa portée.

Romanens-Mauron Antoinette (PS/SP, VE). Je suis particulièrement satisfaite de voir le large soutien qui est fait à ce postulat. Je suis aussi très satisfaite que ce postulat vienne de la droite elle-même.

En effet, l'implantation effrénée de grandes surfaces pose un problème de gestion du sol, une augmentation de flux de véhicules. Dans un canton qui cherche à augmenter le revenu par habitant, cela n'est pas une solution adéquate pour parvenir à augmenter le revenu moyen par habitant. Je pense que nous devons vraiment mettre un frein et je suis particulièrement satisfaite que ce postulat puisse être accepté et que le Conseil d'Etat puisse ainsi mettre en œuvre les outils qui sont à sa disposition pour limiter sérieusement ces implantations, quasi sauvages, dans tous les sites du canton.

Kolly René (PLR/FDP, SC). Permettez-moi de répondre aux deux questions ou soucis émis par une partie du groupe de l'Union démocratique du centre.

La première question se rapporte à l'autonomie des communes. Or, je ne pense pas qu'il soit dans l'intention des postulants de vouloir limiter le pouvoir des communes en la matière, ni de l'affaiblir. Mais force est de constater que l'implantation de nouveaux centres commerciaux et leurs conséquences positives et négatives dépassent nettement les frontières communales et influence bien sûr le comportement et le fonctionnement d'une vie sociale au-delà du périmètre communal, d'où la nécessité d'avoir une vision globale.

Le deuxième souci a trait à la liberté de commerce et au choix du consommateur. Il faut tout de même rappeler, qu'il faut laisser des alternatives. «Prévenir vaut mieux que guérir» et s'il n'y a pas d'alternative aux grands commerces, il n'y a pas non plus de choix pour le consommateur et le statut d'indépendants, sous forme d'entreprise individuelle, pose des limites déjà par rapport à la capacité financière. Parfois, on n'a pas l'effigie d'un grand groupe pour donner de la force.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC). De nombreux centres commerciaux se sont installés dans notre canton et s'installeront encore avec ou sans nouvelle mesure. La situation géographique de notre canton, un développement démographique important et une guerre entre les différentes chaînes de distribution qui veulent gagner des parts de marché, explique cette frénésie en matière de construction de grandes surfaces. L'équipement et les infrastructures d'une zone à bâtir sont souvent adaptés à une utilisation et un développement normal de celles-ci. Chacun a pu prendre connaissance de l'exemple de la commune de Matran où le syndic se plaint d'un développement inapproprié en demandant de nouvelles mesures.

Le trafic important de véhicules qui se rendent ou qui partent d'un endroit où il y a une importante concentration de magasins de distribution généreuse surcharge le réseau routier, cantonal et communal. Les transports publics ne permettent souvent pas de desservir correctement ces grandes surfaces. Nous avons constaté que des terrains bien situés, qui pourraient accueillir de grandes entreprises à forte valeur ajoutée, qui créeraient des places de travail dont les salaires de leurs employés seraient plus élevés que la moyenne, sont gaspillés.

Nous devons absolument préserver ces surfaces proches des autoroutes qui ont une importance prioritaire pour garantir une promotion économique dynamique. Au contraire, ces nouvelles implantations de centres de distribution offrent de nombreuses places de travail, mais qui sont en partie occupés par des travailleurs français dont le salaire se situe bien au-dessous des salaires pratiqués dans la branche.

Nous n'avons pas encore suffisamment de recul pour apprécier les risques liés à l'abandon de certains bâtiments par des chaînes de distribution, victimes de la guerre des prix.

Seul un rapport complet et détaillé donnera des réponses aux nombreuses questions à résoudre. Le problème est complexe et les solutions apportées ne doivent pas préteriter les propriétaires qui ont déjà investi des montants importants sur ces parcelles.

La définition et la liste de différents types de constructions concernées par de nouvelles dispositions ne seront pas faciles à établir.

Afin d'étudier et de trouver des solutions adéquates aux problèmes que sont les constructions de centres commerciaux et de grandes surfaces, je vous invite à accepter ce postulat.

Godel Georges, Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Je constate que ce postulat soulève un large débat. On s'aperçoit dans les discussions qu'il y a une problématique et je suis heureux qu'une large majorité d'entre vous soutiendra ce postulat pour édicter un rapport circonstancié en la matière et pour éviter de faire de faux pas dans ce domaine.

Donc, je remercie l'ensemble des intervenants avec leurs différentes appréciations.

Permettez-moi tout d'abord d'apporter quelques éléments de la problématique des centres commerciaux, notamment les conséquences sur le principe de l'occupation rationnel du sol sur notre environnement et sur les générateurs de trafic. Je pense qu'il faut dire clairement l'engouement du canton de Fribourg par rapport à l'ensemble de ces grandes surfaces, bien sûr qui est d'obtenir des parts de marchés d'une part, mais surtout en fonction des prévisions de l'évolution démographique, c'est certainement un des éléments. Tout d'abord en fonction de ce qui se passe, je précise, actuellement c'est bien la commune, et cela a été dit, qui a la responsabilité première en aménagement du territoire. Dans la mesure où aujourd'hui les conditions d'affectation pour un centre commercial sont remplies, l'Etat, soit la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, ne peut en aucune manière interdire un centre commercial. On parle de plusieurs

communes, mais aujourd'hui ces communes sans attendre l'intervention de l'Etat, peuvent entreprendre des modifications de leur plan de zones pour éviter si elles ne souhaitent pas, l'implantation de centres commerciaux. Il n'y a pas besoin d'attendre des directives de l'Etat qui, je précise, existent déjà.

D'autres éléments ou conditions bien sûr, doivent être remplis pour qu'une autorisation d'un centre commercial soit délivrée, notamment l'aspect routier, en tant que générateur de trafic. Un centre commercial peut être amené à contribuer aux investissements routiers, c'est l'exemple de Matran. C'était la problématique de Gottéron-Village où des investissements importants étaient programmés, si le projet Gottéron-Village s'était réalisé. C'est important de le signaler, cela ne va pas sans autre, mais il faut admettre qu'il y a des problèmes dans ce secteur. De plus, les transports publics doivent satisfaire les besoins et ce sont là des éléments importants. Par rapport, à l'intervention de M^{me} Christa Mutter relative aux recommandations, je peux vous dire qu'au niveau du plan directeur cantonal de circulation, ces recommandations existent déjà, même si elles ne sont pas intégrées dans le plan directeur cantonal. La problématique consiste en ce qu'il s'agit d'une recommandation. Or, lorsque vous êtes confrontés à des juristes, quel est l'avis qui est pris en compte, si vous allez devant un tribunal? Je le répète et c'est important aujourd'hui, parce que la critique provient de la situation actuelle, les communes ont les éléments en main, les bases légales pour modifier leur plan si elles ne souhaitent pas de nouvelles implantations, lesquelles il faut reconnaître créent des difficultés.

Par ailleurs, vous savez que nous avons mis le projet d'agglomération en consultation, cela a été relevé par l'un ou l'autre d'entre vous! Cette consultation a amené bien sûr quelques remarques, mais les critiques les plus virulentes, ne viennent pas de la consultation interne au canton, mais elles proviennent de l'Office de développement territorial. Je ne vais pas vous relater tout ce qu'ils nous ont dit, mais d'une manière générale, l'Office fédéral estime que l'Etat n'est pas assez interventionniste dans le domaine de l'aménagement du territoire. Or, cette critique n'est pas faite uniquement pour le canton de Fribourg, mais elle est faite d'une manière générale pour tous les projets d'agglomération.

Un point positif qui est ressorti de la prise de position de l'ODT, eh bien c'est la mention du moratoire pour les grandes surfaces. Il est dit clairement qu'il ne faudrait pas l'introduire uniquement pour l'agglomération, mais sur l'ensemble du canton. Je pense que cela mérite une analyse de fond. Faut-il oui ou non un moratoire? Personnellement, je pense qu'il doit y avoir une analyse de fond pour savoir où l'on veut implanter ces grandes surfaces, parce que l'on ne peut pas dire qu'on arrête tout. L'important est de savoir où on les implante en fonction de différents critères, dont notamment celui de l'aménagement du territoire, de l'utilisation rationnelle du sol, du problème environnemental, du bruit et de toutes les nuisances que cela implique.

En conséquence, il est indispensable de faire une étude dans ce domaine, afin de gérer cette problématique en

tenant compte des aspects d'aménagement du territoire, d'utilisation rationnelle du sol, de la protection de l'environnement etc.

Avec ces considérations je vous demande bien sûr d'accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 66 voix contre 4. 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), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Clément (FV, PS/SP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Ganiot (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Girard (GR, PS/SP), 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), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Menoud (GR, PDC/CVP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E. (SC, PDC/CVP), Schorderet G. (SC, UDC/SVP), Schuway J. (GR, PDC/CVP), Schuway R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempf-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Thürler (GR, PLR/FDP), Tschopp (SE, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB). Total: 66.

Ont voté non:

Binz (SE, UDC/SVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Ith (LA, PLR/FDP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP). Total: 4.

S'est abstenue:

Feldmann (LA, PLR/FDP). Total: 1.

– Le Conseil d'Etat est invité à présenter, dans le délai d'une année, un rapport sur l'objet du postulat.

Projet de loi N° 15 sur l'impôt sur les successions et les donations

Rapporteur: **Jean-Louis Romanens** (PDC/CVP, GR).
Commissaire: **Claude Lässer**, Directeur des finances.

Deuxième lecture¹

CHAPITRE 1

ART. 1 À 9

– Confirmation de la première lecture.²

¹ Entrée en matière et 1^{re} lecture le 13 septembre 2007, BGC pp. 983ss.

² Les propositions de la commission (projet bis) figurent en pp. 1163ss.

CHAPITRE 2

ART. 10 À 21

ART. 19^{bis} (NOUVEAU)

Le Rapporteur. Je vous demande au nom de la commission de confirmer les premiers débats.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat s'oppose toujours à la variante de la commission. Cette variante signifie de façon très concrète que les donations mixtes ne seraient quasiment jamais imposées. Cette pratique ne convainc pas, puisqu'elle télescope deux questions, à savoir celle de la qualification de l'acte et celle de la base de calcul de l'imposition. On ne saurait, en effet, exclure l'existence d'une donation mixte pour la seule raison que la valeur fiscale de l'immeuble est inférieure ou égale à son prix de vente. Ainsi se référer à la valeur fiscale plutôt qu'à la valeur vénale objective, c'est-à-dire à la valeur réelle de l'immeuble, conduit à des incohérences puisqu'on prétend comparer des valeurs établies selon des critères différents.

La solution que propose le Conseil d'Etat présente l'avantage de la cohérence et garantit un traitement plus égal entre les contribuables. Le bénéficiaire d'une donation mixte n'est ni avantagé, ni désavantagé par rapport au donateur d'un immeuble entier. Il ne l'est pas non plus par rapport à l'acquéreur d'un immeuble à titre onéreux.

En résumé, la solution retenue par la commission provoque de nombreuses inégalités de traitement, notamment il y a une inégalité de traitement entre celui qui reçoit un immeuble entièrement à titre gratuit et celui qui n'en reçoit qu'une partie. Il y a inégalité de traitement entre celui qui reçoit une chose mobilière et celui qui reçoit un immeuble.

Je vous invite donc à maintenir la proposition initiale du Conseil d'Etat, c'est-à-dire à ne pas accepter l'article 19^{bis} nouveau.

– Au vote, l'article 19^{bis} (nouveau) est confirmé par 42 voix contre 22. Il y a 1 abstention.

Ont confirmé le résultat de la 1^{re} lecture:

Andrey (GR, PDC/CVP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillot (FV, UDC/SVP), Duc (BR, ACG/MLB), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (), Rossier (GL, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP), Zadory (BR, UDC/SVP). *Total: 42.*

Ont infirmé le résultat de la 1^{re} lecture:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminboeuf (BR, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/

SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Thomet (SC, PS/SP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB). *Total: 22.*

S'est abstenu:

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

– Confirmation de la première lecture.

CHAPITRE 3

ART. 22 À 25

ART. 23 AL. 1 LET. A,B ET C (NOUVELLES)

Le Rapporteur. Concernant le chapitre 3, l'article 23, je vous invite à suivre la position de la première lecture. Je vous rappelle que ce taux unique avait été choisi pour des raisons de simplification, de meilleure lisibilité de la loi et que, finalement, le coût de ce taux unique est tout à fait raisonnable puisqu'il est de 74 000 francs pour le canton et de 50 000 francs pour les communes.

Par ailleurs, pour les petites donations, les petites libéralités, la franchise de 5000 francs joue un rôle très important. A notre avis, il est donc essentiel que tous les bénéficiaires de libéralités bénéficient d'une réduction d'impôt, y compris les libéralités importantes. Cela aura l'avantage de pouvoir attirer et, je l'espère, maintenir dans le canton des fortunes importantes.

Le Commissaire. Le Conseil d'Etat n'est toujours pas convaincu des arguments avancés. On a déjà fait le débat lors de la première lecture, hier. Au vu des résultats de la première lecture, au vu du résultat des votes précédents, je crois qu'il est inutile d'insister encore et par conséquent, nous nous rallions par gain de temps.

Girard Raoul (PS/SP, GR). Je ne sais pas si le combat est perdu d'avance, mais vous me permettez de m'arrêter une fois encore sur cet article 23, qui est quand même un article charnière de cette loi sur l'impôt sur les successions et les donations.

Comme je l'ai dit hier, cette loi telle qu'elle est présentée initialement par le Conseil d'Etat, est très équilibrée. L'article 23 est un élément important de cet équilibre. Je rappelle qu'un système de taux progressif est une règle fondamentale dans notre fiscalité, fiscalité moderne, et cette règle ne doit pas être abandonnée dans cette loi. 80% des cantons de ce pays pratiquent de la sorte au niveau des successions.

La loi que nous préparons ce matin, même avec des taux progressifs, restera largement favorable en comparaison intercantonale.

Je vous invite donc à ne pas modifier la version initialement proposée, ceci pour des rentrées financières, également au niveau du canton et communes. Il serait faux de penser que les montants que nous allons économiser sont ceux qui ont été mentionnés tout à l'heure. Il faut les comparer en pour-cent; il peut y avoir des variations énormes d'une année à l'autre.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Unsere Fraktion wird ebenfalls die frühere Version des Staatsrates unterstützen. Gerade bei einem unverhofften Einkom-

men, wie es Erbschaften und Schenkungen darstellen, ist es nicht begreiflich, wieso vom Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abgewichen werden soll. Gerade bei diesen Einkommen sollte dieser Grundsatz nicht verlassen werden. Wir stimmen hier über eine sehr moderate Progression ab, die ausserdem schon bei einer halben Million aufhört. Das heisst: Die noch höheren Einkommen werden wirklich zu einem sehr bescheidenen Satz besteuert. Ich lade Sie deshalb ein, diesen Grundsatz nicht zu verlassen und auch den Staat nicht unnötig weiterer Einnahmen zu berauben. Wir haben bis jetzt sämtliche Anträge der Kommission, die weitergingen als jene des Staates, befürwortet. Das wird sich auch in der Staatskasse bemerkbar machen. Ich bitte Sie deshalb, bei diesem letzten Element nun einmal auf die frühere Version zurückzukommen.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). Auch ich möchte noch einmal, obwohl ich vielleicht nicht gross Erfolg haben werde, auf das System, das vom Staatsrat vorgeschlagen ist, zurückkommen. Es ist, wie schon gesagt, eine moderate progressive Steuererhebung. Der Staat braucht Geld, irgendwoher muss er es nehmen. Und wenn wir es bei den Erbschaften nehmen, die uns quasi als Geschenk zukommen, dann ist es etwas Anderes, als wenn wir es bei den Einkommen erheben. Sparen wir besser bei der Steuererhöhung bei den Einkommen und nehmen das Geld bei den Erbschaften. Ich muss daran erinnern, dass es nicht die direkten Linien angeht, sondern Enkel, Nichten. Wenn Sie das Glück haben, einen Onkel zu haben, der keine Kinder hat, dann erben Sie. Aber das ist ein Glücksfall, das ist ein Geschenk. Wir können schon sagen, dass das Geld schon versteuert worden sei, Einkommens- und Vermögenssteuer. Die Person aber, die das Geld erhält, hat das Geld noch nie versteuert und was sie dem Staat gibt, das ist sehr klein und tut nicht weh. Ich glaube auch, dass es nicht an uns ist, zu sagen, ob das Steuersystem vereinfacht wird oder nicht. Ich glaube, das müssen der Staatsrat und die Verwaltung beurteilen und man hat in der ersten Lesung gehört, dass das kein Argument ist. Ich denke also, es wäre wirklich sinnvoll, wenn wir ein bisschen überlegen, dass der Staat Geld braucht und dass, wenn wir Geld erhalten, seien es Franken 500 000.–, seien es Millionen (es gibt Beispiele in den letzten Jahren, wo mehrere Millionen vererbt worden sind), wir hier ein wenig weg geben, es uns nicht weh tut.

Ith Markus (PLR/FDP, LA). Je suis bien content que le Conseil d'Etat se soit rallié à la proposition de la commission, mais pour finir, nous n'avons pas gagné de temps puisque que la discussion recommence. J'ai deux éléments à relever à nouveau: les grosses fortunes, bien évidemment, vont aussi payer plus d'impôt, même avec un taux fixe. Elles vont payer davantage et il ne faut pas déséquilibrer cela avec un taux progressif. Le deuxième élément est que ces fortunes ont déjà été taxées une première fois et qu'elles vont l'être encore une fois. Dès lors, entre-deux, il ne faut pas encore faire une imposition plus que proportionnelle.

Je vous invite donc à soutenir la version de la commission.

Le Rapporteur. Je prends note des trois interventions, chacun restant cantonné sur ses positions. Je préciserai à M^{me} Haenni qu'il appartient au Parlement de légiférer et non au Conseil d'Etat; c'est encore le Parlement qui peut décider le système qu'il veut choisir et non le Conseil d'Etat et l'administration. Je pense que ce sont des choses qui doivent être claires.

J'ai déjà parlé tout à l'heure de l'attrait du canton par cette loi. Je crois qu'on a vécu dans ce canton le départ de grosses fortunes pour liquider leur succession dans le passé. Il serait malheureux de revivre de tels événements qui ont fait perdre plusieurs centaines de milliers de francs au canton.

Je rappelle que la petite différence de 74 000 francs pour le canton et de 50 000 francs pour les communes doit être considérée comme un investissement, puisque s'il y a deux grosses successions qui s'ouvrent dans le canton, on va récupérer ce montant très, très rapidement.

Je vous invite encore une fois à confirmer le vote de la première lecture.

Le Commissaire. Comme cela a été relevé, si je me suis rallié c'est parce que je pars de l'idée que «la messe est dite» et que je vais vous faire gagner du temps. Je constate que ce n'est pas le cas, comme cela a été relevé.

Encore une fois, les arguments de simplification par exemple, à mon sens, ne tiennent pas la route. Le système qui est proposé par le Conseil d'Etat dans le projet initial n'est pas compliqué.

De plus, le fait de dire que de grosses fortunes vont venir parce qu'on n'a pas de progressivité, je pense que ce n'est pas un bon argument. Encore une fois, je pense que les positions sont claires. Il faut donc passer au vote.

Le Président. Je vais suivre vos propos et je vais passer au vote.

M^{me} Haenni demande la parole. Je la lui donne uniquement si c'est pour corriger un fait erroné.

Hänni-Fischer Bernadette (PS/SP, LA). On m'a signalé que la traduction n'était pas correcte. Or, je n'ai pas dit que c'est le Conseil d'Etat qui décide, bien sûr c'est le Parlement! Mais j'ai dit que le Conseil d'Etat avait dit, l'autre jour, que la simplification n'était pas un argument. C'est pour cela que je voulais apporter une rectification.

– Au vote, l'article 23 al. 1 let. a, b, c (nouvelles) est confirmé par 51 voix contre 23. Il y a 1 abstention.

Ont confirmé le résultat de la 1^{re} lecture:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgnicht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/

FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Rapporteur (,), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E.(SC, PDC/CVP), Schorderet G.(SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP), Vonlanthen (SE, PLR/FDP). *Total: 51.*

Ont infirmé le résultat de la 1^{re} lecture:

Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Chassot (SC, ACG/MLB), Corminbœuf (BR, PS/SP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Girard (GR, PS/SP), Hänni-F (LA, PS/SP), Jelk (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Marbach (SE, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Piller V. (BR, PS/SP), Raemy (LA, PS/SP), Rey (FV, ACG/MLB), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Thomet (SC, PS/SP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB). *Total: 23.*

S'est abstenu:

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

– Confirmation de la première lecture.

CHAPITRE 4 À 10

– Confirmation de la première lecture.

TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Confirmation de la première lecture.

Vote final

– Au vote final, ce projet de loi est adopté dans son ensemble, sans modification, par 57 voix contre 12. Il y a 4 abstentions.

Ont voté oui:

Ackermann (SC, PDC/CVP), Andrey (GR, PDC/CVP), Badoud (GR, PLR/FDP), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Boschung M. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgknecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Corminbœuf (BR, PS/SP), Cotting (SC, PLR/FDP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Gavillet (GL, PS/SP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Haenni (BR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Ith (LA, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jendly (SE, PDC/CVP), Johnner-Et. (LA, UDC/SVP), Jordan (GR, PDC/CVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Marbach (SE, PS/SP), Page (GL, UDC/SVP), Peiry C. (SC, UDC/SVP), Peiry S. (FV, UDC/SVP), Piller A. (SE, UDC/SVP), Piller V. (BR, PS/SP), Rapporteur (,), Rossier (GL, UDC/SVP), Schorderet E.(SC, PDC/CVP), Schorderet G.(SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Thalmann-B (LA, UDC/SVP), Thürler (GR, PLR/FDP), Vial (SC, PDC/CVP). *Total: 57.*

Ont voté non:

Aebischer (SC, PS/SP), Aeby-Egger (SC, ACG/MLB), Berset (SC, PS/SP), Fürst (LA, PS/SP), Ganioz (FV, PS/SP), Krattinger (SE, PS/SP), Morel (GL, PS/SP), Mutter (FV, ACG/MLB), Raemy (LA, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Weber-G M. (SE, ACG/MLB). *Total: 12.*

Se sont abstenus:

Girard (GR, PS/SP), Rime (GR, PS/SP), Schnyder (SC, PS/SP), Thomet (SC, PS/SP). *Total: 4.*

Motion N° 146.06 Charly Haenni (loi sur la promotion économique/ LPEc)¹

Prise en considération

Haenni Charly (PLR/FDP, BR). Cette motion avait pour but d'instaurer un fonds devant servir une aide financière sélective aux projets d'intérêts régionaux, aux projets innovants ayant un impact sur le développement économique et devait permettre la recherche de nouveaux débouchés. La particularité de la démarche était liée au financement puisqu'il était prévu un cofinancement, d'une part, du canton et, d'autre part, des régions ou des communes concernées. Cette mesure devait permettre d'élargir le cadre quelque peu restrictif de l'actuelle loi sur la promotion économique, notamment l'aide aux communes pour l'amélioration des infrastructures. Il s'agissait aussi, de manière sous-jacente, d'anticiper la modification, voire la suppression des aides directes de la Confédération, notamment l'arrêté Bonny.

Eu égard à la mise en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la nouvelle politique régionale et, *de facto*, des modifications qui vont être apportées à la loi cantonale sur la promotion économique, le but de la motion est partiellement réalisé, comme il est mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat. Je dis partiellement, puisque le projet de loi sur la promotion économique, en consultation actuellement, prévoit d'une part, les formes de promotion et de contributions financières d'une manière élargie et, d'autre part, l'idée d'un fonds est réalisée, mais uniquement au niveau cantonal, conformément aux nouvelles dispositions de la législation fédérale.

Dès lors, comme le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion, il ne me paraît pas utile d'entamer le débat. Je préfère retirer cette motion, non sans annoncer que le groupe libéral-radical déposera dans les mois à venir une nouvelle motion demandant une véritable politique régionale.

En effet, à nos yeux, la nouvelle loi sur la politique régionale de la Confédération (LPR), est davantage un acte de politique cantonale de la Confédération, ce qui a pour conséquence que la politique régionale est en partie oubliée.

C'est avec ces considérations que je retire cette motion.

– Le Grand Conseil prend acte du retrait de cette motion.

¹ Déposée le 15 mai 2006, BGC p. 949; développée le 27 juin 2006, BGC p. 1539; réponse du Conseil d'Etat, BGC p. 1198.

Postulat N° 303.05 Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand
(création d'un tramway en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly)¹

Prise en considération

Dorand Jean-Pierre (PDC/CVP, FV). Si nous regardons la réponse du Conseil d'Etat, elle traite du présent, des conditions de déplacement de plus en plus difficiles dans l'agglomération, spécialement sur l'axe Péroilles-Marly. Elle traite de la CUTAF qui doit gérer l'ensemble des déplacements dans un cadre régional. Elle parle également de l'étude d'un nouveau système de transport automatique selon un diagnostic et des propositions auxquelles les postulants peuvent se rallier.

Maintenant, je serai bref, mais imaginez un instant que nous sommes en 2017, dans dix ans. Imaginez cette partie de l'agglomération desservie par des rames de tramways reliant la gare CFF, d'un côté, au parking d'échange de la Crausa à Marly et, de l'autre côté, à Forum Fribourg. Les automobilistes qui laissent leur voiture dans les parcs de dissuasion obtiennent un billet aller-retour de tramway. Les Marlinois, les étudiants, les gens qui sont en ville peuvent embarquer aux arrêts prévus le long de cette nouvelle ligne. Je vous rappelle peut-être aussi que le pont de Péroilles est dimensionné pour cela. Je vous signale que nos prédécesseurs, en 1922, avaient déjà prévu de faire aller un tramway depuis Péroilles où il arrivait, le fond de Péroilles, jusqu'à Marly. Malheureusement, on a laissé tomber cette bonne idée en 1936.

J'espère donc que pour toutes ces raisons vous suivrez l'avis du Conseil d'Etat et que vous voulez bien transmettre ce postulat.

Décaillet Pierre (UDC/SVP, FV). Le groupe de l'Union démocratique du centre a examiné avec attention le postulat de MM. Nicolas Bürgisser et Jean-Pierre Dorand au sujet de la création d'un tramway en site propre, entre la gare CFF de Fribourg et le sud de Marly. Nous espérons qu'un jour nous verrons la concrétisation d'une liaison par le rail entre la gare CFF de Fribourg et le sud de Marly en utilisant la voie industrielle qui existe déjà entre la gare de Fribourg et le plateau de Péroilles.

Prochainement, une halte CFF sera construite à la hauteur du site de Saint-Léonard. Le jour où cette liaison par le rail sera en fonction entre Marly et le site de Saint-Léonard, la durée du parcours, qui est de presque 25 minutes en bus TPF, sera réduite de plus de la moitié, soit moins de 10 minutes.

Avec un parc de dissuasion au pied de la descente de la Crausa, les automobilistes venant du plateau du Muret et de Marly auront intérêt à utiliser ce moyen de transport public pour se rendre au centre de Fribourg ou sur le site de Saint-Léonard. Cela sera également le cas pour les habitants de la ville de Fribourg qui iront suivre les compétitions sportives: hockey, football, athlétisme et, bientôt je l'espère, basketball, sur le site

de Saint-Léonard. De plus, les étudiants pourront rallier rapidement le plateau de Péroilles. Les problèmes actuels de circulation ainsi que la qualité de vie en ville de Fribourg s'en trouveront améliorés.

Toutefois, je me demande dans combien d'années pourrions-nous assister éventuellement à l'inauguration de cette réalisation? Est-ce que M. le Commissaire du gouvernement peut me donner des précisions ou une réponse à ce sujet?

En conclusion, c'est avec enthousiasme et à l'unanimité, que le groupe de l'Union démocratique du centre soutiendra ce postulat.

de Weck Antoinette (PLR/FDP, FV). Qui pourrait être contre une nouvelle liaison de transport public entre la gare et Marly? En tout cas pas les milliers d'automobilistes qui se trouvent coincés dans des bouchons chaque jour! Reste à savoir comment faire cette liaison et, surtout, à quel prix! Les postulants aimeraient un tramway.

Le projet d'agglomération, lui, propose un système de transport automatisé, une sorte de métro. Là, on rêve. Oui, on rêve car un métro ou un tramway a certainement un coût disproportionné pour une agglomération de 70 000 habitants. Nous ne sommes pas encore Paris, ni Nice, ni Tokyo même si nous connaissons une progression du taux démographique importante.

En revanche, l'idée de faire poursuivre les trains régionaux sur l'ancienne ligne de marchandises paraît plus raisonnable.

C'est pour cela que le groupe libéral-radical soutient le Conseil d'Etat dans sa volonté d'étudier ce postulat et de proposer un projet réaliste.

de Reyff Charles (PDC/CVP, FV). Le groupe démocrate-chrétien soutiendra également la proposition de prise en considération de ce postulat.

Tout d'abord, à la lecture de la réponse du Conseil d'Etat, nous constatons qu'à l'évidence les demandes des postulants sont déjà satisfaites puisque l'étude est en cours; on nous parle d'une conclusion en été 2007, nous attendons donc avec impatience ces résultats. Précisez toutefois que pour le groupe démocrate-chrétien également il est important de ne pas se contenter de la notion de moyens de transport automatique ou de l'ancienne voie industrielle – le Conseil d'Etat le dit d'ailleurs puisqu'il a demandé dans le cadre de cette étude que des variantes soient prévues.

Il est donc pour nous nécessaire de ne pas s'arrêter d'ores et déjà à un mode de transport déterminé. De plus, il ne faut pas se limiter à l'étude de la seule utilisation de la voie industrielle, mais examiner également d'autres tracés et ne pas perdre de vue l'idée d'une prolongation tant jusqu'à Marly, d'un côté, qu'au-delà de la gare de Fribourg, que ce soit en direction de Givisiez, que ce soit en direction de Guin, de l'autre côté. Le groupe démocrate-chrétien soutiendra la prise en considération de ce postulat.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV). Nous saluons ce postulat dans le sens où il ouvre une étude sur un nouveau moyen de transport public. Contrairement à ma collègue, M^{me} de Weck, nous ne pensons pas que c'est

¹ Déposé le 15 décembre 2005, BGC p. 1875 et développé le 15 février 2006, BGC p. 315; réponse du Conseil d'Etat BGC p. 1321.

un investissement qui devrait surtout faire de la place pour que les automobilistes puissent ensuite rouler plus vite sur la chaussée, mais au contraire pour leur permettre de laisser la voiture au garage et d'utiliser ce nouveau moyen de transport. Techniquement aussi, ce n'est pas certain qu'un nouveau moyen de transport automatique soit du rêve et, pas le tramway!

Dans la technique moderne, le système de métro léger n'est pas forcément beaucoup plus coûteux qu'un tramway! Donc, côté technique, nous attendons l'étude du Conseil d'Etat qui, d'après les annonces, devrait être finie, comme l'a mentionné aussi M. de Reyff.

Nous pensons qu'il est important d'élargir un peu l'angle de vue de cette étude. Effectivement, c'est important dans les transports publics de penser «réseau» et pas seulement «tronçon», d'éviter les transbordements. Dès lors, il est nécessaire de regarder s'il y a d'autres tronçons qu'on peut préserver en site propre vers le Schoenberg, dans la direction Givisiez – Granges-Paccot, dans le prolongement de Villars-sur-Glâne.

Qu'est-il possible de faire en réseau? Pour ne pas seulement entrer dans le rêve, tout d'abord, quels sont les moyens de transport qu'on pourrait faire avec une amélioration du système actuel en site propre, avec un crédit de promotion d'électrification du réseau actuel? Ce serait beaucoup moins coûteux et, dans un premier temps, beaucoup plus efficace d'étendre enfin le réseau de trolley électriques jusqu'au fond de Marly avec les dessertes de toutes les lignes principales. Dans ce domaine-là, avec quelques millions et non pas quelques dizaines de millions, on fait beaucoup de choses. Merci de bien vouloir étudier un peu plus largement cette question.

Berset Solange (PS/SP, SC). Le groupe socialiste soutient ce postulat. Il lui paraît très important d'étudier, non seulement d'étudier, mais aussi d'envisager très rapidement de pouvoir mettre en œuvre une variante qui permette vraiment d'améliorer le transport public en commun et de le rendre plus efficace.

Nous attendons avec impatience le résultat de cette étude et surtout des propositions qui en découleraient. Le groupe socialiste soutient donc ce postulat.

Vonlanthen Beat, Directeur de l'économie et de l'emploi. J'aimerais tout d'abord remercier toutes les intervenantes et intervenants qui soutiennent unanimement ce postulat.

Le Conseil d'Etat a déjà abordé la question de desserte du plateau de Pérolles dans un rapport de janvier 2004 sur le postulat Nicolas Bürgisser concernant la desserte du plateau de Pérolles par train. Dans sa conclusion, il évoquait la possibilité d'une variante novatrice résidant dans la construction d'un système automatique de desserte du plateau de Pérolles avec des prolongements possibles jusqu'à des sorties d'autoroute et indiquait qu'une telle variante serait réalisée. L'étude en question a été lancée en 2006 déjà et ses conclusions étaient attendues pour l'été 2007. Malheureusement, il y a eu du retard et les résultats ne seront pas connus avant la mi-novembre de cette année.

Le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération le postulat du député Dorand. Le rapport y

relatif vous sera transmis dans le délai légal. Bien évidemment, les résultats de l'étude susmentionnée et également les idées visionnaires du postulant seront pris en considération et intégrés dans le rapport.

J'aimerais quand même revenir sur quelques questions qui ont été soulevées par les différents intervenants. Bien évidemment, il faut développer une vision. Il faut vraiment avoir une idée claire sur la façon d'améliorer la situation du trafic. Pour le calendrier, je ne peux pas encore vous dire concrètement quand la chose pourra se réaliser. Une analyse approfondie doit être faite. Ensuite, on pourra développer un projet réaliste et un projet payable. Dans ce contexte-là, entre en ligne de compte l'idée du fonds d'infrastructure, le fameux projet d'agglomération qui pourrait aussi servir à un cofinancement de ce projet.

Bien évidemment, le Conseil d'Etat prendra en considération ou essaiera de développer différentes variantes pour élargir un peu cette étude.

Avec ces quelques considérations, je vous prie de bien vouloir accepter ce postulat.

– Au vote, la prise en considération de ce postulat est acceptée par 68 voix contre 0. Il n'y a pas d'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), Boschung B. (SE, PDC/CVP), Bourgeois (SC, PLR/FDP), Bourgnecht (FV, PDC/CVP), Bourguet (VE, PDC/CVP), Brodard (SC, PDC/CVP), Brönnimann (SC, UDC/SVP), Bulliard (SE, PDC/CVP), Burkhalter (SE, PLR/FDP), Bussard (GR, PDC/CVP), Butty (GL, PDC/CVP), Cardinaux (VE, UDC/SVP), Chassot (SC, ACG/MLB), Collaud (BR, PDC/CVP), Collomb (BR, PDC/CVP), Cötting (SC, PLR/FDP), de Reyff (FV, PDC/CVP), de Weck (FV, PLR/FDP), Décaillet (FV, UDC/SVP), Dorand (FV, PDC/CVP), Ducotterd (SC, PDC/CVP), Fasel-Roggo (SE, ACG/MLB), Feldmann (LA, PLR/FDP), Frossard (GR, UDC/SVP), Fürst (LA, PS/SP), Gavillet (GL, PS/SP), Genoud (VE, UDC/SVP), Glardon (BR, PDC/CVP), Glauser (GL, PLR/FDP), Gobet (GR, PLR/FDP), Hänni-F (LA, PS/SP), Hunziker (VE, PLR/FDP), Jelk (FV, PS/SP), Jöhner-Et. (LA, UDC/SVP), Kolly (SC, PLR/FDP), Krattinger (SE, PS/SP), Lauper (SC, PDC/CVP), Longchamp (GL, PDC/CVP), Losey (BR, UDC/SVP), Marbach (SE, PS/SP), 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), Rime (GR, PS/SP), Romanens A. (VE, PS/SP), Romanens J. (GR, PDC/CVP), Rossier (GL, UDC/SVP), Schnyder (SC, PS/SP), Schorderet E (SC, PDC/CVP), Schorderet G (SC, UDC/SVP), Schuwey J. (GR, PDC/CVP), Schuwey R. (GR, UDC/SVP), Siggen (FV, PDC/CVP), Stempfel-H (LA, PDC/CVP), Studer A. (SE, ACG/MLB), Studer T. (LA, PDC/CVP), Thalman-B (LA, UDC/SVP), Thomet (SC, PS/SP), Vial (SC, PDC/CVP), Weber-G M. (SE, ACG/MLB). *Total: 68.*

– Le Conseil d'Etat est invité à présenter, dans le délai d'une année, un rapport sur l'objet du postulat.

Clôture de la session

Le Président. Notre horloge dans l'enceinte du Grand Conseil vient de sonner onze heures. C'est assez inhabituel et j'imagine que chacun aura de quoi, plus

ou moins agréablement, occuper l'heure qui lui reste jusqu'à midi!

Je tiens cependant à remercier tous les intervenants des débats, Mesdames et Messieurs les Député(e)s, le Conseil d'Etat, la presse parlementaire pour l'écho qu'elle fait de nos travaux dans les journaux, le Bureau du Grand Conseil, notre secrétariat et tous les acteurs qui ont travaillé à la mise sur pied de cette session.

Je vous donne donc rendez-vous pour notre prochaine session du Grand Conseil, le mardi 9 octobre.

- La séance est levée à 11 heures.

Le Président:

Jacques MORAND

Les Secrétaires:

Monica Engheben, *secrétaire générale*

Mireille HAYOZ, *secrétaire générale adjointe*

MESSAGE N° 7 *12 mars 2007*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
modifiant certaines dispositions
relatives à la gestion par prestations

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet d'adaptation de la législation cantonale à la gestion par prestations.

1. INTRODUCTION

Le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations (GMP) expirera le 31 décembre 2007. Il ne sera pas prolongé. Afin de permettre à l'administration de continuer à pratiquer la gestion par prestations, il est nécessaire d'ancrer les principes qui la régissent dans la législation ordinaire. De plus, il convient de donner une assise légale à l'établissement du catalogue de prestations qui découle de l'analyse des prestations de l'Etat (APE) actuellement en cours dans l'administration cantonale.

2. RAPPEL DES PRINCIPALES PHASES DU PROJET GMP

Le 5 octobre 1999, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un message et un projet de décret relatifs à l'introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations. Cet objet s'inscrivait dans le cadre du programme des réformes administratives et institutionnelles de la législature 1997–2001. Les principaux objectifs fixés par cette démarche étaient:

- a) de clarifier l'action de l'Etat par une détermination rigoureuse des rôles, des prestations et des coûts;
- b) de dynamiser les services publics, en leur fixant des objectifs et en leur donnant les moyens et la responsabilité de les atteindre;
- c) de promouvoir la qualité des prestations et leur adéquation aux besoins;
- d) de favoriser une gestion axée sur l'efficacité et le moindre coût.

Le 8 février 2000, le Grand Conseil a adopté le décret qui lui était soumis par 91 voix contre 2.

Durant la quatrième année d'expérimentation, le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil, le 2 juin 2004, le rapport N° 136 relatif au projet «Introduction dans l'administration cantonale, à titre expérimental, de la gestion par mandats de prestations» (GMP). Il y expose, sur la base d'une évaluation externe, son appréciation au terme de la phase expérimentale ainsi que ses intentions concernant la suite à lui donner. Il mentionne que son objectif consiste à adapter le modèle actuel de GMP en se basant sur l'expérience acquise et à déterminer avec précision les conditions nécessaires à son futur déploiement. En outre, il indique qu'il prévoit de coordonner le développement de la GMP avec deux autres projets de modernisation de l'administration cantonale. Le premier concerne l'application des dispositions de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) qui ont trait à la gestion par prestations.

Le deuxième projet, présenté au Grand Conseil dans le rapport N°147 du 24 août 2004, envisage de procéder à une analyse des prestations de l'Etat (APE) aboutissant à la constitution d'un catalogue des prestations de chaque unité administrative. Compte tenu de ces différents projets, il proposait de prolonger la phase expérimentale de la GMP jusqu'au 31 décembre 2006. Pendant cette période, il s'agissait d'adapter et d'améliorer le modèle de gestion par prestations.

Le 13 octobre 2004, le Grand Conseil a traité en plénum le rapport N° 136 et le projet de décret qui proposent une prolongation de l'expérimentation GMP. Il est alors décidé d'adapter le modèle prévu à la réalité fribourgeoise et de permettre de prolonger la durée de validité du décret initial. Au terme de cette phase expérimentale, l'objectif est d'introduire un certain nombre de règles dans la législation ordinaire afin de donner une assise légale à cette nouvelle forme de gestion. Au vote final, le projet de décret a été adopté par 64 voix contre 40. L'expérience GMP a été ainsi prolongée jusqu'au 31 décembre 2006. Finalement, par ordonnance du 13 juin 2006 et conformément à la délégation prévue à l'article 4 al. 6 du décret concernant l'introduction de la GMP, le Conseil d'Etat a prolongé la phase expérimentale jusqu'au 31 décembre 2007.

3. TRAVAUX ACCOMPLIS DEPUIS 2004

Compte tenu de la décision prise par le Grand Conseil de prolonger l'expérience GMP, et sur la base de certaines recommandations de l'évaluation, le comité de pilotage a décidé d'apporter plusieurs améliorations au modèle standard de gestion par prestations. Les principaux travaux entrepris depuis 2004 et qui s'achèveront à fin 2007 peuvent être résumés ainsi:

- Adaptation de la structure de la comptabilité analytique, notamment la présentation des différents niveaux de coûts par prestations,
- Etablissement d'un nouveau manuel de comptabilité analytique pour les unités administratives de l'Etat dotées d'une comptabilité analytique,
- Mise en œuvre d'une procédure de bouclage périodique des comptes,
- Automatisation de l'extraction des données analytiques pour faciliter la production des justificatifs par prestations (pour le budget et les comptes de l'Etat) et des rapports de controlling,
- Rédaction, pour les unités administratives pratiquant la gestion par prestations, d'un manuel présentant une méthode pragmatique pour définir les prestations et les indicateurs de gestion,
- Mise en œuvre d'une pré-étude pour le remplacement des applications de saisie des temps,
- Création d'un nouveau modèle de justificatif pour la gestion par prestations destiné aux Directions, au Conseil d'Etat et à la Commission des finances et de gestion,
- Insertion dans les fascicules du budget et des comptes de l'Etat des résultats analytiques relatifs à la gestion par prestations,
- Elaboration d'une planification budgétaire pluriannuelle par prestations,

- Etablissement de nouveaux rapports de controlling à l'attention du Conseil d'Etat, des Directions et des unités administratives,
- Définition des lignes directrices pour la mise en œuvre d'une structure de controlling centralisée et décentralisée.

De plus, certains objectifs initiaux – probablement trop théoriques et ambitieux – ont été revus. C'est ainsi qu'il a été constaté qu'il ne serait pas possible ni souhaitable de généraliser l'attribution de mandats de prestations à toutes les unités administratives de l'Etat. Il a également été renoncé à soumettre ces mandats au Grand Conseil car la plupart portent sur l'application normale de lois existantes. De plus, la gestion des nombreuses adaptations de mandats encombrerait le processus parlementaire.

Au terme de cette phase expérimentale et au vu des expériences accumulées, le Conseil d'Etat confirme ainsi l'approche qu'il avait déjà développée en 2004.

4. PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat propose d'intégrer, dès 2008, dans la législation ordinaire, un modèle de gestion par prestations qui se veut souple, pragmatique et évolutif. Il vise aussi à limiter les coûts administratifs et à éviter d'alourdir les procédures. Le modèle retenu, dont l'application permet de maintenir les principaux objectifs de la phase expérimentale, s'articule schématiquement sur trois niveaux:

4.1 Les trois niveaux

Les trois niveaux de gestion peuvent se décrire succinctement de la façon suivante:

- a) pour toutes les unités administratives: maintien du système appliqué aujourd'hui et généralisation progressive du catalogue de prestations;
- b) pour certaines unités: passage à la gestion par prestations avec l'introduction de la comptabilité analytique et du controlling. Une plus grande souplesse de gestion est prévue. Le Conseil d'Etat prévoit un déploiement progressif de cette gestion dans les unités;
- c) pour certaines unités (en particulier les établissements): recours aux instruments de gestion ci-dessus et octroi d'un mandat de prestations avec une plus large autonomie de gestion.

Niveau 1 – Etablissement et mise à jour périodique du catalogue de prestations (APE)

Le premier niveau consiste à procéder, en principe pour chaque unité administrative et sous réserve des modalités fixées par le Conseil d'Etat, à une analyse des prestations aboutissant à la constitution d'un catalogue de prestations. Les unités administratives sont ensuite responsables de sa mise à jour. Ces catalogues de prestations sont à soumettre périodiquement au Conseil d'Etat qui doit les adopter après avoir effectué une analyse sur le maintien, la réduction, la suppression ou l'externalisation de chaque prestation. L'objectif final est de disposer d'une vision globale des prestations fournies par l'administration. Ce travail est actuellement en cours. A fin 2006, une trentaine d'unités administratives disposeront d'un catalogue de prestations. Jusqu'à fin 2009, l'ensemble de l'Etat devrait disposer d'un inventaire de ses prestations.

Niveau 2 – Gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations

La gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations consiste en l'octroi par le Conseil d'Etat à une unité administrative d'un crédit annuel ou pluriannuel par prestations et groupe de prestations et non par nature comptable. Les crédits sont accordés sur la base d'un justificatif précisant par prestations, les coûts, les recettes et le solde qui en résulte ainsi que les objectifs et les indicateurs y relatifs. L'adoption du budget annuel par le Grand Conseil porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations. Ce deuxième niveau de gestion consiste principalement à paramétrer, sur la structure des prestations déterminées au niveau 1, une comptabilité analytique permettant de déterminer les différents niveaux et degrés de couverture des coûts. Pour pouvoir pratiquer ce type de gestion, les unités administratives seront désignées par le Conseil d'Etat et devront remplir les conditions propres à la gestion par prestations. Ces conditions spécifiques seront évaluées sur la base d'un rapport d'aptitude qui mesurera les compétences et les ressources disponibles, la volonté de l'unité administrative ainsi que l'opportunité d'appliquer un tel type de gestion.

Niveau 3 – Gestion par mandats de prestations

La gestion par mandats de prestations consiste en l'octroi à une unité administrative d'un mandat définissant la mission, les prestations à fournir, les crédits alloués et les objectifs à atteindre par celle-ci durant une période déterminée. Le mandat de prestations est adopté par le Conseil d'Etat, sur la proposition de la Direction dont dépend l'unité administrative et sur le préavis de la Direction chargée des finances. Il ne lie pas le Grand Conseil. Les budgets annuels sont établis sur la base du mandat de prestations et dans le cadre des crédits pluriannuels. Il en résulte un engagement des deux parties à respecter ce mandat sous réserve de la situation financière de l'Etat et de la survenance d'événements externes pouvant conduire à une modification des priorités. Le déploiement de la GMP nécessite la mise en œuvre d'une planification financière pluriannuelle par prestations.

Le Conseil d'Etat retient cette démarche évolutive de gestion par prestations pour plusieurs raisons. D'abord, elle associe et intègre plusieurs lois ou projets qui tendent vers une meilleure gestion des prestations de l'Etat. Ensuite, elle capitalise judicieusement les outils et concepts de gestion qui ont fait leurs preuves dans le cadre des projets APE et GMP. Enfin, cette démarche pragmatique contribue à une réelle modernisation de la gestion des activités de l'Etat.

4.2 Abandon de l'organisation de projet

La phase expérimentale de la gestion par mandats de prestations a débuté en 2000. Au terme de cette phase expérimentale qui se conclut par l'introduction de dispositions légales dans la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration et dans la loi sur les finances, l'organisation du projet (comité de pilotage, comité de projet, mandat à la Haute école de gestion) sera abandonnée. En effet, on ne saurait durablement fonctionner sous la forme de projet. Les tâches liées à la gestion par prestations et à son développement dans l'administration relèveront désormais de la Direction des finances. Le mandat de collaboration avec la Haute école de gestion

se terminera ainsi à fin 2007 et la structure de projet sera dissoute.

5. CONSÉQUENCES

5.1 Conséquences financières et en personnel

Sur la période 1999–2005, en moyenne annuelle, le budget alloué à la gestion par mandats de prestations s'est élevé à 413 000 francs. Les dépenses effectives ont été de 367 000 francs (- 11%). Le budget 2007 retient un montant de 400 000 francs.

La pérennisation de la gestion par prestations ne devrait pas se traduire par une augmentation de cette dépense. Au contraire, la TVA ne sera plus perçue sur les prestations de service et la suppression de l'organisation de projet permettra de renoncer aux frais de commissions.

S'agissant des effectifs en personnel, les deux unités affectées actuellement à cette tâche seront intégrées dans l'effectif de l'Etat mais sans création de postes supplémentaires. Ils seront prélevés sur le pool des postes de travail disponibles. Il n'y aura pas non plus de conséquences financières nouvelles. La suppression du montant consacré au paiement du mandat à la Haute école de gestion fera plus que compenser les nouveaux coûts salariaux. Dans la mesure où le développement de la gestion par prestations se fait au rythme de quelques unités administratives par année, cet effectif devrait suffire à faire face aux besoins. Si le rythme devait s'accélérer, des demandes seraient formulées dans le cadre de la procédure budgétaire. Il en va de même en ce qui concerne le controlling, le poste actuel devrait permettre de faire face aux besoins. En revanche, un large déploiement dans l'administration exigerait un renforcement du personnel chargé de la comptabilité analytique et du controlling, notamment au niveau des Directions. Enfin, il faut s'attendre ponctuellement à une adaptation des crédits consacrés à la formation du personnel. Il faut toutefois relever que l'approche par prestations et la meilleure connaissance des coûts permettront certainement de réaliser des économies. Les expériences faites jusqu'à présent avec les unités-pilotes permettent de le confirmer.

5.2 Autres conséquences

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat – communes. Il ne soulève pas de problème sous l'angle de sa conformité avec le droit fédéral et sous l'angle de son eurocompatibilité.

6. COMMENTAIRES DES ARTICLES

6.1 Art. 1: Modification de la LOCEA

Art. 55a Catalogue de prestations

L'article 82 al. 2 de la Constitution cantonale stipule que l'Etat et les communes: «vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours efficaces, nécessaires et supportables financièrement». C'est notamment pour répondre à cette exigence que le Conseil d'Etat a lancé le projet «Analyse des prestations de l'Etat» dont l'objectif principal est de disposer, au terme de l'analyse, d'un catalogue validé des

prestations délivrées par l'ensemble des unités administratives permettant de remplir les tâches confiées à l'Etat. Cette disposition donne une base constitutionnelle à cet instrument. En la pérennisant, le Conseil d'Etat entend aussi «valoriser» l'important investissement financier consenti pour procéder à cette analyse.

Les Directions et les unités administratives sont responsables de tenir à jour leur catalogue de prestations qui sera soumis périodiquement à l'examen au Conseil d'Etat. Les questions du maintien, de la réduction, de la suppression ou de l'externalisation de chaque prestation seront ainsi examinées. Selon les options prises, des adaptations de la législation pourraient être nécessaires.

Le Conseil d'Etat fixera dans une ordonnance le contenu, la forme, les modalités d'établissement et d'actualisation du catalogue des prestations. Il s'agira de tenir compte des particularités des unités administratives et également de la charge de travail occasionnée.

Le décret du 8 février 2000 concernant l'introduction, dans l'administration cantonale, de la gestion par mandats de prestations faisait essentiellement référence aux terminologies «Groupes de produits et produits». Dans le présent projet, les dénominations «Groupes de prestations et prestations» sont considérées comme des synonymes. A l'avenir, ce sont ces dernières appellations qui seront utilisées dans le cadre de la gestion par prestations. Le terme «prestations» a été préféré car il correspond mieux aux domaines d'activité et aux missions du secteur public. Cette modification terminologique ne remet pas en cause l'orientation «Client-citoyens» dont doivent faire preuve les unités administratives gérées par prestations. Cela ne signifie toutefois pas que, sur le plan financier, on ne puisse pas traiter de façon différente la prestation et le groupe de prestations (art. 42g al. 2).

Art. 59 Gestion par prestations

Toutes les unités administratives de l'Etat ne doivent pas forcément se gérer par prestations au sens de la présente loi. Les ressources humaines et les compétences à disposition, l'existence de prestations en concurrence avec le secteur privé, le besoin de connaître avec précision la structure des coûts sont autant de facteurs décisifs dans le choix de mettre en œuvre une telle gestion. C'est finalement le Conseil d'Etat qui, sur la base d'un rapport d'évaluation, se prononcera sur les unités qui doivent ou qui peuvent se gérer par prestations.

La gestion par prestations peut prendre la forme d'une gestion budgétaire annuelle ou pluriannuelle par prestations assortie d'objectifs et d'indicateurs ou d'une véritable gestion par mandats de prestations. En principe, exception faite des unités administratives qui sont déjà au bénéfice d'un mandat de prestations, le concept prévoit qu'une unité administrative applique dans un premier temps une gestion annuelle ou pluriannuelle par prestations, pour aboutir ensuite dans une 2^e phase à la gestion par mandats de prestations.

Comme c'est le cas actuellement, les unités administratives gérées par prestations devront remplir des conditions préalables à savoir, en particulier, disposer d'un catalogue actualisé de leurs prestations, introduire les instruments propres à cette gestion et s'appuyer sur des compétences techniques suffisantes afin de travailler de façon autonome. Ces conditions feront l'objet d'une réglementation arrêtée par le Conseil d'Etat. Il faut encore préciser que, de cas en cas et selon le moment de son établissement,

le catalogue de prestations pourra subir des retouches afin d'être compatible avec la gestion par prestations. Il s'agira aussi de veiller à ce que le catalogue de prestations reflète fidèlement les tâches de l'unité et qu'il soit suffisamment stable pour garantir des comparaisons dans le temps.

L'objectif des conditions préalables fixées par le Conseil d'Etat est de garantir la pertinence de la mise en œuvre d'une gestion par prestations auprès des unités administratives et d'éviter ainsi que ce type de gestion n'occasionne qu'un surcroît de travail administratif, sans réelle plus-value.

Avec la gestion par prestations, les unités administratives s'engagent à fournir des prestations mesurables en termes de quantité, de qualité et de coût. Pour assurer la transparence et le contrôle, elles fournissent des rapports périodiques sur la production des prestations. En contrepartie de ces responsabilités, elles bénéficient d'une plus grande autonomie de gestion et de compétences de décision élargies, notamment dans les domaines de l'organisation, de la gestion financière, de la gestion du personnel et de l'acquisition de biens et de services. Les dispositions réglementaires appliquées à titre expérimental tant sur le plan de la gestion financière que de la gestion du personnel permettent de mesurer la portée de la souplesse de gestion octroyée actuellement.

Art. 59a Mandat de prestations

a) Contenu

Le mandat de prestations est généralement utilisé pour régler les relations entre une collectivité publique et une entreprise publique ou entre une collectivité publique et une organisation privée chargée d'accomplir des tâches publiques.

Dans la législation actuelle, de nombreux textes font référence aux mandats de prestations. Près de dix actes législatifs donnent déjà au Conseil d'Etat la compétence d'octroyer un mandat à un établissement, un service ou une institution subventionnée. Plusieurs lois récentes ont prévu une telle pratique, en particulier la loi sur le réseau hospitalier fribourgeois et celle sur le réseau de santé mentale. On trouve aussi un tel instrument de gestion dans la loi sur le tourisme ou la législation sur les soins à domicile. Les articles 54, 93 et 138 de la Constitution du canton de Fribourg traite également de cette problématique. Ces multiples références au mandat de prestations sont aussi une bonne raison de préciser, dans la LOCEA, les règles générales se rapportant à cet instrument.

La durée du mandat, à l'alinéa 2, reste volontairement ouverte pour s'adapter au mieux à la nature et aux besoins des unités administratives.

L'alinéa 3 de cette disposition explicite le contenu du mandat. La mission est un énoncé décrivant l'apport attendu pour la collectivité – plus précisément les bénéficiaires – de l'activité d'une unité administrative. Il présente les objectifs généraux que l'unité administrative veut atteindre à l'aide de la production des prestations et apporte un éclairage sur le contexte actuel, les bénéficiaires, les principales tâches confiées et éventuellement le niveau de rendement prévu.

La détermination des objectifs est un processus «de bas vers le haut» qui implique l'unité administrative. Elle doit interpréter le sens des objectifs politiques, des lois et ordonnances pour en extraire des objectifs tangibles qui sont ensuite fixés par le Conseil d'Etat dans le mandat.

L'indicateur de performance est un indice représentatif, une statistique ciblée selon une préoccupation de gestion. La mesure de l'indicateur résulte de la collecte des données sur un phénomène observable ou sur un élément lié au fonctionnement d'une organisation. L'identification précise d'un indicateur permet de déterminer l'élément à mesurer et la collecte d'indices représentatifs à effectuer. Dans la gestion quotidienne, les indicateurs les plus courants sont les représentations de mesures de quantité, qualité, montant et de temps. Le choix et la fixation des indicateurs de performance sont des éléments essentiels de la gestion par mandats de prestations. Ils doivent être pertinents pour garantir une mesure représentative des résultats et permettre une évaluation correcte de la situation.

Le mandat de prestations alloue enfin les ressources par groupe de prestations et prestations et non pas, comme c'est le cas pour l'enveloppe budgétaire ou pour le budget actuel, pour le fonctionnement d'un service ou par nature de charges et de revenus. Il va de soi que les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées plus particulièrement pour ce qui concerne le crédit pluriannuel.

Art. 59b b) Adoption

L'attribution de l'adoption du mandat de prestations au Conseil d'Etat alors que l'octroi des crédits y relatifs reste du ressort du Grand Conseil correspond à la répartition usuelle des fonctions entre les deux pouvoirs: le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale et le Grand Conseil se prononce sur les ressources. A relever que toutes les bases légales actuelles qui font référence au mandat de prestations donnent au Conseil d'Etat la compétence d'adopter le mandat de prestations.

Art. 59c c) Effets

Le mandat de prestations est un accord qui comporte des engagements pour les deux parties: pour l'unité administrative mandatée, il s'agit de l'engagement de fournir les prestations définies; pour l'autorité mandante, de celui d'assurer la mise à disposition des ressources convenues.

Comme tout contrat, cet accord doit pouvoir être révisé si des circonstances extraordinaires, non imputables aux parties, viennent à rompre l'équilibre entre prestations et ressources. Il peut s'agir de circonstances de fait ou de droit affectant les prestations, une augmentation importante du volume des affaires; il peut s'agir aussi de circonstances affectant les ressources, comme la suppression d'une subvention fédérale d'exploitation ou une détérioration de la situation financière de l'Etat qui exige une remise en question des prestations. Dans les deux cas, il y aura lieu de rétablir, par une adaptation respective des ressources ou des prestations, l'équilibre contractuel.

6.2 Art. 2: Modification de la LFE

Les modifications à apporter à la loi sur les finances pour permettre de pérenniser la gestion par prestations portent principalement sur l'introduction d'un nouveau chapitre dans ladite loi et sur des compléments à apporter dans les compétences du Conseil d'Etat, des Directions et de l'Inspection des finances.

Art. 38 al. 2 let. b^{bis}

Cette modification complète la disposition se rapportant au plan financier qui comprendra désormais également

une estimation des résultats prévisionnels par prestations des unités gérées sous cette forme. Il va de soi que la planification par nature de charges et de revenus sera maintenue pour toutes les unités administratives.

Chapitre 5a Gestion par prestations

Art. 42a Budget par prestations

a) Contenu

L'article 42a définit le contenu du budget par prestations. Ce dernier sera présenté par prestations et groupe de prestations. Il indiquera le total des charges et des revenus ainsi que le solde y relatif pour chaque prestation et groupe de prestations. Les justificatifs à l'appui du budget, remis à la Commission des finances et de gestion en vue de la discussion budgétaire, mentionneront en plus des objectifs annuels et des indicateurs. La Direction des finances précisera dans ses instructions le détail de la présentation du budget. Il lui appartiendra notamment de fixer les prestations et groupes de prestations faisant partie du budget.

Le budget des unités gérées par prestations est compris dans le budget ordinaire. Depuis le budget 2007, ces budgets sont intégrés dans le fascicule lui-même (cf. p. 306 à 323 du fascicule du budget 2007).

Art. 42b b) Décision

En application de l'article 34 de la loi sur les finances, le crédit budgétaire est une notion très précise, à savoir, une autorisation annuelle de procéder jusqu'à un montant déterminé, à charge d'une position budgétaire, à une dépense concernant un but précis. Dans le cas du budget par prestations, la décision du Grand Conseil a une portée plus large. Elle porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations. Si une unité administrative ne compte qu'un seul groupe de prestations, la décision du Grand Conseil porte en fait sur ce seul chiffre.

L'alinéa 2 de l'article 42b précise que les charges (amortissements, subventions, versements aux fonds, etc.) et les revenus de fonctionnement (subventions, recettes fiscales) qui n'entrent pas dans le calcul du coût des prestations continueront à être décidés selon la procédure de l'article 34 de la loi sur les finances. Il en sera de même pour les recettes et dépenses d'investissements. Ces postes sont déjà clairement identifiés dans le fascicule du budget et des comptes par un astérisque signifiant aux Député-e-s que les crédits budgétaires concernés sont adoptés selon la procédure ordinaire.

Art. 42d Crédit pluriannuel par prestations

Le Conseil d'Etat a la possibilité d'attribuer un crédit pluriannuel aux unités gérées par prestations. Cela ne signifie pas que cette pratique sera d'emblée généralisée mais elle vise à permettre, à certaines conditions, une gestion financière dépassant le cadre d'un seul budget. Le crédit alloué devra toutefois s'inscrire dans les limites du plan financier. Il ne liera en aucun cas le Grand Conseil dont les décisions budgétaires restent réservées. Il ne s'agira donc pas de crédits d'engagement au sens des articles 29 à 33 de la loi sur les finances. Le Conseil d'Etat fixera, dans le règlement d'exécution, les conditions et les effets de l'attribution d'un crédit pluriannuel. Il s'agira notamment de garantir le respect de l'objectif de l'équilibre budgétaire exigé par la loi sur les finances et de pouvoir, cas échéant, s'adapter à l'évolution défavorable des finances cantonales ou fédérales.

Art. 42e Comptabilité analytique

Cet article pose la nécessité pour l'unité administrative gérée par prestations de disposer d'une comptabilité analytique. La gestion par prestations exige en effet la mise en place d'un tel instrument qui reposera notamment sur un décompte horaire individuel des prestations effectuées à l'aide d'un outil de saisie des temps. La période expérimentale menée auprès de certaines unités administratives a permis de disposer d'une expérience et de bonnes compétences en la matière. A relever que la comptabilité financière restera évidemment nécessaire pour toutes les unités administratives.

Art. 42f Controlling

Le controlling est une fonction d'aide à la direction. La gestion par prestations exige la mise en place d'un système de controlling qui doit permettre d'assurer le suivi et la vérification de l'utilisation des crédits alloués et de la réalisation des objectifs fixés. Le controlling ne doit pas être assimilé au contrôle financier exercé le plus souvent à posteriori et qui relève de l'Inspection des finances.

Le controlling portera notamment sur les aspects financiers, sur le respect de la dotation en personnel et sur les prestations (efficacité, efficience et qualité). Dans la mesure où la gestion par prestations est accompagnée d'un mandat de prestations, ce dernier fera aussi l'objet du controlling.

L'unité administrative sera la première responsable de l'exercice du controlling mais celui-ci sera également du ressort de la Direction et du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat précisera le concept et l'organisation du controlling. La Direction des finances donnera un appui technique au Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling.

Art. 42g Dérogation

La gestion par prestations nécessite un assouplissement des dispositions de la loi sur les finances traitant des crédits budgétaires (art. 34 à 37). Dans des dispositions d'exécution, le Conseil d'Etat fixera les règles autorisant à déroger aux principes comptables de la spécialité qualitative (transfert de crédit), quantitative (dépassement de crédit et crédit supplémentaire) et temporelle (report de crédit). Le Conseil d'Etat se basera essentiellement sur les dispositions réglementaires actuellement en vigueur dont la praticabilité a été vérifiée. L'objectif visé est, dans un cadre organisé et bien délimité, d'offrir une plus grande souplesse de gestion aux unités gérées par prestations. Cette plus grande liberté d'action est justifiée par les exigences supplémentaires posées en matière d'outils de gestion à utiliser. L'alinéa 2 précise encore que, comme le prévoit l'article 9 du décret du 8 février 2000, le transfert de crédit sera autorisé entre prestations mais qu'il ne sera pas possible entre groupes de prestations.

Art. 44 à 46 et art. 51

Les compléments apportés à ces articles visent à définir les compétences du Conseil d'Etat, des Directions, de la Direction des finances et de l'Inspection des finances en rapport avec la gestion par prestations.

En application de l'article 44 al. 2 let. a et b, le Conseil d'Etat est compétent pour adopter le plan financier et le projet de budget. Il va de soi que le plan financier et le budget des unités administratives gérés par prestations entrent déjà dans cette sphère de compétences. Il convient en revanche de donner la compétence au Conseil d'Etat

d'octroyer les crédits pluriannuels aux unités gérées par prestations.

Comme c'est le cas actuellement, les Directions seront habilitées à proposer les crédits pluriannuels au Conseil d'Etat. Le préavis de la Direction des finances sera requis.

La Direction des finances aura pour tâche d'élaborer les concepts de comptabilité analytique et de controlling. Ces derniers existent déjà. Ils ont été affinés durant la phase expérimentale. Afin d'assurer la mise en place d'un système cohérent et pour garantir des comparaisons entre unités administratives, des règles uniformes de calculation des coûts devront être appliquées. Les éventuels différends au sujet de ces aspects techniques seront tranchés par la Direction des finances. En collaboration avec la Direction concernée, elle évaluera si des conditions fixées pour recourir à la gestion par prestations sont réunies par l'unité administrative. La Direction des finances assistera le Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling. Il s'agira notamment de lui soumettre périodiquement des tableaux de bord, de lui formuler d'éventuelles mesures correctives et d'assurer le déroulement régulier de l'exercice du controlling. Ce système s'applique déjà à satisfaction aujourd'hui. Pour l'accomplissement de ces tâches, la Direction des finances disposera en particulier de l'Administration des finances, conformément à l'article 46 al. 2 de la loi sur les finances. Précisons encore que le service du personnel et d'organisation aura la responsabilité de la gestion des catalogues de prestations et de la mise à disposition de l'outil de saisie des temps. De plus, les catalogues de prestations devront être compatibles avec les principes de la gestion par prestations. Le préavis de l'Administration des finances sera dès lors requis lors de leur établissement.

L'article 51 de la loi sur les finances fixe les tâches de contrôle de l'Inspection des finances. Il convient de compléter cette disposition par le contrôle de la tenue de la comptabilité analytique des unités administratives gérées par prestations. Le contrôle portera en particulier sur le respect des règles fixées dans le concept général, sur les décomptes horaires par prestations et l'imputation des coûts sur les prestations. Ces contrôles interviendront à l'occasion des contrôles périodiques exercés par l'Inspection des finances. Il n'y aura pas de double contrôle.

6.3 Art. 3: Entrée en vigueur et clause référendaire

Il est prévu de faire entrer en vigueur cette loi au 1^{er} janvier 2008. Elle est soumise au referendum législatif.

7. CONCLUSION

Le projet de loi qui vous est soumis complète la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et la loi sur les finances. Il introduit la possibilité d'une gestion par prestations dans la législation ordinaire. Il donne aussi une assise légale à l'inventaire et au catalogue des prestations. Il clarifie le contenu, les effets et la portée du mandat de prestations. Enfin, il complète la législation sur les finances en introduisant des instruments indispensables à la gestion par prestations tels que la comptabilité analytique, la saisie des temps et le controlling.

BOTSCHAFT Nr. 7

12. März 2007

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf über die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die leistungsorientierte Führung.

1. EINLEITUNG

Das Dekret vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung (FLA) ist noch bis zum 31. Dezember 2007 in Kraft und wird nicht mehr verlängert. Damit die Verwaltung die leistungsorientierte Verwaltungsführung weiterbetreiben kann, müssen die entsprechenden Grundsätze in der ordentlichen Gesetzgebung verankert werden. Ausserdem braucht es eine rechtliche Grundlage für die Erstellung des Leistungskatalogs, der sich aus der gegenwärtig in der Kantonsverwaltung laufenden Analyse der staatlichen Leistungen (ASL) ergibt.

2. DIE WICHTIGSTEN PHASEN DES FLA-PROJEKTS

Am 5. Oktober 1999 überwies der Staatsrat dem Grossen Rat eine Botschaft und einen Dekretsentwurf über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung. Dieses Vorhaben war Bestandteil der Staats- und Verwaltungsreformen der Legislaturperiode 1997–2001, und es wurden damit hauptsächlich die vier folgenden Ziele verfolgt:

- a) Transparenz des staatlichen Handelns durch eine genauere Bestimmung der Rollen, der Leistungen und der Kosten;
- b) Dynamisierung der öffentlichen Verwaltung durch Vorgabe von Zielen und Gewährung der entsprechenden Mittel und Verantwortung;
- c) Förderung qualitativ einwandfreier und bedürfnisgerechter Leistungen;
- d) Förderung einer wirkungsorientierten und kostengünstigen Verwaltung.

Am 8. Februar 2000 hat der Grosse Rat das ihm unterbreitete Dekret mit 91 zu 2 Stimmen verabschiedet.

Im vierten Jahr der Versuchsphase hat der Staatsrat dem Grossen Rat am 2. Juni 2004 seinen Bericht Nr. 136 über das Projekt «Versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung» (FLA) überwiesen. Dieser Bericht enthält, auf der Grundlage einer externen Evaluation, die Beurteilung der Versuchsphase durch den Staatsrat sowie seine Absichten bezüglich Fortsetzung des Vorhabens. Der Staatsrat legt dort dar, dass er das gegenwärtige FLA-Modell ausgehend von den Erfahrungen der Versuchsphase anpassen und die genauen Voraussetzungen für seine künftige Einführung festlegen will, und dass er ausserdem beabsichtigt, die Entwicklung der FLA mit zwei anderen Modernisierungsprojekten der Kantonsverwaltung zu koordinieren. Beim ersten dieser Vorhaben handelt es sich um die Anwendung der Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG),

die das «Management der Leistungen» betreffen. Beim zweiten, dem Grossen Rat im Bericht Nr. 147 vom 24. August 2004 vorgestellten Projekt handelt es sich um eine Analyse der staatlichen Leistungen (ASL), in deren Rahmen letztendlich für jede Verwaltungseinheit ein Leistungskatalog erstellt werden soll. In Anbetracht dessen beantragte der Staatsrat die Verlängerung der FLA-Versuchsphase bis zum 31.12.2006. Diese Zeit sollte für die Verbesserung und Anpassung des FLA-Modells genutzt werden.

Der Bericht Nr. 136 und das entsprechende Dekret, mit dem eine Verlängerung der FLA-Versuchsphase beantragt wurde, waren Gegenstand der Beratungen des Grossen Rates vom 13. Oktober 2004. Dabei wurde die Anpassung des vorgesehenen Modells an die Freiburger Gegebenheiten und die Verlängerung der Gültigkeit des ursprünglichen Dekrets beschlossen. Nach Abschluss der Versuchsphase sollten gewisse Vorschriften in die ordentliche Gesetzgebung aufgenommen werden, um dieser neuen Form der Verwaltungsführung eine rechtliche Grundlage zu geben. In der Schlussabstimmung wurde der Dekretsentwurf mit 64 zu 40 Stimmen angenommen und damit die FLA-Versuchsphase bis zum 31.12.2006 verlängert. Letztlich hat der Staatsrat die Versuchsphase mit Verordnung vom 13. Juni 2006 und entsprechend der in Artikel 4 Abs. 6 des Dekrets vorgesehenen Delegation noch einmal bis zum 31.12.2007 verlängert.

3. SEIT 2004 GELEISTETE ARBEIT

In Anbetracht des Entscheids des Grossen Rates, das FLA-Experiment unter Berücksichtigung gewisser Empfehlungen aus der Evaluation zu verlängern, hat die Projektleitung mehrere Verbesserungen am Standardmodell der leistungsorientierten Führung beschlossen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die folgenden, seit 2004 in die Wege geleiteten Arbeiten, die Ende 2007 abgeschlossen sein sollten:

- Anpassung der Struktur der Kosten- und Leistungsrechnung, insbesondere Darstellung der verschiedenen Kostenstufen nach Leistungen;
- Verfassen eines neuen Handbuchs zur Kosten- und Leistungsrechnung für diejenigen Verwaltungseinheiten, die eine solche Rechnung führen;
- Einführung eines Verfahrens für den periodischen Rechnungsabschluss;
- Automatisierung der Extraktion der Kostenrechnungsdaten für eine einfachere Erstellung der Nachweise nach Leistungen (für den Staatsvoranschlag und die Staatsrechnung) und der Controllingberichte;
- Verfassen eines Handbuchs, das eine pragmatische Methode zur Definition der Leistungen und der Führungsindikatoren aufzeigt, zuhanden der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung;
- Vorstudie im Hinblick auf die Ersetzung der Zeiterfassungsanwendungen;
- Neues Modell der Budgetnachweise für die leistungsorientierte Führung für die Direktionen, den Staatsrat und die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission;
- Einbezug der Kostenrechnungsergebnisse der leistungsorientierten Führung in den Sonderdruck des Staatsvoranschlags und der Staatsrechnung;

- Erarbeiten einer mehrjährigen Budgetplanung nach Leistungen;
- Erstellen neuer Controlling-Berichte zuhanden des Staatsrats, der Direktionen und der Verwaltungseinheiten;
- Formulierung der Leitlinien für ein zentralisiertes und ein dezentralisiertes Controlling.

Ausserdem wurden gewisse ursprüngliche Ziele nochmals unter die Lupe genommen, bei denen sich herausgestellt hatte, dass sie zu theoretisch und zu hoch gegriffen waren. Dabei zeigte sich, dass es weder machbar noch sinnvoll wäre, allen Verwaltungseinheiten des Staates Leistungsaufträge zu erteilen. Es wurde auch davon abgesehen, diese Leistungsaufträge dem Grossen Rat zu unterbreiten, da es sich bei den meisten um die ganz normale Anwendung bestehender Gesetze handelt. Ausserdem würden die zahlreichen Anpassungen der Aufträge den parlamentarischen Prozess beeinträchtigen.

Der Staatsrat bestätigt somit aufgrund der gemachten Erfahrungen am Ende dieser Versuchsphase das bereits 2004 dargelegte Vorgehen.

4. ANTRAG DES STAATSRATS

Der Staatsrat schlägt vor, ab 2008 in der ordentlichen Gesetzgebung ein pragmatisches und entwicklungsfähiges Modell der leistungsorientierten Führung zu verankern. Er will damit auch die Verwaltungskosten einschränken und schwerfällige Verfahren vermeiden. Das berücksichtigte Modell, mit dessen Anwendung an den hauptsächlichsten Zielsetzungen der Versuchsphase festgehalten werden kann, lässt sich in drei Stufen gliedern.

4.1 Die drei Stufen

Die drei Stufen lassen sich zusammenfassend wie folgt beschreiben:

- a) für alle Verwaltungseinheiten: Beibehalten des heutigen Systems und schrittweise allgemeine Einführung des Leistungskatalogs;
- b) für bestimmte Einheiten: Übergang zur leistungsorientierten Führung mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Controllings. Ein flexibleres Management ist vorgesehen. Der Staatsrat beabsichtigt, die leistungsorientierte Führung schrittweise in den Einheiten einzuführen;
- c) für bestimmte Einheiten (insbesondere die Anstalten): Rückgriff auf die oben genannten Verwaltungsinstrumente und Erteilung eines Leistungsauftrags mit mehr Verwaltungsautonomie.

1. Stufe – Erstellen und periodische Nachführung des Leistungskatalogs (ASL)

Die erste Stufe besteht darin, dass unter Vorbehalt der vom Staatsrat festgesetzten Modalitäten grundsätzlich für jede Verwaltungseinheit eine Leistungsanalyse durchgeführt wird, aus der ein Leistungskatalog resultiert, der dann von den einzelnen Verwaltungseinheiten nachgeführt werden muss. Diese Leistungskataloge sind periodisch dem Staatsrat zu unterbreiten, der vor ihrer Genehmigung prüfen muss, ob die einzelnen Leistungen beibehalten, eingeschränkt, abgeschafft oder an Dritte vergeben werden sollen. Ziel ist dabei letztendlich, eine Gesamtüber-

sicht über die von der Verwaltung erbrachten Leistungen zu erhalten. Diese Arbeiten sind gegenwärtig im Gang. Ende 2006 verfügen rund dreissig Verwaltungseinheiten über einen Leistungskatalog, und bis Ende 2009 sollten alle Leistungen des Staates inventarisiert sein.

2. Stufe – Ein- oder mehrjährige leistungsorientierte Führung

Bei der ein- oder mehrjährigen leistungsorientierten Führung gewährt der Staatsrat einer Verwaltungseinheit einen Jahres- oder Mehrjahreskredit nach Leistungen oder Leistungsgruppen und nicht nach Sachgruppen. Der Nachweis, der die Grundlage für die Kreditgewährung bildet, muss nach Leistungen gegliedert den Aufwand, den Ertrag und den daraus resultierenden Saldo sowie die Zielvorgaben und die massgebenden Indikatoren enthalten. Gegenstand des Budgetbeschlusses des Grossen Rates ist der Saldo von Aufwand und Ertrag jeder Leistungsgruppe. Diese zweite Stufe des Modells der leistungsorientierten Führung dient hauptsächlich dazu, eine über der Struktur der auf der 1. Stufe bestimmten Leistungen liegende Kosten- und Leistungsrechnung zu parametrieren, mit der die verschiedenen Kostenstufen und Deckungsgrade bestimmt werden können. Damit Verwaltungseinheiten diese Art von Führung praktizieren können, müssen sie gewisse Voraussetzungen für die leistungsorientierte Führung erfüllen und vom Staatsrat bezeichnet werden. Diese besonderen Voraussetzungen werden in einem Eignungsbericht evaluiert, der die verfügbaren Kompetenzen und Ressourcen, den Willen sowie die Möglichkeit einer Verwaltungseinheit zur leistungsorientierten Führung misst.

3. Stufe – Führen mit Leistungsauftrag

Bei der Führung mit Leistungsauftrag wird einer Verwaltungseinheit ein Leistungsauftrag erteilt, der den Auftrag, die zu erbringenden Leistungen, die gewährten Kredite und die von der betreffenden Einheit in einem bestimmten Zeitraum zu erreichenden Ziele umfasst. Der Leistungsauftrag wird vom Staatsrat auf Antrag der Direktion, der die betreffende Verwaltungseinheit untersteht, und gestützt auf die Stellungnahme der für die Finanzen zuständigen Direktion beschlossen. Er ist für den Grossen Rat nicht verbindlich. Die Jahresbudgets werden anhand des Leistungsauftrags und im Rahmen der Mehrjahreskredite erstellt. Das führt zu einer Verpflichtung beider Parteien, diesen Leistungsauftrag unter Vorbehalt der finanziellen Lage des Staates und äusserer Ereignisse, die zu einer Prioritätenverschiebung führen können, einzuhalten. Die Einführung der FLA erfordert eine Mehrjahresplanung nach Leistungen.

Der Staatsrat hat sich bei der leistungsorientierten Führung aus verschiedenen Gründen für dieses ausbaufähige Vorgehen entschieden. Erstens verbindet und integriert es mehrere Gesetze oder Vorhaben, die auf ein besseres Leistungsmanagement des Staates abzielen. Zweitens wird damit sinnvoll aus den Führungswerkzeugen und -konzepten, die sich im Rahmen des ASL- und des FLA-Projekts bewährt haben, Kapital geschlagen. Schliesslich leistet dieses pragmatische Vorgehen auch einen echten Beitrag zur Modernisierung des Managements der staatlichen Aktivitäten.

4.2 Auflösung der Projektorganisation

Die Versuchsphase der Führung mit Leistungsauftrag hat im Jahr 2000 begonnen. Am Ende dieser Versuchsphase, die mit der Einführung von gesetzlichen Bestimmungen im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung und im Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates ihren Abschluss findet, wird die Projektorganisation (Projektüberleitung, Projektausschuss, Mandat der Hochschule für Wirtschaft) aufgelöst. Man kann ja nicht fortwährend als Projekt funktionieren. Die Aufgaben in Zusammenhang mit der leistungsorientierten Führung und ihrer Entwicklung in der Verwaltung liegen künftig in der Zuständigkeit der Finanzdirektion. Das Mandat zur Zusammenarbeit mit der Hochschule für Wirtschaft endet somit Ende 2007, und die Projektstruktur wird dann aufgelöst.

5. AUSWIRKUNGEN

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Zeitraum 1999-2005 beliefen sich die für die Führung mit Leistungsauftrag veranschlagten Beträge jährlich auf durchschnittlich 413 000 Franken und die effektiven Ausgaben auf 367 000 Franken (- 11 %). Im Voranschlag 2007 ist ein Betrag von 400 000 Franken eingestellt.

Die langfristige Weiterführung der leistungsorientierten Führung dürfte keine Erhöhung dieses Betrags bewirken, eher im Gegenteil, da nämlich die MWST auf den Dienstleistungen und mit der Aufhebung der Projektstruktur auch die Kommissionskosten wegfallen.

Was den Personalbestand betrifft, so werden die zwei gegenwärtig für diese Aufgabe vorgesehenen Stelleneinheiten ohne Schaffung neuer Stellen in den Personalbestand des Staates integriert. Die Stelleneinheiten werden den verfügbaren Stellen im Stellenpool entnommen. Es werden somit auch hier keine Mehrkosten anfallen. Mit dem Wegfall der Kosten für das Mandat der Hochschule für Wirtschaft werden die neuen Lohnkosten mehr als kompensiert. Da die leistungsorientierte Führung nicht überall gleichzeitig, sondern jedes Jahr in einigen Einheiten eingeführt wird, sollten diese zwei Stellen ausreichend sein. Würde eine raschere Einführung ins Auge gefasst, würden die entsprechenden Stellen im Rahmen des Voranschlagsverfahrens beantragt. Dasselbe gilt für das Controlling, bei dem die gegenwärtige Stelle auch ausreichen dürfte. Bei einer breit angelegten Implementierung der leistungsorientierten Führung in der Verwaltung müsste allerdings das für die Kosten- und Leistungsrechnung zuständige Personal aufgestockt werden, insbesondere bei den Direktionen. Schliesslich ist punktuell mit einer Anpassung der Kredite für die Schulung des Personals zu rechnen. Es darf aber nicht vergessen werden, dass mit dem leistungsorientierten Ansatz und der besseren Kenntnis der Kosten sicher Einsparungen möglich sind. Dies bestätigen die bisherigen Erfahrungen der Piloteneinheiten.

5.2 Weitere Folgen

Der Ihnen unterbreitete Entwurf hat keine Auswirkungen auf die Aufgabenteilung Staat-Gemeinden. Er ist auch unproblematisch hinsichtlich seiner Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und der Eurokompatibilität.

6. KOMMENTAR DER ARTIKEL

6.1 Art. 1: Änderung des SVOG

Art. 55a Leistungskatalog

Artikel 82 Abs. 2 der Kantonsverfassung hält bezüglich Staat und Gemeinden folgendes fest: «Sie überprüfen die Staatsaufgaben und die gewährten Subventionen regelmässig auf ihre Wirksamkeit, Notwendigkeit und Finanzierbarkeit». Namentlich um dieser Forderung zu entsprechen, hat der Staatsrat das Projekt «Analyse der staatlichen Leistungen» lanciert. Hauptziel dabei ist es, nach Abschluss der Analyse über einen validierten Katalog der Leistungen aller Verwaltungseinheiten des Staats zu verfügen, die es erlauben, die dem Staat übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Diese Bestimmung gibt diesem Instrument eine Rechtsgrundlage. Mit der Nachhaltigkeit dieser Bestimmung beabsichtigt der Staatsrat auch eine Wertschöpfung der erheblichen finanziellen Mittel, die für die Durchführung dieser Leistungsanalyse bewilligt worden waren.

Die Direktionen und Verwaltungseinheiten sind für die Nachführung ihres Leistungskatalogs zuständig, der periodisch dem Staatsrat zur Prüfung unterbreitet wird. Dabei wird für jede Leistung überprüft, ob sie beibehalten, eingeschränkt, abgeschafft oder an Dritte vergeben werden soll. Je nach Option, für die man sich entscheidet, können Anpassungen der Gesetzgebung erforderlich sein.

Der Staatsrat bestimmt auf dem Verordnungsweg Inhalt, Form und Modalitäten der Erstellung und Nachführung des Leistungskatalogs. Dabei ist den Besonderheiten der Verwaltungseinheiten und auch dem Arbeitsaufwand Rechnung zu tragen.

Im Dekret vom 8. Februar 2000 über die versuchsweise Einführung der Führung mit Leistungsauftrag in der Kantonsverwaltung (FLA) war hauptsächlich von «Produktgruppen und Produkten» die Rede. Im vorliegenden Entwurf wird synonym dazu die künftig im Zusammenhang mit der leistungsorientierten Führung verwendete Terminologie «Leistungsgruppen und Leistungen» gebraucht. Dem Begriff «Leistungen» wurde der Vorzug gegeben, da er besser zu den Tätigkeitsbereichen und Aufgaben der öffentlichen Hand passt. Diese terminologische Änderung hat keinen Einfluss auf die «Kunden-Bürger»-Orientierung, die für die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung grundlegend ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Leistung und die Leistungsgruppe in finanzieller Hinsicht nicht unterschiedlich behandelt werden können (Art. 42g Abs. 2).

Art. 59 Leistungsorientierte Führung

Die leistungsorientierte Führung nach diesem Gesetz gilt nicht zwangsläufig für alle Verwaltungseinheiten des Staates. Das vorhandene Personal und die vorhandenen Kompetenzen, Leistungen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft sowie die Notwendigkeit, die genaue Kostenstruktur zu kennen, das alles sind Faktoren, die für die Einführung der leistungsorientierten Führung entscheidend sind. Schliesslich ist es der Staatsrat, der ausgehend von einem Evaluationsbericht darüber entscheidet, welche Einheiten leistungsorientiert geführt werden müssen bzw. können.

Bei der leistungsorientierten Führung kann es sich um eine ein- oder mehrjährige leistungsorientierte Führung

mit Zielvorgaben und Indikatoren handeln oder um eine wirkliche Führung mit Leistungsauftrag. Grundsätzlich sieht das Konzept vor, dass mit Ausnahme derjenigen Verwaltungseinheiten, die bereits mit Leistungsauftrag geführt werden, eine Verwaltungseinheit in einer ersten Phase die ein- oder mehrjährige leistungsorientierte Führung anwendet und anschliessend in einer 2. Phase zur eigentlichen Führung mit Leistungsauftrag übergeht.

Wie bisher müssen die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung gewisse Vorbedingungen erfüllen, nämlich insbesondere über einen aktualisierten Leistungskatalog verfügen, die für diese Art der Führung spezifischen Instrumente einführen und sich auf ausreichende technische Kompetenzen abstützen, um autonom arbeiten zu können. Diese Voraussetzungen sollen vom Staatsrat reglementiert werden. Von Fall zu Fall und je nach Zeitpunkt seiner Erstellung kann der Leistungskatalog Anpassungen unterworfen sein, damit er mit der leistungsorientierten Führung kompatibel ist. Es wird auch darauf geachtet werden müssen, dass der Leistungskatalog ein getreues Abbild der Aufgaben der Einheit und ausreichend «stabil», d.h. langfristig gültig ist, um zeitliche Vergleiche zu erlauben.

Mit den vom Staatsrat gestellten Vorbedingungen soll die richtige Umsetzung der leistungsorientierten Führung gewährleistet und verhindert werden, dass diese Art von Führung zu einem administrativen Mehraufwand ohne eigentliche Wertschöpfung führt.

Die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung verpflichten sich zur Erbringung von quantitativ, qualitativ und kostenmässig messbaren Leistungen. Zur Gewährleistung der Transparenz und der Kontrolle liefern sie periodische Berichte über die Leistungserbringung. Im Gegenzug zu diesen Verantwortlichkeiten profitieren sie von einer grösseren Führungsautonomie und erweiterten Entscheidungsbefugnissen, namentlich in den Bereichen Organisation, Finanz- und Personalmanagement sowie bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Anhand der reglementarischen Bestimmungen, die sowohl beim Finanz- als auch beim Personalmanagement versuchsweise angewendet wurden, kann gemessen werden, wie weitreichend die gegenwärtig gewährte diesbezügliche Flexibilität ist.

Art. 59a Leistungsauftrag a) Inhalt

Der Leistungsauftrag dient in der Regel der Regelung der Beziehungen zwischen einem Gemeinwesen und einem öffentlich-rechtlichen Unternehmen oder zwischen einem Gemeinwesen und einer privaten Organisation, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut ist.

In der gegenwärtigen Gesetzgebung wird in zahlreichen Texten auf die Leistungsaufträge Bezug genommen. Annähernd zehn Erlasse geben dem Staatsrat bereits die Befugnis, einer Dienststelle oder einer subventionierten Einrichtung einen Leistungsauftrag zu erteilen. Mehrere jüngere Gesetze sehen eine solche Praxis vor, insbesondere das Gesetz über das Freiburger Spitalnetz und dasjenige über die Organisation der Pflege im Bereich psychische Gesundheit. Ein solches Führungsinstrument gibt es auch im Gesetz über den Tourismus sowie in der Gesetzgebung über die spitalexterne Krankenpflege. Die Artikel 54, 93 und 138 der Verfassung des Kantons Freiburg behandeln ebenfalls diese Problematik. Diese zahlreichen Verweise auf den Leistungsauftrag sind auch ein

guter Grund, im SVOG die allgemeinen Regeln in Bezug auf dieses Führungsinstrument zu umschreiben.

Die Dauer, über die sich ein Leistungsauftrag erstreckt (Absatz 2), wurde absichtlich offengelassen, damit eine bestmögliche Anpassung an die Art und Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten möglich ist.

Gegenstand von Absatz 3 ist der Inhalt des Leistungsauftrags. Der Auftrag umschreibt, welchen Zweck bzw. Nutzen die Verwaltungseinheit mit der Erbringung ihrer Leistungen generell für die Gesellschaft erfüllt. Es werden die allgemeinen Ziele beschrieben, die die Verwaltungseinheit mit ihren Leistungen verfolgt, sowie über den aktuellen Kontext, die hauptsächlich übertragenen Aufgaben und allenfalls den erwarteten Gewinn Auskunft gegeben.

Bei der Formulierung der Zielvorgaben handelt es sich um einen von unten nach oben verlaufenden Prozess, der die Verwaltungseinheiten miteinbezieht. Dabei müssen Sinn und Bedeutung der politischen Ziele, der Gesetze und Verordnungen interpretiert und daraus greifbare Ziele abgeleitet werden, die anschliessend vom Staatsrat im Leistungsauftrag festgeschrieben werden.

Beim Leistungsindikator handelt es sich um einen repräsentativen Indikator, eine von einem bestimmten Führungskriterium ausgehend gezielt erstellte statistische Information. Grundlage für die Indikatormessung sind gesammelte Daten über ein beobachtbares Phänomen oder ein Element in Zusammenhang mit der Funktionsweise einer Organisation. Mit der genauen Identifizierung eines Indikators können das zu messende Element sowie die repräsentativen Kennzahlen, die erhoben werden müssen, bestimmt werden. In der Praxis am geläufigsten sind die Leistungsindikatoren Quantität, Qualität, Zeit und Kosten. Die Auswahl und Bestimmung der Leistungsindikatoren sind wesentlicher Bestandteil der Führung mit Leistungsauftrag. Es muss sich um relevante, einschlägige Indikatoren handeln, damit die repräsentative Messung der Ergebnisse sowie eine korrekte Evaluation der Situation gewährleistet sind.

Der Leistungsauftrag stellt schliesslich die finanziellen Mittel nach Leistungsgruppe und Leistungen bereit und nicht wie beim Globalkredit oder beim aktuellen Budget für den Betrieb eines Amtes oder nach Aufwand- und Ertragssachgruppen. Selbstverständlich bleiben die Budgetbefugnisse des Grossen Rates namentlich in Bezug auf die Mehrjahreskredite vorbehalten.

Art. 59b b) Beschluss

Dass der Staatsrat für die Genehmigung des Leistungsauftrags zuständig ist, während die diesbezügliche Kreditgewährung in der Kompetenz des Grossen Rates bleibt, entspricht der üblichen Aufteilung der Funktionen zwischen den zwei Gewalten: der Staatsrat leitet die Kantonsverwaltung und der Grosse Rat bestimmt über die Mittel. Alle gegenwärtigen Rechtsgrundlagen, die sich auf den Leistungsauftrag beziehen, verleihen dem Staatsrat die Befugnis, den Leistungsauftrag zu genehmigen.

Art. 59c c) Rechtswirkungen

Beim Leistungsauftrag handelt es sich um eine Vereinbarung mit Verpflichtungen für beide Parteien: Die Verwaltungseinheit, der der Leistungsauftrag erteilt wird, ist verpflichtet, die umschriebenen Leistungen zu erbringen; die Behörde, die den Auftrag erteilt, muss dafür sorgen,

dass die vereinbarten Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Wie jeder Vertrag muss auch diese Vereinbarung revidiert werden können, wenn durch ausserordentliche Umstände, die nicht den Parteien anzulasten sind, das Gleichgewicht zwischen Leistungen und Mitteln gestört wird. Es kann sich dabei um sachliche oder rechtliche Gegebenheiten handeln, die Leistungen beeinträchtigen, etwa um eine erhebliche Zunahme des Geschäftsvolumens; es kann sich auch um Umstände handeln, die sich auf die Mittel auswirken, wie etwa die Aufhebung einer Bundes-subsidierung oder eine Verschlechterung der Finanzlage des Staates, die dazu führt, dass die Leistungen in Frage gestellt werden müssen. In beiden Fällen wird durch eine Anpassung entweder der Ressourcen oder der Leistungen das vertragliche Gleichgewicht wieder hergestellt werden müssen.

6.2 Art. 2: Änderung des FHG

Bei den Änderungen, die im Finanzhaushaltsgesetz für die Weiterführung der leistungsorientierten Führung notwendig sind, handelt es sich hauptsächlich um die Einführung eines neuen Kapitels im Gesetz und um Ergänzungen bei den Befugnissen des Staatsrates, der Direktionen und des Finanzinspektorats.

Art. 38 Abs. 2 Bst. b^{bis}

Diese Bestimmung ergänzt die Bestimmung über den Finanzplan, der künftig auch eine Schätzung der voraussichtlichen Ergebnisse nach Leistungen der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung enthalten muss. Selbstverständlich wird die Planung nach Aufwand- und Ertragssachgruppen für alle Verwaltungseinheiten beibehalten.

Kapitel 5a Leistungsorientierte Führung

Art. 4 a Budget nach Leistungen

a) Inhalt

Artikel 42 definiert den Inhalt des Budgets nach Leistungen. Die Darstellung erfolgt nach Leistungen und Leistungsgruppen. Dieses Budget weist für jede Leistung und jede Leistungsgruppe den Gesamtaufwand und den Gesamtertrag sowie den daraus resultierenden Saldo aus. In den Budgetnachweisen, die der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission im Hinblick auf die Vorschlagsdebatte übergeben werden, müssen ausserdem die jährlichen Zielvorgaben sowie die Indikatoren angegeben werden. Die Finanzdirektion erlässt Weisungen über die genaue Darstellung des Budgets. Es wird namentlich ihre Aufgabe sein, die Leistungen und Leistungsgruppen zu bestimmen, die Bestandteil des Voranschlags sind.

Das Budget der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung ist Bestandteil des ordentlichen Voranschlags. Seit dem Staatsvoranschlag 2007 sind diese Budgets direkt in den Sonderdruck integriert (s. S. 306 – 323 des Sonderdrucks des Staatsvoranschlags 2007).

Art. 42b b) Beschluss

In Anwendung von Artikel 34 des Gesetzes über den Finanzhaushalt handelt es sich beim Voranschlagskredit um einen genau bestimmten Begriff, nämlich um eine jährlich für ein Jahr erteilte Genehmigung, eine Ausgabe für einen genau bestimmten Zweck bis zu einem festgesetzten Betrag einer bestimmten Budgetposition zu be-

lasten. Beim Budget nach Leistungen hat der Beschluss des Grossen Rates eine grössere Tragweite. Er betrifft den Saldo zwischen Aufwand und Ertrag der einzelnen Leistungsgruppen. Gibt es bei einer Verwaltungseinheit nur eine Leistungsgruppe, so bezieht sich der Entscheid des Grossen Rates also auf diesen Einzelbetrag.

Absatz 2 von Artikel 42b führt aus, dass für den Aufwand (Abschreibungen, Subventionen, Fondseinlagen usw.) und den Ertrag der Laufenden Rechnung (Subventionen, Steuereinnahmen), die nicht in den Leistungsgruppen eingerechnet sind, weiterhin die Beschlussfassung nach Artikel 34 des Gesetzes über den Finanzhaushalt gilt. Dasselbe gilt für die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung. Diese Positionen sind im Sonderdruck des Staatsvoranschlags und der Staatsrechnung bereits mit einem Sternchen gekennzeichnet mit dem Hinweis in der Fussnote an die Grossratsmitglieder, dass für die betreffenden Voranschlagskredite das ordentliche Beschlussverfahren gilt.

Art. 42d Mehrjahreskredit nach Leistungen

Der Staatsrat kann den Einheiten mit leistungsorientierter Führung einen Mehrjahreskredit gewähren. Das bedeutet nicht zum vornherein, dass dies zur allgemeinen Praxis wird, damit soll aber unter gewissen Voraussetzungen ein Finanzmanagement ermöglicht werden, das über den Rahmen eines Einjahresbudgets hinausgeht. Der gewährte Kredit muss jedoch im Rahmen des Finanzplans bleiben. Er ist für den Grossen Rat keinesfalls bindend, dessen Voranschlagsbeschlüsse vorbehalten bleiben. Es handelt sich dabei also nicht um Verpflichtungskredite im Sinne der Artikel 29-33 des Finanzhaushaltsgesetzes. Der Staatsrat legt im Ausführungsreglement die Bedingungen und Rechtswirkungen fest, mit denen die Gewährung eines Mehrjahreskredits verbunden ist. Es muss dabei insbesondere das vom Finanzhaushaltsgesetz vorgeschriebene Haushaltsgleichgewicht eingehalten und gegebenenfalls die Anpassung an eine ungünstige Entwicklung der Kantons- oder Bundesfinanzen ermöglicht werden.

Art. 42e Kosten- und Leistungsrechnung

Dieser Artikel bestimmt, dass die Einheiten mit leistungsorientierter Führung eine Kosten- und Leistungsrechnung führen müssen. Die leistungsorientierte Führung erfordert die Einführung eines solchen Instruments, das namentlich auf einer Einzelabrechnung der für die jeweilige Leistung aufgewendeten Arbeitsstunden beruht, die mit Hilfe eines Zeiterfassungstools berechnet werden. In der Versuchsphase, die bei gewissen Verwaltungseinheiten durchgeführt wurde, konnten diesbezügliche Erfahrungen und Kenntnisse gesammelt werden. Natürlich müssen alle Verwaltungseinheiten weiterhin auch eine Finanzbuchhaltung führen.

Art. 42f Controlling

Das Controlling ist ein Steuerungsinstrument. Die leistungsorientierte Führung erfordert ein Controlling-System, das der Steuerung und Kontrolle der Verwendung der gewährten Kredite und der Realisierung der Zielvorgaben dient. Das Controlling ist nicht zu verwechseln mit der Finanzkontrolle, die meistens im Nachhinein erfolgt und vom Finanzinspektorat durchgeführt wird.

Das Controlling betrifft insbesondere finanzielle, personelle (Einhaltung der Personaldotation) und Leistungsaspekte (Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Qualität). Dort,

wo die leistungsorientierte Führung mit einem Leistungsauftrag verbunden ist, ist auch dieser Gegenstand des Controllings.

Hauptverantwortlich für das Controlling ist die Verwaltungseinheit, zuständig sind aber auch die Direktion und der Staatsrat. Der Staatsrat wird sich noch genauer zum Controllingkonzept und dessen Organisation äussern. Die Finanzdirektion wird den Staatsrat bei der Durchführung des Controllings in technischer Hinsicht unterstützen.

Art. 42g Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen

Die leistungsorientierte Führung erfordert eine Lockerung der Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes über die Voranschlagskredite (Art. 34-37). Der Staatsrat wird in den Ausführungsbestimmungen die Regeln für das Abweichen von den Rechnungslegungsgrundsätzen der qualitativen (Kreditabtretung), quantitativen (Kreditüberschreitung und Nachtragskredit) und zeitlichen Bindung (Kreditübertragung) festlegen. Er wird sich hauptsächlich auf die gegenwärtig geltenden reglementarischen Bestimmungen stützen, deren Realisierbarkeit erwiesen ist. Ziel ist es, den Einheiten mit leistungsorientierter Führung in einem organisierten und genau abgesteckten Rahmen mehr Flexibilität zu bieten. Diese grössere Handlungsfreiheit rechtfertigt sich durch die höheren Anforderungen, die sich mit den zu verwendenden Verwaltungstools stellen. In Absatz 2 wird noch ausgeführt, dass wie in Artikel 9 des Dekrets vom 8. Februar 2000 vorgesehen die Kreditabtretung zwischen Leistungen erlaubt sein wird, nicht aber zwischen Leistungsgruppen.

Art. 44-46 und Art. 51

Die Zusätze zu diesen Artikeln sollen die Befugnisse des Staatsrates, der Direktionen, der Finanzdirektion und des Finanzinspektorats umschreiben.

In Anwendung von Artikel 44 Abs. 2 Bst. a und b ist der Staatsrat für die Genehmigung des Finanzplans und die Verabschiedung des Voranschlagsentwurfs zuständig. Selbstverständlich fallen der Finanzplan und die Budgets der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung schon unter diesen Zuständigkeitsbereich, dem Staatsrat muss jedoch die Befugnis verliehen werden, den Einheiten mit leistungsorientierter Führung Mehrjahreskredite zu sprechen.

Wie es schon jetzt der Fall ist, werden die Direktionen beim Staatsrat Mehrjahreskredite beantragen können. Dazu wird die Stellungnahme der Finanzdirektion erforderlich sein.

Es wird Aufgabe der Finanzdirektion sein, die Konzepte für die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling aufzustellen. Diese Konzepte bestehen bereits, und sie haben in der Versuchsphase den letzten Schliff erhalten. Um die Einführung eines kohärenten Systems zu gewährleisten und Vergleiche zwischen Verwaltungseinheiten zu garantieren, müssen einheitliche Kostenkalkulationsregeln angewendet werden. Bei allfälligen Differenzen bezüglich dieser technischen Aspekte soll die Finanzdirektion entscheiden. Sie wird auch in Zusammenarbeit mit der betroffenen Direktion evaluieren, ob die entsprechenden Verwaltungseinheiten die Bedingungen für die leistungsorientierte Führung erfüllen. Die Finanzdirektion unterstützt auch den Staatsrat bei der Durchführung des Controllings. So hat sie ihm insbesondere periodisch die Führungstabelle zu unterbreiten, allfällige Korrekturmassnahmen vorzuschlagen und für eine regelmässige Durchführung des Controllings zu sor-

gen. Dieses System kommt schon jetzt zur allgemeinen Zufriedenheit zur Anwendung. Zur Ausführung dieser Aufgaben wird die Finanzdirektion gemäss Artikel 46 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes insbesondere über die Finanzverwaltung verfügen. Das Amt für Personal und Organisation wird für die Verwaltung der Leistungskataloge und die Zurverfügungstellung des Zeiterfassungssystems zuständig sein. Ausserdem müssen die Leistungskataloge mit den Grundsätzen der leistungsorientierten Führung vereinbar sein. Demzufolge ist bei ihrer Erstellung die Stellungnahme der Finanzverwaltung erforderlich.

Artikel 51 des Finanzhaushaltsgesetzes legt die Kontrollaufgaben des Finanzinspektorats fest. Diese Bestimmung ist mit der Kontrolle der Kosten- und Leistungsrechnungsführung der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung zu ergänzen. Kontrolliert werden sollen vor allem die Einhaltung der im Gesamtkonzept festgelegten Regeln, die Stundenabrechnungen nach Leistungen und die Kostenzuscheidung auf die Leistungen. Diese Kontrollen werden bei den periodischen Kontrollen durch das Finanzinspektorat durchgeführt. Es gibt keine doppelten Kontrollen.

6.3 Art. 3: Inkrafttreten und Referendumsklausel

Dieses Gesetz soll am 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden. Es untersteht dem Gesetzesreferendum.

7. SCHLUSS

Mit dem Ihnen unterbreiteten Gesetzesentwurf werden das Gesetz über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung sowie das Finanzhaushaltsgesetz ergänzt. Damit wird die Möglichkeit einer leistungsorientierten Verwaltungsführung in der ordentlichen Gesetzgebung verankert und auch eine Rechtsgrundlage für das Leistungsinventar und den Leistungskatalog geschaffen. Desgleichen wird Klarheit über Inhalt, Rechtswirkungen und Tragweite des Leistungsauftrags geschaffen. Und schliesslich wird die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt dadurch ergänzt, dass für die leistungsorientierte Führung unerlässliche Instrumente wie die Kosten- und Leistungsrechnung, die Zeiterfassung und das Controlling eingeführt werden.

Loi

du

modifiant certaines dispositions relatives à la gestion par prestations

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 12 mars 2007;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Modification de la LOCEA

La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) (RSF 122.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. 55a (nouveau) Catalogue de prestations

¹ Les Directions et les unités administratives établissent et tiennent à jour un catalogue de leurs prestations.

² Les catalogues de prestations sont soumis périodiquement à l'examen du Conseil d'Etat.

³ Le Conseil d'Etat fixe le contenu, la forme et les modalités d'établissement et d'actualisation du catalogue de prestations.

Art. 59 Gestion par prestations

¹ Le Conseil d'Etat peut autoriser des unités administratives déterminées à se gérer par prestations, conformément aux dispositions de la présente loi et de la législation sur les finances de l'Etat.

² La gestion par prestations est annuelle ou pluriannuelle. Elle peut s'accompagner de l'octroi d'un mandat de prestations.

Gesetz

vom

zur Änderung gewisser Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 12. März 2007;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Änderung des SVOG

Das Gesetz vom 16. Mai 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) (SGF 122.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 55a (neu) Leistungskatalog

¹ Die Direktionen und die Verwaltungseinheiten erstellen einen Leistungskatalog und sind für seine Nachführung zuständig.

² Die Leistungskataloge werden dem Staatsrat periodisch zur Überprüfung unterbreitet.

³ Der Staatsrat bestimmt den Inhalt, die Form und die Modalitäten für die Erstellung und die Nachführung des Leistungskatalogs.

Art. 59 Leistungsorientierte Führung

¹ Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten die leistungsorientierte Führung nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates bewilligen.

² Die leistungsorientierte Führung kann sich über ein oder mehrere Jahre erstrecken. Sie kann mit einem Leistungsauftrag verbunden werden.

³ Le Conseil d'Etat fixe les conditions préalables que doivent remplir les unités gérées par prestations et les modalités d'octroi de son autorisation.

⁴ Il peut leur déléguer, dans les limites de la loi, des compétences de décision, notamment dans les domaines de l'organisation, de la gestion financière, de la gestion du personnel et de l'acquisition de biens et de services.

Art. 59a (nouveau) Mandat de prestations
a) Contenu

¹ Le Conseil d'Etat peut octroyer un mandat de prestations à une unité administrative déterminée.

² Le mandat de prestations fixe, pour une période déterminée, les prestations que doit fournir l'unité administrative, les crédits alloués et les objectifs à atteindre.

³ En particulier:

- a) il fixe la mission de l'unité;
- b) il définit les prestations et les groupes de prestations que doit fournir l'unité;
- c) il détermine les objectifs à atteindre;
- d) il fixe les indicateurs de performance;
- e) il détermine les ressources nécessaires à l'exécution du mandat. Les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées.

Art. 59b (nouveau) b) Adoption

Le mandat de prestations est adopté par le Conseil d'Etat, sur la proposition de la Direction dont dépend l'unité administrative et sur le préavis de la Direction en charge des finances.

Art. 59c (nouveau) c) Effets

¹ Le mandat de prestations lie le Conseil d'Etat et l'unité administrative.

² Il peut cependant être modifié, sur l'initiative de l'une ou l'autre partie, si des circonstances extraordinaires l'exigent, en particulier la situation financière de l'Etat. La procédure est la même que pour l'adoption du mandat de prestations.

³ Der Staatsrat legt die Voraussetzungen fest, die die Einheiten mit leistungsorientierter Führung erfüllen müssen, und regelt die Modalitäten der Bewilligungserteilung.

⁴ Der Staatsrat kann den Einheiten mit leistungsorientierter Führung in den Grenzen des Gesetzes Entscheidungsbefugnisse übertragen; dies gilt namentlich für die Bereiche Organisation, Finanzverwaltung, Personalverwaltung und Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen.

Art. 59a (neu) Leistungsauftrag
a) Inhalt

¹ Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten einen Leistungsauftrag erteilen.

² Der Leistungsauftrag legt für einen bestimmten Zeitraum die von der Verwaltungseinheit zu erbringenden Leistungen, die gewährten Kredite und die zu erreichenden Ziele fest.

³ Insbesondere:

- a) legt er den Auftrag der Verwaltungseinheit fest;
- b) beschreibt er die von der Verwaltungseinheit zu erbringenden Leistungen und Leistungsgruppen;
- c) formuliert er die Zielvorgaben;
- d) bezeichnet er die Leistungsindikatoren;
- e) legt er die für die Erfüllung des Leistungsauftrags erforderlichen Mittel fest. Die Budgetbefugnisse des Grossen Rates bleiben vorbehalten.

Art. 59b (neu) b) Beschluss

Der Leistungsauftrag wird vom Staatsrat auf Antrag der Direktion, der die betreffende Verwaltungseinheit untersteht, und gestützt auf die Stellungnahme der für die Finanzen zuständigen Direktion beschlossen.

Art. 59c (neu) c) Rechtswirkungen

¹ Der Leistungsauftrag ist für den Staatsrat und für die Verwaltungseinheit verbindlich.

² Er kann jedoch auf Betreiben der einen oder anderen Partei geändert werden, wenn ausserordentliche Umstände, insbesondere die Finanzlage des Staates, dies erfordern. Das Verfahren ist dasselbe wie für die Beschlussfassung über den Leistungsauftrag.

Art. 2 Modification de la LFE

La loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) (RSF 610.1) est modifiée comme il suit:

Art. 38 al. 2 let. b^{bis} (nouvelle)

[² Le plan financier comprend notamment une estimation:]

b^{bis}) des résultats prévisionnels par prestations des unités administratives gérées par prestations;

Insertion d'un nouveau chapitre (après l'article 42)

CHAPITRE 5a
Gestion par prestations

Art. 42a (nouveau) Budget par prestations
a) Contenu

¹ Le budget de l'unité administrative gérée par prestations présente, pour chaque prestation et groupe de prestations, le total des charges et des revenus ainsi que le solde qui en résulte.

² Les justificatifs du budget mentionnent en outre, par prestation et groupe de prestations, les objectifs annuels et les indicateurs y relatifs.

³ La Direction en charge des finances règle les détails de la présentation du budget.

Art. 42b (nouveau) b) Décision

¹ La décision budgétaire du Grand Conseil porte sur le solde des charges ou revenus de chaque groupe de prestations.

² Les charges et revenus de fonctionnement qui n'entrent pas dans le calcul du coût des prestations ainsi que les recettes et dépenses d'investissements font l'objet d'une décision selon la procédure ordinaire de l'article 34 de la présente loi.

Art. 42c (nouveau) Compte par prestations

Les comptes sont présentés et adoptés selon la même forme et les mêmes règles que le budget.

Art. 2 Änderung des FHG

Das Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) (SGF 610.1) wird wie folgt geändert:

Art. 38 Abs. 2 Bst. b^{bis} (neu)

[² Der Finanzplan enthält namentlich eine Schätzung:]

b^{bis}) der voraussichtlichen Ergebnisse nach Leistungen der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung;

Einführung eines neuen Kapitels (nach Artikel 42)

KAPITEL 5a
Leistungsorientierte Führung

Art. 42a (neu) Budget nach Leistungen
a) Inhalt

¹ Das Budget der Verwaltungseinheit mit leistungsorientierter Führung weist für jede Leistung und jede Leistungsgruppe den Gesamtaufwand und den Gesamtertrag sowie den daraus resultierenden Saldo aus.

² In den Budgetnachweisen sind ausserdem nach Leistung und Leistungsgruppe die jährlichen Ziele und die betreffenden Indikatoren anzugeben.

³ Die für die Finanzen zuständige Direktion regelt die Darstellung des Budgets im Einzelnen.

Art. 42b (neu) b) Beschluss

¹ Gegenstand des Budgetbeschlusses des Grossen Rates ist der Saldo von Aufwand und Ertrag jeder Leistungsgruppe.

² Für die Aufwand- und Ertragsarten der Laufenden Rechnung, die in den Leistungsgruppen nicht eingerechnet sind, sowie die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung gilt die ordentliche Beschlussfassung nach Artikel 34 dieses Gesetzes.

Art. 42c (neu) Rechnung nach Leistungen

Die Rechnung wird in derselben Form und nach denselben Regeln dargestellt und genehmigt wie das Budget.

Art. 42d (nouveau) Crédit pluriannuel par prestations

¹ Le Conseil d'Etat peut octroyer un crédit pluriannuel par prestation et groupe de prestations aux unités gérées par prestations.

² Le crédit pluriannuel doit respecter le plan financier.

³ Le crédit pluriannuel ne lie pas le Grand Conseil.

⁴ Le Conseil d'Etat précise, par voie réglementaire, les conditions et les effets pour l'unité administrative de l'attribution d'un crédit pluriannuel.

Art. 42e (nouveau) Comptabilité analytique

¹ L'unité administrative qui se gère par prestations tient, parallèlement à la comptabilité financière, une comptabilité analytique.

² Cette comptabilité doit permettre la détermination, par prestation, des charges et des revenus, des coûts complets et du degré de couverture des coûts. Elle se fonde sur un décompte horaire par prestation.

Art. 42f (nouveau) Controlling

¹ Le Conseil d'Etat met en place un système de controlling afin d'assurer le suivi et le contrôle de l'utilisation des crédits par prestation et groupe de prestations ainsi que le respect des objectifs fixés.

² Le controlling porte notamment sur les prestations, le personnel et les finances et, le cas échéant, sur la réalisation du mandat de prestations.

³ Il est exercé, à l'aide de tableaux de bord et de rapports périodiques, aux échelons de l'unité administrative, de la Direction dont elle dépend et du Conseil d'Etat.

Art. 42g (nouveau) Dérogation

¹ Lors de l'exécution du budget par prestations, le Conseil d'Etat peut déroger aux dispositions des articles 34 à 37 de la présente loi.

² Il peut notamment déroger aux principes comptables de spécialités qualitative, quantitative et temporelle. Toutefois, les crédits ne peuvent être transférés d'un groupe de prestations à l'autre.

Art. 42d (neu) Mehrjahreskredite nach Leistungen

¹ Der Staatsrat kann den Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung einen Mehrjahreskredit nach Leistungen oder Leistungsgruppen gewähren.

² Der Mehrjahreskredit muss den Finanzplan einhalten.

³ Der Mehrjahreskredit ist für den Grossen Rat nicht verbindlich.

⁴ Der Staatsrat führt auf dem Reglementsweg die Bedingungen und Rechtswirkungen aus, mit denen die Gewährung eines Mehrjahreskredits für die Verwaltungseinheit verbunden ist.

Art. 42e (neu) Kosten- und Leistungsrechnung

¹ Die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung führen parallel zur Finanzbuchhaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung.

² Mit dieser Buchhaltung müssen für jede Leistung Aufwand und Ertrag, die vollständigen Kosten und der Kostendeckungsgrad bestimmt werden können. Als Grundlage dienen die pro Leistung erbrachten Arbeitsstunden.

Art. 42f (neu) Controlling

¹ Der Staatsrat richtet ein Controlling-System ein, das der Steuerung und Kontrolle der Verwendung der leistungs- und leistungsgruppenbezogenen Kredite dient und die Einhaltung der Zielvorgaben gewährleisten soll.

² Das Controlling umfasst insbesondere die Leistungen, das Personal und die Finanzen sowie gegebenenfalls die Erfüllung des Leistungsauftrags.

³ Es wird mit Hilfe von Kennzahlensystemen und von periodischen Berichten auf der Stufe der Verwaltungseinheit, der Direktion, der sie untersteht, und des Staatsrates ausgeübt.

Art. 42g (neu) Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen

¹ Der Staatsrat kann beim Vollzug des Budgets nach Leistungen von den Bestimmungen der Artikel 34–37 dieses Gesetzes abweichen.

² Er kann insbesondere von den Rechnungslegungsgrundsätzen der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Bindung abweichen. Die Kredite können aber nicht von einer Leistungsgruppe auf eine andere übertragen werden.

Art. 44 al. 2 let. d^{bis} (nouvelle)

[² Il [le Conseil d'Etat] est notamment compétent pour:]

d^{bis}) octroyer les crédits pluriannuels aux unités administratives gérées par prestations, sous réserve des articles 29 et 30 relatifs aux crédits d'engagement;

Art. 45 al. 2 let. b^{bis} (nouvelle)

[² Elles [les Directions] sont compétentes pour:]

b^{bis}) proposer au Conseil d'Etat les crédits pluriannuels des unités administratives gérées par prestations;

Art. 46 al. 1 let. l, m, n et o (nouvelles)

[¹ La Direction dont relève la gestion financière de l'Etat (ci-après: la Direction en charge des finances) est notamment compétente pour:]

- l) élaborer les concepts de comptabilité analytique et de controlling applicables dans les unités administratives;
- m) fixer les règles de calcul et d'imputation des coûts et trancher les différends y relatifs;
- n) évaluer, en collaboration avec la Direction concernée, si une unité administrative remplit les conditions d'une gestion par prestations;
- o) assister le Conseil d'Etat dans l'exercice du controlling.

Art. 51 al. 1 let. h^{bis} (nouvelle)

[¹ L'Inspection des finances a pour tâches de contrôler:]

h^{bis}) la comptabilité analytique des unités administratives gérées par prestations;

Art. 3 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 44 Abs. 2 Bst. d^{bis} (neu)

[² Er [der Staatsrat] ist insbesondere zuständig für:]

d^{bis}) die Gewährung der Mehrjahreskredite für die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung; die Artikel 29 und 30 über die Verpflichtungskredite bleiben vorbehalten;

Art. 45 Abs. 2 Bst. b^{bis} (neu)

[² Sie [die Direktionen] sind zuständig für:]

b^{bis}) die Beantragung der Mehrjahreskredite für die Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung beim Staatsrat;

Art. 46 Abs. 1 Bst. l, m, o und p (neu)

[¹ Die Direktion, die mit der Führung des Finanzhaushalts des Staates beauftragt ist (die für die Finanzen zuständige Direktion), ist namentlich zuständig für:]

- l) die Ausarbeitung der in den Verwaltungseinheiten anwendbaren Konzepte für die Kosten- und Leistungsrechnung und für das Controlling;
- m) die Festlegung von Regeln für die Berechnung und die Kontierung der Kosten und den Entscheid bei diesbezüglichen Differenzen;
- n) die Beurteilung in Zusammenarbeit mit der betroffenen Direktion, ob eine Verwaltungseinheit die Voraussetzungen für die leistungsorientierte Führung erfüllt;
- o) die Unterstützung des Staatsrates bei der Durchführung des Controllings.

Art. 51 Abs. 1 Bst. h^{bis} (neu)

[¹ Dem Finanzinspektorat obliegt die Überprüfung:]

h^{bis}) der Kosten- und Leistungsrechnung der Verwaltungseinheiten mit leistungsorientierter Führung;

Art. 3 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 7

*Propositions de la
Commission des finances et de gestion*

Projet de loi modifiant certaines dispositions
relatives à la gestion par prestations

La Commission des finances et de gestion

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

A l'unanimité des membres présents, la Commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi N° 7bis

Art. 1 Modification de la LOCEA

La loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) (RSF 122.0.1) est modifiée comme il suit :

Art. 55a (nouveau) Catalogue de prestations

¹ ...

² ...

³ Le Conseil d'Etat fixe le contenu, la forme et les modalités d'établissement et d'actualisation du catalogue de prestations. Au besoin, il propose au Grand Conseil des modifications législatives y relatives.

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 7

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

Gesetzesentwurf zur Änderung gewisser
Bestimmungen über die leistungsorientierte Führung

Die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit allen Stimmen der anwesenden Mitglieder, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten und ihn wie folgt zu ändern:

Gesetzesentwurf Nr. 7bis

Art. 1 Änderung des SVOG

Das Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) (SGF 122.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. 55a (neu) Leistungskatalog

¹ ...

² ...

³ Der Staatsrat bestimmt den Inhalt, die Form und die Modalitäten für die Erstellung und die Nachführung des Leistungskatalogs. Er beantragt dem Grossen Rat wenn nötig Änderungen der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen.

Art. 59 Gestion par prestations

¹ Le Conseil d'Etat peut autoriser ou, au besoin, obliger des unités administratives déterminées à se gérer par prestations, conformément aux dispositions de la présente loi et de la législation sur les finances de l'Etat. Il requiert au préalable l'avis de la Commission des finances et de gestion.

² ...

³ ...

⁴ ...

Art. 59a (nouveau) Mandat de prestations

a) Contenu

¹ Le Conseil d'Etat peut octroyer ou imposer un mandat de prestations à une unité administrative déterminée.

² ...

³ ...

Vote final

Par 8 voix sans opposition ni abstention, la Commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations dans sa version bis.

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 6 juin 2007

Art. 59 Leistungsorientierte Führung

¹ Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten die leistungsorientierte Führung nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates bewilligen oder wenn nötig vorschreiben. Er holt dazu vorgängig die Stellungnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission ein.

² ...

³ ...

⁴ ...

Art. 59a (neu) Leistungsauftrag

a) Inhalt

¹ Der Staatsrat kann einzelnen Verwaltungseinheiten einen Leistungsauftrag erteilen oder auferlegen.

² ...

³ ...

Schlussabstimmung

Mit 8 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.

Den 6. Juni 2007

MESSAGE N° 10 27 mars 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi relative
à la prise en charge de certains frais scolaires
spéciaux

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi qui remplacera le décret adopté le 8 octobre 2003 et arrivé à son terme le 31 août 2006. Cette loi devra régler la prise en charge de certains coûts financiers en matière de scolarisation d'enfants de requérants d'asile, de requérants d'asile déboutés, de personnes frappées d'une décision de non entrée en matière (NEM) et d'autres personnes relevant de la loi sur l'asile (étrangers admis provisoirement en Suisse et de personnes à protéger) et ce, en fonction du principe de solidarité qui exige qu'une répartition intervienne entre toutes les communes du canton.

1. INTRODUCTION

La présence de demandeurs d'asile, accompagnés d'enfants en âge de scolarité préscolaire et obligatoire, dans les centres gérés par la Croix-Rouge fribourgeoise, chargée par le Conseil d'Etat d'accueillir et d'encadrer les demandeurs, a contraint les communes dans lesquelles résident ces demandeurs d'asile et la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport à ouvrir des classes d'accueil et de langue, ainsi qu'à intensifier les cours d'appui et de langue. En effet, les parents ont le droit et l'obligation d'envoyer leurs enfants en âge de scolarité obligatoire à l'école (cf. art. 4 de la loi scolaire) et, en conséquence, chaque commune est dès lors tenue de scolariser tout enfant qui réside habituellement sur son territoire (cf. art. 8 de la loi scolaire). Il en est ainsi des enfants de demandeurs d'asile et des autres personnes relevant de la loi sur l'asile. Dans certains cas, ce sont également des enfants requérants non accompagnés, soit des mineurs séparés de leur père et de leur mère, qui doivent être scolarisés.

S'il est vrai que le nombre d'enfants de requérants d'asile scolarisés a quelque peu diminué au cours de ces dernières années, il n'en demeure pas moins que plusieurs communes se voient toujours obligées d'offrir des prestations particulières afin d'assurer à ces enfants un encadrement scolaire adapté à leur situation. De plus, le fait que certains enfants ont été peu, voire pas du tout scolarisés dans leur pays d'origine, rend plus difficile la tâche des enseignantes et enseignants et nécessite des mesures d'appui. Comme les situations économiques critiques et les foyers de crises sont nombreux au plan mondial et que, à tout moment, l'arrivée de nouvelles vagues de réfugiés n'est pas à exclure, il convient de prendre les mesures nécessaires, au plan de la scolarité à l'école enfantine et à l'école primaire, pour pouvoir faire face à toute évolution d'une situation difficile à planifier.

Il importe de relever que, depuis le 1^{er} avril 2004, les personnes sous le coup d'une décision de non entrée en matière entrée en force (NEM) sont exclues de la loi sur l'asile et sont considérées comme des personnes en situation illégale relevant de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Dès le 1^{er} janvier 2008, date d'entrée en vigueur de la loi sur l'asile révisée (LAsi) et la nouvelle loi sur les étrangers (LETr), les requérants d'asile déboutés (requérants qui font l'objet d'une décision négative sur leur demande d'asile avec prononcé

définitif et exécutoire du renvoi de Suisse) seront également exclus de la loi sur l'asile et considérés, au même titre que les personnes NEM, comme des personnes en situation illégale devant quitter la Suisse par leurs propres moyens. Il convient de relever que parmi ces personnes déboutées figurent des familles avec enfants scolarisés qui résident dans notre canton depuis plusieurs années. Selon les estimations de la Croix-Rouge fribourgeoise, une quinzaine d'enfants sur un total de 270 sont actuellement concernés par ces mesures.

Compte tenu du fait que le décret en vigueur jusqu'au 30 août 2006 a permis de répartir l'effort financier entre toutes les communes, il est souhaitable de le reconduire, mais sous la forme d'une loi.

2. ÉTAT DE LA SITUATION

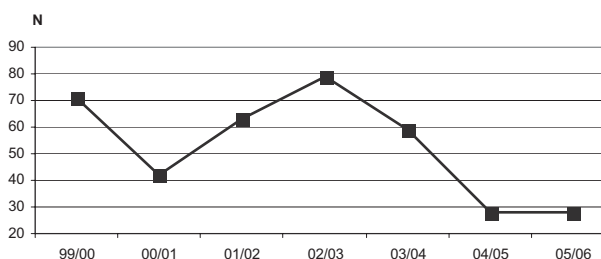
Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, le nombre d'enfants concernés par cette loi est en baisse constante depuis une dizaine d'années.

	1999/00	2002/03	2006/07
Ecole enfantine	123	48	34
Ecole primaire	422	213	170
Cycle d'orientation	169	91	66
Total	714	352	270

Cette forte diminution s'explique notamment par une baisse d'attractivité de notre pays depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2004 des dispositions légales qui excluent de la loi sur l'asile les requérants qui sont sous le coup d'une décision de non entrée en matière entrée en force (personnes NEM). Elle s'explique également par l'application par les pays membres de la communauté européenne de l'accord de Dublin, par l'introduction du système Eurodac qui associe une empreinte digitale à chaque demande d'asile déposée en Europe, par le renforcement de la surveillance des frontières européennes, et enfin, par une certaine stagnation économique en Suisse qui limite les possibilités de travail pour les requérants d'asile.

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, une même tendance à la baisse s'observe au niveau des nouvelles arrivées. Durant l'année scolaire 2005/06, seuls 28 nouveaux élèves requérants d'asile ont été accueillis dans les classes de la scolarité obligatoire de notre canton. Pour la même période, ces chiffres représentent actuellement moins de 10% de l'effectif total.

Evolution des nouvelles arrivées d'enfants requérants d'asile dans le canton:



2.1 Modalités de scolarisation

Les enfants de requérants d'asile sont scolarisés selon les mêmes modalités que tout autre enfant.

Lorsqu'il s'agit d'élèves primo-arrivants, et comme pour tout autre élève issu de la migration, une attention particulière est accordée à l'acquisition de la langue:

- **A l'école infantine**, les enfants concernés sont intégrés dans les classes régulières dans les deux parties linguistiques du canton. Ils bénéficient d'un appui en langue à raison de 2 à 3 unités hebdomadaires.
- Dans la partie francophone du canton, deux cas de figure sont observés dans la prise en charge à **l'école primaire**. Lorsque le regroupement de ces enfants est important dans un même cercle scolaire (en principe 8 à 10 enfants), ils sont intégrés dans une classe d'accueil, soit à plein temps (Fribourg, par exemple), soit à temps partiel (Villars-sur-Glâne). Dans les cercles scolaires où le nombre d'enfants est faible, ceux-ci sont intégrés dans les classes régulières et bénéficient d'un appui de langue de 4 à 5 unités hebdomadaires. La partie alémanique du canton a opté pour un modèle intégratif; les élèves primo-arrivants sont scolarisés dans des classes régulières et bénéficient de 3 à 4 unités d'appuis hebdomadaires.
- Les modalités d'accueil **au cycle d'orientation** varient en fonction du nombre d'élèves primo-arrivants dans la partie francophone du canton. En ville de Fribourg et à Bulle, les élèves sont intégrés dans des classes d'accueil à plein temps. Dans les autres CO, ils sont intégrés dans des classes régulières et bénéficient de cours d'appui en petits groupes. Dans les cycles d'orientation alémaniques, les élèves sont intégrés dans des classes régulières et bénéficient d'appuis individualisés ou en petits groupes.

2.2 Financement

Les communes supportent, sous déduction de la part de l'Etat aux frais scolaires communs, tous les frais afférents à la création et au fonctionnement des écoles primaires (cf. art. 87 de la loi scolaire). L'ensemble des communes supporte 65% des frais scolaires communs qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler le «pot commun». Les frais scolaires communs comprennent:

1. Les frais de traitement des maîtres et les charges y relatives;
2. Les indemnités de déplacement des maîtres itinérants;
3. Les frais de transports, à l'exception des frais de transports organisés en raison du caractère particulièrement dangereux du trajet;
4. La participation éventuelle à la rémunération de l'enseignement religieux;
5. Les frais des mesures d'encouragement à la prise volontaire de la retraite avant l'âge limite.

L'Etat supporte 35% des frais scolaires communs.

Pour les cycles d'orientation, la répartition des frais se réalise dans le cadre de l'association des communes de chaque cycle d'orientation. L'Etat supporte 70% des frais scolaires de chacune des associations.

Ce projet de loi précise que, concernant les enfants de migrants, les frais pris en charge par l'ensemble des communes et l'Etat seront les **frais supplémentaires** afférents à la scolarisation de ces enfants. Ces frais se limiteront aux rubriques suivantes:

- location des salles de classe exclusivement destinées au fonctionnement des cours de langue, des classes d'accueil et de langue organisés à l'intention d'enfants de requérants d'asile (sur présentation d'une liste d'élèves nominative);
- frais de fournitures scolaires distribuées à ces élèves (déduction faite des écolages perçus aux parents);
- frais de participation à certaines manifestations (journées et camps de sport, promenades scolaires, activités culturelles), déduction faite des contributions demandées aux parents;
- frais de logopédie, de psychologie scolaire et de psychomotricité (sur présentation d'une facture nominative, déduction faite des subventions cantonales);
- frais d'interprétariat (sur présentation d'une facture nominative).

Les autres frais (charges salariales du personnel enseignant, conciergerie, administration, mobilier, location de salles de classe régulières, de même que les frais occasionnés par des activités ne s'inscrivant pas dans le curriculum obligatoire [cours de natation, par exemple]) ne font pas partie des frais supplémentaires visés par la présente loi.

Il est difficile de calculer les conséquences financières de la scolarisation des enfants de requérants d'asile. En effet, leur présence ne génère pas toujours l'ouverture de classes. De plus, chaque enfant n'a pas les mêmes besoins et la situation varie d'un cercle scolaire à l'autre. Les informations transmises par les communes lors de l'élaboration du décret précédent permettent toutefois d'estimer les frais supplémentaires mentionnés ci-dessus à environ 500 francs par élève et par année.

3. PROPOSITIONS

3.1 Nécessité de la prise de mesures

L'entrée en vigueur du nouveau règlement d'application de la loi scolaire assurera, dans le futur, une prise en charge équitable des frais scolaires liés à la présence de ces enfants dans l'ensemble du canton puisque ces questions seront prises en compte.

Dans l'intervalle et compte tenu du fait que ce décret était échu au 31 août 2006, il convient de le reconduire sous la forme d'une loi avec effet rétroactif sans fixer d'échéance, étant entendu que l'article en question sera intégré à la loi scolaire lors de sa révision prochaine.

La seule modification par rapport au décret actuel concerne la catégorie des requérants qui sont sous le coup d'une décision de non entrée en matière entrée en force (personnes NEM) ainsi que des enfants de requérants qui font l'objet d'une décision négative sur leur demande d'asile avec prononcé définitif et exécutoire du renvoi de Suisse (requérants d'asile déboutés). Cette modification apporte plus de clarté, dans la mesure où la loi cite désormais toutes les catégories de personnes touchées par la législation sur l'asile. Elle n'a cependant aucune incidence pratique, car ces personnes étaient jusqu'alors comptées dans la catégorie des demandeurs d'asile.

3.2 Avis des milieux concernés

Il n'a pas été jugé nécessaire de procéder à une consultation sur ce projet de loi, car celle-ci ne diffère pas du

décret actuel (à l'exception du titre, cf. ci-dessus, pt. 3.1.) et parce que l'application des décrets du 10 mai 1995, du 19 septembre 2000 et du 8 octobre 2003 a montré que les dispositions sont fondées et répondent aux attentes.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES

Sur la base des chiffres valables pour l'année scolaire 2006/07, qui ont été indiqués précédemment, on peut estimer que les frais supplémentaires engendrés par la scolarisation des enfants de migrants, au sens de la loi, seront de l'ordre de 85 000 francs (170 x 500 francs) par an pour le degré primaire, dont 35%, soit 29 750 francs à charge de l'Etat et 65%, soit 55 250 francs à charge des communes.

Pour l'école enfantine (degré préscolaire), les frais s'élèveront à 16 500 francs (33 x 500 francs), dont 35%, soit 5 775 francs à charge de l'Etat, et 65%, soit 10 725 francs à charge des communes.

Il faut encore signaler que ces montants sont d'importance marginale dans la somme globale du «pot commun» constitué principalement des charges salariales du corps enseignant. Or, il convient de rappeler que les montants en jeu dans le cadre de ce projet de loi ne concernent que les **frais supplémentaires** tels que définis sous le point 2.2.

Nous vous invitons à adopter le présent projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 10 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf betreffend** **die Übernahme bestimmter Schulkosten**

27. März 2007

Hiermit legen wir Ihnen einen Gesetzesentwurf vor, der das Dekret vom 8. Oktober 2003, das am 31. August 2006 abgelaufen ist, ablösen soll. Dieses Gesetz regelt die Übernahme bestimmter Kosten für die Schulung der Kinder von Asylbewerbern, abgewiesenen Asylbewerbern, Betroffenen eines Nichteintretensentscheids (NEE) sowie weiteren unter das Asylgesetz fallenden Personen (provisorisch in der Schweiz aufgenommene Ausländer und Schutzbedürftige), und dies gemäss dem Solidaritätsgrundsatz, der eine Verteilung zwischen allen Gemeinden des Kantons verlangt.

1. EINFÜHRUNG

Aufgrund der Asylbewerber mit Kindern im Vorschul- und Schulpflichtalter in den Zentren des freiburgischen Roten Kreuzes, das vom Staatsrat mit der Aufnahme und Betreuung der Asylbewerber beauftragt ist, mussten die Gemeinden, in denen diese Asylbewerber wohnen, und die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport Aufnahme- und Sprachklassen eröffnen und die Stütz- und Sprachkurse verstärken. Weil die Eltern das Recht und die Pflicht haben, ihre Kinder im Schulalter zur Schule zu schicken (vgl. Art. 4 Schulgesetz), muss jede Gemeinde jedes Kind einschulen, das auf ihrem Gebiet seinen ständigen Aufenthaltsort hat (vgl. Art. 8 Schulgesetz). Dies gilt auch für die Kinder von Asylbewerbern und anderer Personen, die unter das Asylgesetz fallen. In einigen

Fällen müssen auch unbegleitete um Asyl ersuchende Kinder (von Vater und Mutter getrennte Minderjährige) eingeschult werden.

Zwar ist die Anzahl eingeschulter Asylbewerberkinder in den letzten Jahren leicht rückläufig, doch sind einige Gemeinden trotzdem gezwungen, besondere Dienstleistungen anzubieten, um für diese Kinder eine geeignete schulische Betreuung sicherzustellen. Ausserdem erschwert die Tatsache, dass einige Kinder in ihren Heimatländern wenig oder gar nicht geschult worden sind, die Aufgabe der Lehrpersonen, und es braucht Stützmassnahmen. Weil es weltweit zahlreiche Krisenherde gibt und die Wirtschaftslage vielerorts kritisch ist, können neue Asylbewerberwellen nicht ausgeschlossen werden. Um einer schwer voraussehbaren Situation begegnen zu können, müssen die erforderlichen Massnahmen für die Kindergarten- und Primarstufe getroffen werden.

Es sei erwähnt, dass Personen mit Nichteintretensentscheid (NEE) seit dem 1. April 2004 vom Asylgesetz ausgeschlossen und gemäss Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) illegale Personen sind. Wenn das revidierte Asylgesetz (AsylG) und das neue Ausländergesetz (AuG) am 1. Januar 2008 in Kraft treten werden, werden auch die abgewiesenen Asylbewerber (Asylbewerber, die einen negativen Entscheid über ihr Asylgesuch mit definitivem rechtskräftigem Wegweisungsentscheid erhalten haben) vom Asylgesetz ausgeschlossen und wie die NEE-Personen illegale Personen sein und das Land mit eigenen Mitteln verlassen müssen. Es sei darauf hingewiesen, dass es bei den Abgewiesenen Familien mit eingeschulten Kindern gibt, die seit mehreren Jahren in unserem Kanton leben. Nach Schätzungen des freiburgischen Roten Kreuzes sind derzeit rund fünfzehn von insgesamt 270 Kindern von diesen Massnahmen betroffen.

Weil das bis zum 30. August 2006 geltende Dekret eine Verteilung des finanziellen Aufwands zwischen allen Gemeinden ermöglicht hat, ist seine Verlängerung in Gesetzesform wünschenswert.

2. IST-ZUSTAND

Wie der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen ist, nimmt die Zahl der von diesem Gesetz betroffenen Kinder seit rund zehn Jahren stetig ab.

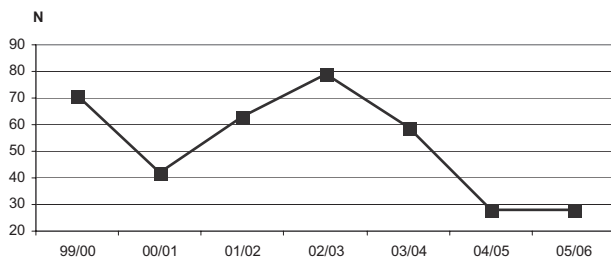
	1999/00	2002/03	2006/07
Kindergarten	123	48	34
Primarschule	422	213	170
Orientierungsschule	169	91	66
Total	714	352	270

Dieser starke Rückgang kann insbesondere dadurch erklärt werden, dass unser Land an Anziehungskraft verloren hat, nachdem am 1. April 2004 die gesetzlichen Bestimmungen in Kraft getreten sind, welche Bewerber, denen ein Nichteintretensentscheid droht (NEE-Personen), ausschliessen. Er kann auch mit der Anwendung in einigen Mitgliedsländern der europäischen Gemeinschaft des Dublin/Eurodac-Abkommens in Verbindung gebracht werden, das bei jedem in Europa eingereichten Asylgesuch einen Fingerabdruck verlangt. Weitere Gründe können in einer verstärkten Kontrolle der europäischen Grenzen und schliesslich in einer gewissen

wirtschaftlichen Stagnation in der Schweiz, die die Arbeitsmöglichkeiten für Asylbewerber einschränkt, gesehen werden.

Wie aus der nachfolgenden Graphik ersichtlich wird, gibt es auch eine Rückgangstendenz bei den Neuankünften. Im Schuljahr 2005/06 wurden nur 28 neue Asylbewerber-Schülerinnen und -Schüler in den Klassen der obligatorischen Schule unseres Kantons aufgenommen. In der gleichen Periode stellen diese Zahlen derzeit weniger als 10% aller Schülerinnen und Schüler dar.

Entwicklung der Neuankünfte von Asylbewerberkindern in unserem Kanton:



2.1 Einschulungsmodalitäten

Die Asylbewerberkinder werden nach den gleichen Modalitäten wie jedes andere Kind eingeschult.

Bei den Erstankömmlingen und jedem anderen Migrationskind steht zunächst das Lernen der Unterrichtssprache im Vordergrund:

- **Beim Kindergarten** werden die betreffenden Kinder bei beiden Sprachgemeinschaften des Kantons in die Regelklassen integriert. Sie erhalten 2 bis 3 wöchentliche Lektionen Sprachstützunterricht.
- Im französischsprachigen Kantonsteil kommen bei der Einschulung in der **Primarschule** zwei Varianten vor. Bei einem Schulkreis mit einer grösseren Anzahl dieser Kinder (in der Regel 8 bis 10 Kinder) werden sie entweder vollzeitlich (zum Beispiel in Freiburg) oder teilzeitlich (Villars-sur-Glâne) in eine Aufnahmeklasse integriert. In den Schulkreisen mit wenigen solchen Kindern werden sie in die Regelklassen integriert und erhalten 4 bis 5 wöchentliche Lektionen Sprachstützunterricht. Deutschfreiburg hat ein integratives Modell gewählt; die Erstankömmlinge werden in die Regelklassen integriert und erhalten 3 bis 4 wöchentliche Lektionen Sprachstützunterricht.
- Die Aufnahmemodalitäten bei der **Orientierungsschule** variieren im französischsprachigen Kantonsteil je nach Anzahl der Erstankömmlinge. In der Stadt Freiburg und in Bulle werden die Schülerinnen und Schüler in die Vollzeit-Aufnahmeklassen integriert. In den übrigen OS werden sie in Regelklassen integriert und erhalten in Kleingruppen Stützunterricht. In den deutschsprachigen Orientierungsschulen werden die Schülerinnen und Schüler in Regelklassen integriert und erhalten einzeln oder in Gruppen Stützunterricht.

2.2 Finanzierung

Die Gemeinden tragen nach Abzug des Staatsanteils an den gemeinsamen Schulkosten alle Kosten, welche die

Errichtung und den Betrieb der Primarschulen betreffen (vgl. Art. 87 Schulgesetz). Die Gesamtheit der Gemeinden trägt 65% der gemeinsamen Schulkosten, die den so genannten «gemeinsamen Topf» bilden. Die gemeinsamen Schulkosten setzen sich wie folgt zusammen:

1. Besoldungskosten des Lehrpersonals und damit verbundene Kosten;
2. Fahrkostenentschädigung des Wanderlehrpersonals;
3. Transportkosten, mit Ausnahme der Kosten von Transporten, die wegen der besonderen Gefährlichkeit des Schulwegs organisiert werden;
4. allfällige Beteiligung an der Vergütung des Religionsunterrichts;
5. Kosten der Massnahmen zur Förderung der freiwilligen Pensionierung.

Der Staat trägt 35% der gemeinsamen Schulkosten.

Für die Orientierungsschulen wird die Verteilung der Kosten im Rahmen der Gemeinverbände jeder Orientierungsschule geregelt. Der Staat unterstützt die Schulkosten jedes Verbandes mit 70%.

Dieser Gesetzesentwurf legt betreffend die Migrantenkinder fest, dass die von der Gesamtheit der Gemeinden und dem Staat übernommenen Kosten **zusätzliche Kosten** für die Einschulung dieser Kinder sind. Diese Kosten beschränken sich auf die folgenden Rubriken:

- Miete von Räumlichkeiten ausschliesslich für den Betrieb der Sprachkurse, Aufnahmeklassen und Sprachkurse für Asylbewerberkinder (auf Vorweisen einer Namenliste der Schülerinnen und Schüler);
- Kosten der Schulmöbel für diese Schülerinnen und Schüler (nach Abzug des Schulgeldes, das bei den Eltern eingezogen wird);
- Kosten der Teilnahme an bestimmten Veranstaltungen (Sporttage und -lager, Schulreisen, kulturelle Aktivitäten), nach Abzug der Beiträge, die bei den Eltern eingezogen werden;
- Kosten der Logopädie, Schulpsychologie und Psychomotoriktherapie (auf Vorweisen einer Namenrechnung, nach Abzug der Kantonsbeiträge);
- Kosten für Dolmetschdienste (auf Vorweisen einer Namenrechnung).

Die weiteren Kosten (Gehalt des Lehrpersonals, Abwärtsdienst, Verwaltung, Möbel, Miete von Regelklassenzimmer, sowie Kosten, die durch Aktivitäten ausserhalb des obligatorischen Ausbildungsplans entstehen (z. B. Schwimmkurs) gehören nicht zu den zusätzlichen Kosten, die unter dieses Gesetz fallen.

Die finanziellen Folgen der Einschulung der Asylbewerberkinder sind nicht leicht zu berechnen. Die Anwesenheit dieser Kinder ist nicht immer mit einer Klasseneröffnung verbunden. Zudem haben nicht alle Kinder die gleichen Bedürfnisse, und die Situation variiert von einem Schulkreis zum andern. Anhand der bei der Erarbeitung des Vorgängerdekrets von den Gemeinden übermittelten Informationen können die oben erwähnten Zusatzkosten jedoch auf rund 500 Franken pro Schülerin oder Schüler und Jahr geschätzt werden.

3. VORSCHLÄGE

3.1 Notwendigkeit von Massnahmen

Das Inkrafttreten des neuen Ausführungsreglements des Schulgesetzes wird künftig im Kanton eine ausgeglichene Belastung der mit der Anwesenheit dieser Kinder verbundenen Schulkosten insgesamt ermöglichen, weil diese Fragen berücksichtigt werden.

Bis dahin und weil das Dekret am 31. August 2006 abgelaufen ist, ist es sinnvoll, es in Form eines rückwirkend in Kraft tretenden Gesetzes ohne Beschränkung der Geltungsdauer zu verlängern. Es versteht sich von selbst, dass der betreffende Artikel bei der nächsten Revision des Schulgesetzes in dieses integriert wird.

Die einzige Änderung gegenüber dem früheren Dekret betrifft die Kategorie der Asylbewerber, denen ein Nichteintretensentscheid droht (NEE-Personen), sowie Kinder von Asylbewerbern, die einen negativen Entscheid auf ihr Asylgesuch und einen definitiven rechtskräftigen Wegweisungsentscheid erhalten haben (abgewiesene Asylsuchende). Diese Änderung schafft mehr Klarheit, weil das Gesetz nun alle Personenkategorien auflistet, die von der Asylgesetzgebung betroffen sind. Es hat jedoch keine praktische Auswirkung, weil diese Personen bisher zur Kategorie der Asylbewerber gezählt wurden.

3.2 Meinung der betroffenen Kreise

Eine Vernehmlassung zu diesem Gesetz wurde nicht für nötig erachtet, weil es nicht vom bisherigen Dekret ab-

weicht (mit Ausnahme des Titels, vgl. oben, Punkt 3.1.) und weil der Vollzug der Dekrete vom 10. Mai 1995, 19. September 2000 und 8. Oktober 2003 gezeigt hat, dass die Bestimmungen eine Grundlage haben und die Erwartungen erfüllen.

4. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Anhand der weiter oben angegebenen Zahlen für das Schuljahr 2006/07 ist bei der Primarschule pro Jahr mit zusätzlichen Kosten für die Einschulung der Migrantenkinder im Sinne des Gesetzes in einer Höhe von 85 000 Franken (170 x 500 Franken) zu rechnen, davon gehen 35% oder 29 750 Franken zulasten des Staates und 65% oder 55 250 Franken zulasten der Gemeinden.

Für den Kindergarten (Vorschulstufe) werden sich die Kosten auf 16 500 Franken (33 x 500 Franken) belaufen, wovon 35% oder 5 775 Franken zulasten des Staates und 65% oder 10 725 Franken zulasten der Gemeinden gehen.

Es sei darauf hingewiesen, dass diese Beträge in der gesamten Summe des «gemeinsamen Topfs», der sich hauptsächlich aus der Salärmasse des Lehrkörpers zusammensetzt, einen verschwindend kleinen Teil darstellen. Es muss aber auch daran gedacht werden, dass die Beträge, um die es im Rahmen dieses Gesetzesentwurfs geht, nur die **zusätzlichen Kosten** wie unter Punkt 2.2 definiert betreffen.

Wir laden Sie ein, diesen Gesetzesentwurf anzunehmen.

Loi

du

relative à la prise en charge de certains frais scolaires spéciaux

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 27 mars 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

Les frais supportés par les communes pour la scolarisation aux degrés préscolaire (école enfantine) et primaire des enfants de requérants d'asile, de requérants d'asile déboutés, de personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM), d'étrangers admis provisoirement en Suisse et de personnes à protéger qui y résident font partie des frais scolaires communs au sens de l'article 88 de la loi scolaire.

Art. 2

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} septembre 2006.

² Elle est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Gesetz

vom

betreffend die Übernahme bestimmter Schulkosten

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 27. März 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Die von den Gemeinden für die schulische Betreuung in der Vorschulstufe (Kindergarten) und Primarstufe getragenen Kosten für die bei ihnen wohnhaften Kinder von Asylbewerbern, abgewiesenen Asylbewerbern, Betroffenen eines Nichteintretensentscheids (NEE), provisorisch in der Schweiz aufgenommenen Ausländern und Schutzbedürftigen sind Teil der gemeinsamen Schulkosten im Sinne von Artikel 88 Schulgesetz.

Art. 2

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. September 2006 in Kraft.

² Es untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 10

Propositions de la commission parlementaire

Projet de loi relatif à la prise en charge de certains frais scolaires spéciaux

La commission parlementaire ad hoc,

composée de Jean Bourgknecht, Claudia Cotting, Christian Ducotterd, Monique Goumaz-Renz, Ursula Krattinger, Christian Marbach, Katharina Thalmann-Bolz et Marie-Thérèse Weber-Gobet, sous la présidence du député Albert Bachmann,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 9 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 9 voix sans opposition ni abstention, 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 1er juin 2007

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 10

Antrag der parlamentarischen Kommission

Gesetzesentwurf betreffend die Übernahme bestimmter Schulkosten

Die nicht ständige parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Albert Bachmann und mit den Mitgliedern Jean Bourgknecht, Claudia Cotting, Christian Ducotterd, Monique Goumaz-Renz, Ursula Krattinger, Christian Marbach, Katharina Thalmann-Bolz und Marie-Thérèse Weber-Gobet

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit 9 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 9 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Version 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 1. Juni 2007.

MESSAGE N° 13 17 avril 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur
l'Office cantonal du matériel scolaire
(octroi d'un statut autonome)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome).

Ce message comprend les points suivants:

1. Introduction
2. Historique
3. Objectifs du projet
4. Caractéristiques principales du projet
5. Consultation
6. Incidences économiques du nouveau statut et viabilité de l'OCMS à long terme
 - 6.1. Locaux actuels de l'Office – projet d'agrandissement
 - 6.2. Propriété des locaux
 - 6.3. Analyse financière et incidences pour l'Etat et les communes
7. Conséquences en personnel
8. Eurocompatibilité
9. Commentaire des dispositions
10. Conclusions

1. INTRODUCTION

L'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS) est chargé de tenir à disposition des écoles de la scolarité obligatoire les moyens d'enseignement et les fournitures scolaires. Il est également l'éditeur de moyens d'enseignement spécifiques à l'école fribourgeoise.

L'OCMS a aussi la possibilité d'approvisionner les écoles professionnelles, les collèges, les hautes écoles spécialisées ainsi que les établissements officiels et les instituts d'utilité publique.

L'OCMS collabore avec les établissements similaires d'autres cantons et avec les organismes intercantonaux chargés de l'élaboration et de l'édition des moyens d'enseignement. Il représente pour la partie francophone les intérêts du canton dans la Commission du centre de réalisation des ouvrages romands (OR), commission faisant partie de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Pour la partie germanophone, l'OCMS travaille dans la Verlagsleiterkonferenz (VK), cette dernière faisant partie de l'association Interkantonale Lehrmittelzentrale (ILZ), regroupant 17 cantons, demi-cantons et la Principauté du Liechtenstein.

Il est rattaché à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport du canton de Fribourg (DICS) et par conséquent n'a pas de personnalité juridique propre.

16 collaborateurs et collaboratrices représentant l'équivalent de 10,2 postes à plein temps, sont actuellement employés par l'Office.

Afin d'améliorer le fonctionnement interne et de clarifier la situation par rapport aux interlocuteurs externes, le

Conseil d'Etat propose de modifier le statut de l'OCMS par l'intermédiaire d'un projet de loi qui prévoit l'attribution d'un statut d'établissement de droit public, doté de la personnalité juridique. Le Conseil d'Etat assumera la surveillance du nouvel office, qui sera autonome dans son organisation et sa gestion.

2. HISTORIQUE

C'est en 1888 que le Conseil d'Etat, sur proposition de Georges Python, prend un arrêté établissant, à Fribourg, un dépôt central de tous les objets servant à l'enseignement. Cet arrêté représente l'acte de fondation de l'office actuel. Il est prévu que le Conseil d'Etat en nomme le gérant ou la gérante et que le dépôt ne puisse réaliser aucun bénéfice. Les communes ne peuvent se procurer et fournir aux élèves des écoles primaires un matériel autre que celui provenant du dépôt central.

Cet arrêté soulève une tempête de protestation de la part des libraires et des papetiers. L'affaire est donc portée devant le Grand Conseil, qui approuve l'arrêté. Dès lors, le canton peut compter sur le dépôt scolaire pour uniformiser le matériel d'enseignement et les fournitures scolaires.

Le dépôt ouvre ses portes en 1888 dans le bâtiment N° 41 de la Grand-Rue, à Fribourg. En 1909, la Direction de l'instruction publique et des cultes autorise le dépôt à acquérir l'immeuble Perrier, portant le N° 32 à la Grand-Rue, pour le prix de 80 000 francs, montant avancé par la Trésorerie d'Etat et qui est entièrement remboursé par le dépôt au fil des ans.

A l'époque, le matériel d'enseignement n'est pas gratuit et est intégralement à la charge des parents. Même si les changements de manuels ne sont pas fréquents, les parents de familles nombreuses doivent supporter des frais élevés. En 1957, le député André Francey, avec 7 cosignataires, demande dans une motion la gratuité du matériel d'enseignement dans les écoles primaires et secondaires. Elle est développée au début de l'année 1958. Désormais, ce sont les communes qui se chargeront de fournir gratuitement aux élèves et au corps enseignant le matériel nécessaire pour l'enseignement à l'école obligatoire.

Par le règlement du 19 mars 1973, le dépôt central du matériel d'enseignement et des fournitures scolaires change sa raison sociale et devient l'Office cantonal du matériel scolaire. Il devient alors un établissement d'Etat, dépendant de la Direction de l'instruction publique et des cultes, financièrement autonome, mais soumis à la loi financière du canton. Pour la première fois, l'Office se voit assigner une tâche de collaboration avec d'autres établissements cantonaux ainsi qu'avec les organismes intercantonaux chargés de l'élaboration et de l'édition de moyens d'enseignement.

Durant plusieurs décennies, le stockage du matériel scolaire et les livraisons ne posent aucun problème. Les fournitures sont alors d'un volume peu important. Mais depuis les années 1970, la généralisation de l'enseignement secondaire, la coordination scolaire romande et l'introduction de nouvelles méthodes d'enseignement ont pour conséquence un accroissement considérable du volume des affaires. En 1988, cent ans après sa fondation, l'Office reçoit, stocke et livre 250 tonnes de matériel par an. Il dessert alors environ 1500 classes représentant 30 000 élèves. Les locaux du N° 32 de la Grand-Rue, malgré

trois agrandissements successifs en sous-sol entre 1970 et 1980, ne suffisent plus. Il est devenu impossible, sur une surface de 250 m², de disposer de plus de 1500 articles. La situation géographique complique le chargement et le déchargement des camions dans une rue étroite, où la circulation automobile est aussi devenue plus intense.

En décembre 1985, la commission de surveillance de l'Office cantonal du matériel scolaire donne un avis favorable à l'étude de la construction d'un bâtiment à buts multiples, à Granges-Paccot, route de la Madeleine, propriété de l'Etat. L'emplacement est idéalement situé, à proximité de l'autoroute A12 et en dehors de la zone urbaine de Fribourg.

Le 7 décembre 1987, le Conseil d'Etat accepte le rapport du 23 octobre 1987 de la commission de surveillance de l'Office relatif aux conditions de transfert. Dans son message au Grand Conseil du 16 août 1988, il rappelle que l'Office cantonal du matériel scolaire est autonome financièrement et ne grève pas les comptes de l'Etat. Cela signifie que la vente des moyens d'enseignement et des fournitures scolaires couvre non seulement les coûts de production des ouvrages scolaires, mais également les salaires, les charges sociales du personnel et les frais d'exploitation. Du fait que – souligne-t-il – l'Office a supporté tous les frais d'acquisition, d'amortissement et d'entretien du bâtiment qu'il a occupé jusqu'alors à la Grand-Rue 32, celui-ci peut prétendre à une compensation équitable de l'Etat. Ce dernier reprend donc le bâtiment et en dispose à sa guise. En contrepartie, il met à disposition gratuitement et sans limite de temps, les locaux nécessaires dans le nouveau bâtiment de Granges-Paccot. L'Office, de son côté, supporte les frais d'entretien et d'électricité des nouveaux locaux.

Dans le courant du printemps 1991, l'OCMS déménage et peut ainsi assurer à partir des nouveaux locaux la rentrée scolaire 1991/92. C'est également à ce moment que l'Office se dote d'une gestion et d'une comptabilité informatisées. L'espace des nouveaux locaux lui permet d'offrir une palette de produits beaucoup plus large que précédemment. La demande pour le matériel et les fournitures pour les activités créatrices textiles augmente d'une manière importante.

Le volume de marchandises écoulé est en constante évolution depuis 1991. L'Office dessert aujourd'hui environ 2000 classes groupant plus de 40 000 élèves. En 2006, les ventes se montent à 6 679 678 francs. Les communes, directement ou indirectement, règlent les factures engendrées par les livraisons de l'OCMS aux écoles de la scolarité obligatoire. L'OCMS se trouve donc dans la situation suivante: il n'engendre aucun coût pour l'Etat et offre aux communes des conditions avantageuses pour le matériel pédagogique. La marge prélevée sur les ventes assure le bon fonctionnement et la pérennité de l'Office. Des réserves constituées permettent l'édition de manuels pédagogiques spécifiquement fribourgeois. De plus, l'OCMS, en relation avec d'autres offices du matériel scolaire romands, bénéficie de conditions exceptionnelles qui sont directement répercutées sur la clientèle.

3. OBJECTIFS DU PROJET

L'octroi d'un statut autonome à l'OCMS s'inscrit dans le cadre des réformes structurelles que le Conseil d'Etat a entreprises pour permettre à l'administration cantonale de se gérer de manière plus flexible et plus efficace.

Il a pour but premier de donner à l'OCMS la liberté d'action qui lui est nécessaire pour adapter sa gestion et ses prestations à un environnement qui évolue rapidement et qui est basé sur la concurrence.

D'une manière générale, le projet d'octroi d'un statut autonome à l'OCMS lui permet de mettre en œuvre de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments de gestion. Ainsi, le projet prévoit une distinction claire entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel: les objectifs stratégiques sont fixés par les organes politiques, tandis que la conduite opérationnelle est attribuée au conseil d'administration et à la Direction; le lien entre les deux niveaux est assuré par un mandat de prestations, qui définit les objectifs à atteindre en termes de services et de résultats, et dont l'exécution fait l'objet de rapports réguliers ainsi que d'un contrôle par un organe spécialisé.

L'Office pourrait aussi rapidement pallier le manque de place et s'organiser de manière différente afin de répondre aux attentes de la clientèle.

4. CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU PROJET

Le Conseil d'Etat a donné mandat à la commission de surveillance de l'OCMS d'analyser les différentes formes juridiques possibles, à l'intérieur de ce que l'on peut appeler les formes d'administration décentralisée.

Cette analyse a démontré que plusieurs formes juridiques peuvent être utilisées pour donner un statut à des entités accomplissant des tâches d'intérêt public qui requièrent une certaine autonomie, notamment parce que le marché dans lequel elles interviennent est partagé avec l'économie privée, ou parce que l'on se trouve dans la production de biens et de services de nature commerciale ou entrepreneuriale qui s'adapte plus difficilement à une gestion centralisée hiérarchique.

Une personne morale est une entité juridique pourvue de la jouissance et de l'exercice des droits civils, qui individualise un groupement de personnes ou une masse de biens assujettis à un certain but.

On a coutume de faire deux sortes de distinctions en vue de donner la liste des personnes morales. On distingue tout d'abord la corporation et l'établissement. Puis l'on peut distinguer les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé.

Les établissements de droit public peuvent dépendre ou bien du droit fédéral (comme la Caisse nationale) ou bien du droit cantonal (comme les Universités). L'OCMS étant, actuellement, un établissement de droit public cantonal non personnalisé, il convient de décrire particulièrement cette forme: il s'agit d'une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens (en personnel et en matériel) affecté durablement à l'exécution d'une tâche déterminée, consistant en général à fournir des prestations (cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, Berne 1992, volume III, p. 67).

Chaque établissement de droit public est constitué par le législateur de manière propre: aucun n'est identique à un autre. Dès lors, la mesure de l'autonomie dont il dispose dans chaque cas se fait par l'analyse de son statut particulier. Le plus souvent, le choix de tel ou tel instrument d'autonomie implique l'existence de tel ou tel moyen de surveillance. La tutelle se dessine en négatif par rapport

à l'autonomie. C'est la raison pour laquelle l'autonomie est liée à la surveillance.

Il y a autonomie juridique lorsque l'entité décentralisée est dotée de la personnalité morale que seule la loi (au sens formel, c'est-à-dire un acte adopté par le législateur) peut conférer. La portée de la personnalité morale de droit public est limitée en pratique. Elle est presque exclusivement formelle. Elle fait d'abord de l'entité en cause un sujet du droit privé, en tant que tel titulaire de droits et d'obligations, détenteur d'un patrimoine propre et capable d'ester en justice.

La loi peut aussi conférer à l'entité décentralisée dans son organisation même une certaine autonomie. C'est ce que l'on peut appeler une autonomie organique. Il est rare qu'un établissement de droit public puisse s'organiser selon ses règles propres. Il est en revanche ordinaire que la loi institue des organes spécifiques que l'administration centrale ignore, formés le plus souvent sous forme collégiale. Ainsi, un certain nombre d'établissements de droit public comme l'Office de la circulation et de la navigation (OCN), ou encore l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ont des conseils d'administration, qui sont en partie composés de personnalités extérieures à l'administration. Le pouvoir de nomination dans ces organes appartient le plus souvent au Conseil d'Etat. Le statut des employés-es est le plus souvent de droit public.

Le législateur peut également accorder une autonomie financière purement formelle ou l'étendre à des prérogatives réelles.

L'autonomie trouve ses limites dans le devoir de surveillance qu'exercent en règle générale les autorités supérieures à l'établissement de droit public. Ce devoir de surveillance va s'exercer sur une série d'éléments: le droit de demander et d'obtenir des renseignements sur la marche et le fonctionnement de l'établissement, l'approbation d'un rapport annuel et l'examen des comptes annuels, le pouvoir de nommer des candidats pour les différents conseils, l'approbation de règlements, statuts, etc., l'approbation également du budget et de certaines décisions importantes.

L'établissement de droit public doit reposer sur une loi cantonale. Celle-ci doit donner de manière claire les règles d'organisation et décrire les compétences des organes de l'établissement. Par ailleurs, en cas de création d'un établissement de droit public, le statut du personnel doit également être défini.

Compte tenu des formes à disposition dans le droit suisse, de leurs buts et de leurs définitions, de la nature actuelle de l'OCMS, du fait que cette forme fonctionne sans difficultés, du caractère fort d'utilité publique des activités de l'OCMS, la forme d'établissement public cantonal personnalisé paraît être la solution idéale. En effet, elle permet à la fois de tenir compte de la situation actuelle et de donner à l'OCMS l'autonomie nécessaire pour accomplir ses tâches au service de l'école fribourgeoise avec une surveillance publique suffisante. L'autonomie dont il est question porte principalement sur la gestion financière et la gestion du personnel. L'OCMS a son propre budget, ses comptes et son bilan. Il maîtrise ses ressources et peut, en particulier, librement les adapter à l'évolution du volume de ses tâches. Il engage lui-même son personnel, dont il est l'employeur, et bénéficie d'une certaine flexibilité dans la gestion des rapports de travail et la rémunération des collaborateurs et des collaboratrices.

Cette autonomie de gestion ne modifie cependant pas la nature de l'OCMS, qui demeure un service public. Elle ne transforme pas l'Office en une société commerciale ni en un service centralisé soumis hiérarchiquement, ce qui rendrait difficile la participation, par représentation, des communes à sa gestion.

Les relations entre l'OCMS et l'Etat demeurent étroites, tant sur le plan institutionnel que sur le plan financier:

- L'OCMS est soumis à la surveillance du Conseil d'Etat, auquel incombe notamment la nomination des membres du conseil d'administration et celle du directeur ou de la directrice, ainsi que l'examen des comptes et du rapport de gestion.
- L'OCMS reçoit du Conseil d'Etat un mandat de prestations qui détermine pour une période de cinq ans les objectifs de gestion à atteindre en termes de services et de résultats. L'exécution de ce mandat fait l'objet de rapports périodiques au Conseil d'Etat, ainsi que d'un contrôle assuré par un organe extérieur à l'Office.
- L'OCMS est lié, en ce qui concerne la rémunération de ses collaborateurs et de ses collaboratrices, au cadre tracé par l'échelle des traitements du personnel de l'Etat et par la classification des fonctions qui s'y rapporte. Il peut toutefois déroger, dans les limites prévues par la loi, au système de rémunération de l'Etat, dans le but de mieux prendre en compte les prestations individuelles de ses collaborateurs et de ses collaboratrices.

Le Conseil d'Etat propose donc d'accorder à l'OCMS le statut juridique d'établissement de droit public. Il privilégie ce statut car l'Office de la circulation et de la navigation (OCN), qui remplit également des tâches d'intérêt public tout en déployant des activités de nature commerciale en vue d'atteindre ce but, constitue pour l'OCMS un modèle législatif qui a fait ses preuves.

5. CONSULTATION

Un avant-projet de loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome) a été mis en consultation le 13 février 2006.

A la fin de la consultation, soit le 30 avril 2006, la DICS a enregistré les réponses suivantes:

Organes consultés	Nbre	Nbre réponses	Favorable	Favorable avec commentaires	Défavorable
Les communes	168	82	8	69	5
Les partis	8	5		3	2
Les Directions du Conseil d'Etat et, par elles, les services et institutions concernés	8	7	4	3	
Le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille	1	1		1	
L'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données	1	1	1		
La Conférence des préfets	1	1		1	
Le comité de l'Association des communes fribourgeoises	1	1		1	
La Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes	1	0			
Les comités d'écoles du CO, parties francophone et alémanique	16	2		1	1
Taux de réponses 48.78%	205	100	13	79	8

Organes non consultés	Nbre	Nbre réponses	Favorable	Favorable avec commentaires	Défavorable
Différentes papeteries		1			1

Éléments approuvés

La très grande majorité des organes consultés approuvent le projet. Les commentaires faits par les communes sont dans la plupart des cas issus de la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises.

Principaux éléments contestés et prise de position du Conseil d'Etat

La composition du conseil d'administration a fait l'objet de nombreuses remarques concernant la représentation des communes et des milieux pédagogiques. Le Conseil d'Etat propose que les membres soient choisis en fonction de leur compétence et de leur expérience dans le domaine pédagogique ou de la gestion, tout en tenant compte d'une représentation adéquate des communes.

De nombreuses communes ont demandé un éclaircissement des relations financières avec l'Etat. Le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer le même principe que celui qui avait été retenu pour l'OCN. Ainsi, en sa qualité d'établissement de droit public, doté de la personnalité juridique, l'OCMS bénéficiera d'une garantie de ses engagements par l'Etat. Comme pour l'OCN, cette garantie devrait faire l'objet d'une indemnisation qui représente la compensation de l'avantage dont bénéficiera l'OCMS dans ses relations financières avec les établissements bancaires. La garantie de l'Etat améliore son «rating». Comme pour l'OCN, l'indemnité correspondra à 1,5%

du montant des engagements au début de chaque exercice comptable.

Quelques organes consultés insistent sur la suppression du terme «Office». Le Conseil d'Etat souhaite conserver l'appellation «Office cantonal du matériel scolaire». Toutefois il a autorisé la commission de surveillance à trouver un nouveau nom utilisable à des fins commerciales.

6. INCIDENCES ÉCONOMIQUES DU NOUVEAU STATUT ET VIABILITÉ DE L'OCMS À LONG TERME

Le changement de statut est conditionné par la viabilité financière de l'OCMS, qui doit être démontrée. Dès lors, le présent chapitre a pour objectif de présenter le projet d'agrandissement et ses incidences financières sur le fonctionnement.

6.1. Locaux actuels de l'Office – projet d'agrandissement

Ayant constaté un manque d'espace pour assurer un fonctionnement optimal de l'Office, la commission de surveillance de l'OCMS a mis sur pied un groupe de travail chargé de déterminer les besoins futurs et les possibilités d'agrandissement.

Il s'agissait alors pour ce groupe de travail de trouver la solution pour un règlement optimal de la problématique des locaux de stockage et des surfaces de vente.

• Situation actuelle

Le volume de marchandises, qui était d'environ 250 tonnes par an en 1992, s'est élevé à environ 600 tonnes en 2006. Cela occasionne une grande perte de temps puisque le personnel doit transporter beaucoup trop de palettes entre les stocks externes et les locaux de l'Office et multiplier les manipulations des articles à l'intérieur du bâtiment.

De plus, le nombre d'articles inscrits au catalogue est passé de 3400 en 1992 à plus de 8000 en 2006. La situation est donc devenue critique au sein du magasin où certains articles ne peuvent plus être exposés à la vente. Il faut encore ajouter que les ventes au comptant ont atteint le nombre de 15 160 en 2006 contre seulement 4000 en 1992.

• Programme des locaux actuels et surfaces demandées selon besoins

Le programme des surfaces a été défini par rapport aux volumes marchandises transitant par les locaux actuels et en tenant compte d'une marge de sécurité pour pouvoir couvrir à l'avenir une augmentation d'environ 10% du volume marchandises actuel. Il convient encore de souligner que le Service de la formation professionnelle a passé début 2005 un accord avec l'OCMS qui précise que ce dernier sera le principal fournisseur des écoles professionnelles à l'avenir.

Programme des locaux

Designation	Lieu	Surf. actuelles m ²	Surf. selon besoins m ²
Surface administrative	1 ^{er} étage	78	120
Surface salle de conférence	1 ^{er} étage	0	25
Surface de vente	1 ^{er} étage	227	430
Surface de travail et pause	1 ^{er} étage	90	125
Surface stocks directs	rez	505	643
Surface espace de travail	rez	85	127
Surface espace vente directe	rez	5	10
Surface arrivée-départ marchandises	rez	5	60
Surface quai de chargement	rez	40	90
Surface stock réserve interne	sous-sol	330	575
Surface archives	sous-sol	20	30
	Total	1'385	2'235
Surface stock réserve externe	Glasson	420	0 – 150

- *Projet d'agrandissement*

La commission de surveillance de l'OCMS a donné mandat à un architecte d'étudier la faisabilité d'un agrandissement des locaux de l'Office sur le site actuel à la route de la Madeleine 1, à Granges-Paccot. Ces investigations arrivent à la conclusion qu'une extension du bâtiment existant est possible sur sa partie ouest.

L'agrandissement est la solution idéale pour l'Office car le site actuel a une position géographique très intéressante, à proximité d'une importante voie de circulation.

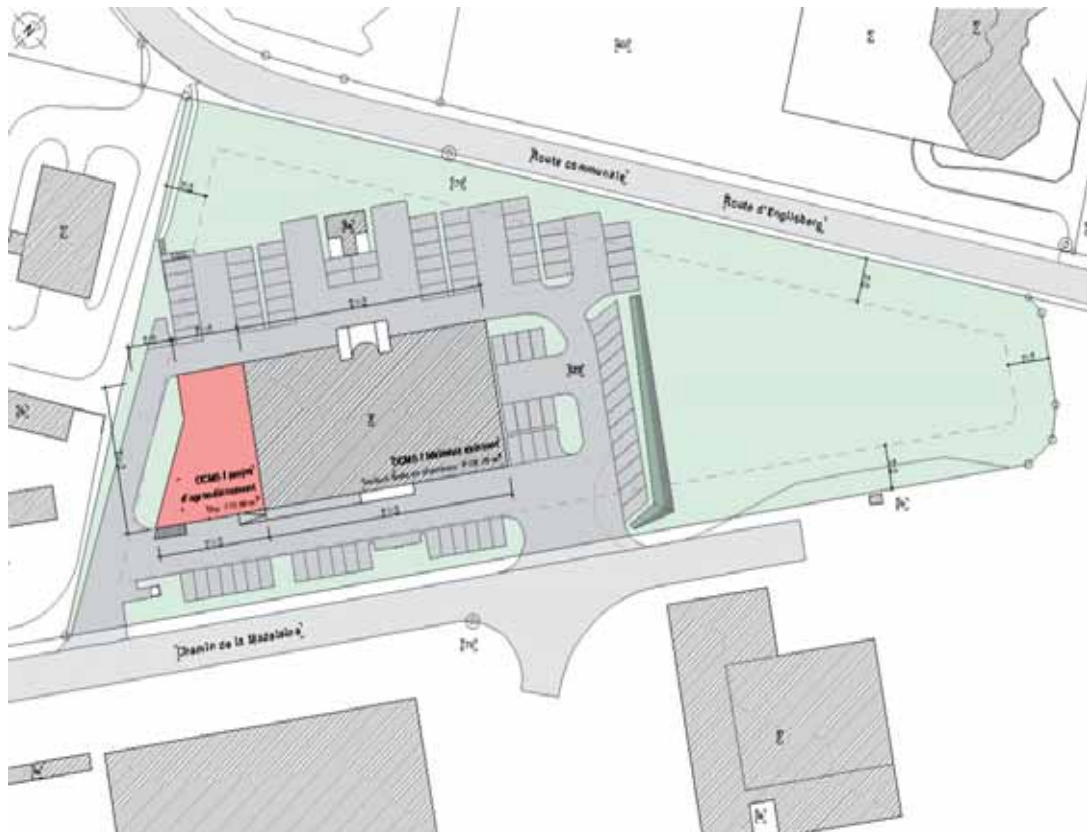
Le projet permet de répondre au mieux aux demandes et diminue de manière sensible la manutention des marchandises par le personnel.

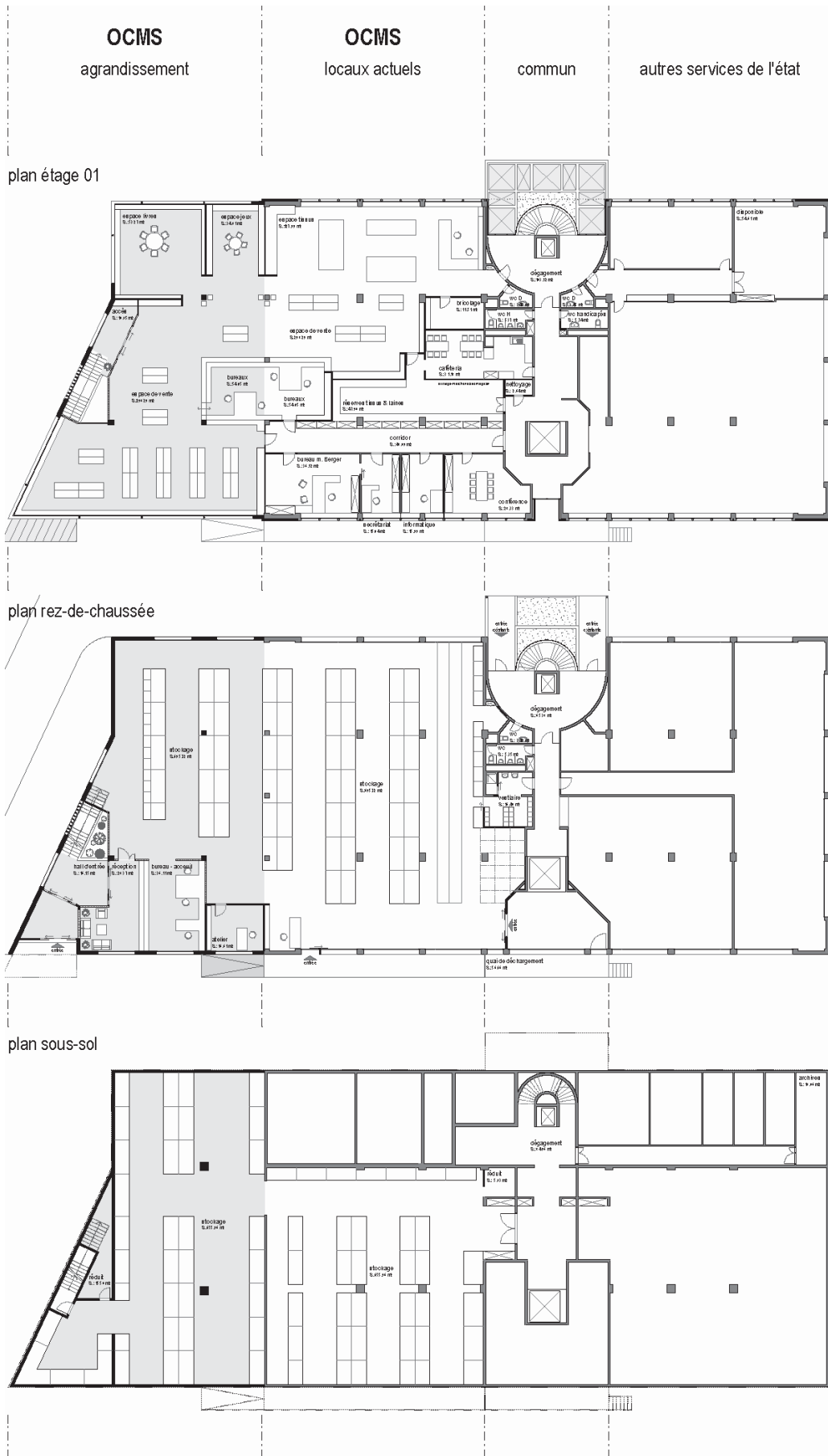
Le rez-de-chaussée servira au stockage des articles avant qu'ils soient mis en vente. Le premier étage abritera le secteur administratif ainsi que le magasin, dont la surface permettra de créer un espace «exposition moyens d'enseignement», un espace «exposition jeux didactiques» et un local «activités créatrices manuelles et textiles». Le sous-sol sera réservé au stockage de longue durée. Le projet prévoit l'aménagement d'un nouveau parking pour répondre aux besoins de l'ensemble du bâtiment, soit 88 places.

Perspective, vue du sud-ouest



Plan de situation





6.2. Propriété des locaux de l'OCMS

La propriété des bâtiments doit être définie avant l'obtention du nouveau statut juridique. Un arrangement au sujet du bâtiment de la Grand-Rue 32 à Fribourg doit être conclu puisque l'acquisition et les transformations ont été financées par l'OCMS. D'ailleurs le message accompagnant le projet de décret relatif à la construction d'un bâtiment administratif à Granges-Paccot (N° 97), adressé au Grand Conseil en date du 16 août 1988, précise que l'Etat reprendra ce bâtiment (Grand-Rue 32 à Fribourg) et se propose de le vendre ultérieurement, vu les frais de rénovation. En contrepartie, il mettra gratuitement et sans limite de temps à disposition de l'Office les locaux nécessaires prévus dans le nouveau bâtiment (route de la Madeleine 1, à Granges-Paccot).

Le Conseil d'Etat propose que les locaux actuellement occupés par l'OCMS deviennent la propriété de la nouvelle entité. Ces locaux lui sont cédés gratuitement en contrepartie du bâtiment de la Grand-Rue 32. Par contre, le futur agrandissement sur le site sera financé par l'Office lui-même. Cette solution a fait l'objet d'une étude notariale sur le partage de propriétés et des dispositions réglementaires qui en découlent. Il en ressort que la constitution d'un droit de superficie distinct et permanent et d'une propriété par étage (PPE) est la meilleure solution. Le notaire a également établi un projet de règlement d'administration et d'utilisation de l'immeuble route de la Madeleine 1 qui satisfait les parties concernées.

En revanche, l'OCMS devra s'acquitter d'un droit de superficie, selon le modèle adopté par l'Office cantonal de la navigation. Le prix du terrain a été estimé à 140 francs le m², ce qui correspond au prix du marché dans la zone concernée. La surface, qui s'élève à 6 181 m², a été déterminée par un géomètre en tenant compte des possibilités de constructions futures pour les besoins de l'Etat. Comme pour l'OCN, la rente sera calculée au taux de 5,5% sur la part de la copropriété de l'OCMS, soit 432,25‰. Elle s'élèvera à 20 572 francs et suivra l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

6.3. Analyse financière et incidences pour l'Etat et les communes

La commission de surveillance a donné mandat à la fiduciaire chargée du contrôle annuel des comptes de déterminer si l'Office pouvait assumer ses propres coûts de fonctionnement après avoir réalisé l'extension des locaux.

- *Base de travail et principes de détermination de l'analyse financière*

L'analyse financière est basée sur les comptes annuels révisés des années 2003, 2004 et 2005 ainsi que sur les tableaux de trésorerie relatifs aux années 2003, 2004, 2005 et les 8 premiers mois de l'année 2006.

L'expertise effectuée par la fiduciaire a pour but l'analyse du potentiel d'investissement de l'OCMS. L'agrandissement ne devra pas mettre en péril la viabilité de l'entreprise. Afin de procéder à une évaluation objective des éléments du passé et de l'avenir, il s'agit de calculer sa valeur de rendement qui tient compte des cash flow prévisionnels basés sur les développements futurs.

- *Valeur de rendement*

La valeur de rendement est basée sur les résultats réalisés au cours des trois derniers exercices.

Afin d'obtenir des résultats plausibles, l'étude tient compte de certains produits financiers qui disparaîtront après l'agrandissement ou encore des charges de loyers des surfaces de stockage dont l'OCMS n'aura plus besoin, des différences sur amortissements «mobiliers et machines» et «informatique», et des frais d'entretien de l'immeuble représentant 1% à 1.5% de l'investissement envisagé.

Suite aux ajustements susmentionnés, nous obtenons ainsi les résultats rectifiés qui correspondent au cash flow du fait qu'il n'y a, dans les comptes de l'OCMS, aucun amortissement (l'intégralité des investissements est comptabilisée en charges).

Le résultat d'exploitation moyen, pondéré de 1 à 3 et basé sur les trois années de référence, s'élève à 278 500 francs.

Pour déterminer la capacité d'investissement, il est nécessaire de considérer que l'OCMS réalisera ce cash flow à long terme puisqu'il sera affecté aux charges d'intérêt et d'amortissement de la dette ainsi qu'aux nouvelles charges d'exploitation.

En actualisant ce cash flow à un taux de 8% (intérêt 5%, amortissement 3%), l'investissement possible est de 3 206 650 francs.

- *Liquidités disponibles*

Sur la base des tableaux de trésorerie, l'OCMS est capable de dégager, à court terme, au minimum 420 000 francs de liquidités qui peuvent améliorer sa capacité d'investissement.

- *Capacité d'investissement et incidence financière pour l'Etat*

Sur la base de ces considérations, la fiduciaire a déterminé que l'OCMS peut assumer un investissement à hauteur de 3 600 000 francs sans remettre en question sa pérennité.

L'avant-projet d'agrandissement a fait l'objet d'une première estimation de coûts qui s'élève à environ 2 400 000 francs. Ainsi, le Conseil d'Etat, sur la base de ces informations, considère que la viabilité de l'OCMS est garantie et que le changement de statut n'aura aucune incidence financière pour l'Etat et les communes. Un bénéfice éventuel permettra de constituer des réserves pour des éditions non rentables, pour le renouvellement du mobilier et des équipements ainsi que pour l'entretien lourd des locaux.

7. CONSÉQUENCES EN PERSONNEL

Le projet n'a aucune conséquence au niveau des collaborateurs et des collaboratrices puisque les fonctions seront classées selon les dispositions applicables au personnel de l'Etat. De plus, les traitements seront fixés dans le cadre de l'échelle des traitements du personnel de l'Etat.

8. EUROCOMPATIBILITÉ

Le projet de loi ne rencontre aucune incompatibilité avec le droit européen.

9. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

CHAPITRE PREMIER: Dispositions générales

Art. 1

Le statut de l'OCMS est, sous l'angle de l'organisation, de la gestion et de la comptabilité, celui d'un établissement autonome, comparable par exemple à celui de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ou de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN). L'OCMS n'est dès lors plus soumis aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat, ni aux autres règles de gestion applicables à l'administration cantonale, sauf dans les cas où la loi sur l'OCMS y renvoie.

Une gestion selon les principes de l'économie d'entreprise signifie pour l'OCMS en particulier:

- fournir, au meilleur coût, des prestations répondant, en termes de qualité et de délai, aux besoins de la clientèle;
- avoir des objectifs définis en termes de résultats et répondre de leur réalisation.

Art. 2

L'alinéa premier mentionne les tâches de l'OCMS.

L'alinéa 2 lui permet de développer d'autres activités qui ne concernent que le domaine scolaire.

Art. 3

Le siège de l'OCMS est situé à Granges-Paccot.

CHAPITRE 2: Organes

Art. 4

Cet article mentionne les organes de l'OCMS qui sont décrits dans les articles suivants. La principale nouveauté consiste en la création d'un conseil d'administration. Le directeur ou la directrice devient formellement un organe.

Art. 5

Le conseil d'administration est formé de personnes représentant les communes et les milieux pédagogiques. Les membres du conseil d'administration sont choisis, principalement, en fonction de leurs compétences en matière de gestion d'entreprise et de leurs connaissances dans les domaines d'activité de l'OCMS et ceci pour une période de quatre ans. Le directeur ou la directrice doit préparer, en collaboration avec le président ou la présidente, les affaires qui relèvent du conseil d'administration et exécuter les décisions prises par celui-ci.

Art. 6 et ss

Les articles 6 et suivants précisent le fonctionnement et les attributions du conseil d'administration. Il en ressort qu'il est l'organe supérieur de l'Office et que, par conséquent, il détermine, dans le cadre du mandat de prestations, les objectifs de gestion. Il règle également les conditions générales d'engagement et de rémunéra-

tion des collaborateurs et des collaboratrices dans le cadre des prescriptions légales. Il adopte le budget, arrête les comptes et le rapport de gestion et les transmet au Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil.

Art. 9

Cet article règle les modalités d'engagement du directeur ou de la directrice.

Art. 10

Les attributions du directeur ou de la directrice ne sont définies que de manière générale, la répartition plus précise des tâches et des compétences entre le conseil d'administration et le directeur ou la directrice devant pouvoir être réglée de manière flexible et adaptée aux circonstances par un règlement adopté par le conseil d'administration et approuvé par le Conseil d'Etat.

Art. 11

Le projet distingue entre la révision comptable (art. 11), qui pourra être attribuée à l'inspection des finances (le terme «externe» se rapportant à l'OCMS, et non pas à l'Etat), et le contrôle lié au mandat de prestations (art. 21 al. 2), qui pourrait être confié, dans un premier temps, à une société spécialisée.

CHAPITRE 3: Personnel

Art. 12 et ss.

Les rapports de services des collaborateurs et des collaboratrices de l'OCMS demeurent régis par le droit public, en particulier par la loi sur le personnel. Les collaborateurs et les collaboratrices sont engagés en qualité d'employés-es pour une durée indéterminée. L'horaire du travail est fixé en fonction des besoins de la clientèle et des contraintes de l'exploitation, après consultation du personnel. En effet, il s'avère qu'en raison du caractère saisonnier de la livraison du matériel aux écoles, le temps de travail doit être aménagé de façon à permettre une utilisation rationnelle des taux d'activité à disposition. Le système salarial de l'OCMS reste lié à celui de l'Etat par une double référence:

- a) la référence à la classification des fonctions de l'Etat (art. 14 al. 1), dont l'application au personnel de l'OCMS exige une collaboration entre ce dernier et les organes de l'Etat chargés de gérer cette classification;
- b) la référence à l'échelle des traitements de l'Etat (art. 14 al. 2), les traitements fixés par l'OCMS devant s'inscrire dans le cadre des minima et des maxima prévus pour chaque fonction par l'échelle des traitements applicable au personnel de l'Etat.

Dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat, le conseil d'administration peut mettre en place un système de primes récompensant les prestations sortant du cadre correspondant aux exigences du poste d'un collaborateur ou d'une collaboratrice. C'est la très grande qualité des prestations qui est visée et non pas celles, bonnes, qui sont la règle pour accomplir à satisfaction sa tâche. La périodicité de l'octroi est annuelle lorsque les prestations sont exceptionnelles. La prime peut être octroyée selon une fréquence moins grande lorsqu'elle récompense des performances qui, notamment en raison de la nature de la fonction ne peuvent paraître comme exceptionnelles mais dépassent, de manière durable, les bonnes prestations, qui elles, correspondent aux exigences légitimes

de l'employeur. Cette disposition présuppose aussi que le système d'évaluation des prestations et des aptitudes permettent d'identifier celles donnant droit à la prime. Ces conditions sont nécessaires pour éviter les risques d'arbitraire que comporte une rémunération variable en fonction des prestations.

Ce système correspond à celui qui figure dans la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat.

CHAPITRE 4: Gestion

Art. 20

Le mandat de prestations définit, pour une période de cinq ans, les objectifs à atteindre par l'Office en termes de prestations et de résultats. Il est adopté par le Conseil d'Etat, sur le préavis du conseil d'administration.

Art. 21

Malgré une certaine indépendance dans son organisation et sa gestion, l'Office doit transmettre annuellement au Conseil d'Etat un rapport de gestion et, au terme du mandat, un rapport portant sur la période écoulée. De plus, le Conseil d'Etat désigne un organe qui assure le contrôle de l'exécution du mandat.

Art. 22

Le projet prévoit que les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat contre une indemnisation dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat selon le principe défini sous le point 5.

Art. 23 al. 1 et 2

L'Office s'engage à transmettre une liste avec les prix du matériel d'enseignement et des fournitures disponibles aux communes et associations de communes ainsi qu'aux établissements scolaires concernés.

Le prix de vente couvre les frais d'acquisition du matériel d'enseignement et des fournitures, l'élaboration et la réalisation de nouveaux moyens d'enseignement ainsi que les besoins de fonctionnement de l'Office.

CHAPITRE 5: Dispositions finales

Art. 24

La transformation de l'Office en un établissement autonome n'entraîne aucun licenciement.

La garantie de salaire donnée à l'alinéa 2 se rapporte au montant du traitement acquis au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 25

L'Office reprend à titre gratuit les installations et les biens meubles qui sont actuellement affectés à l'accomplissement de ses tâches. En revanche, comme précisé au chapitre 6.2, les locaux actuellement occupés par l'OCMS sont cédés en contrepartie du bâtiment de la Grand-Rue 32.

L'Etat constitue en faveur de l'Office un droit distinct permanent de superficie aux mêmes conditions que pour l'OCN.

L'article 22 précise que les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat. Dès lors, le projet de loi prévoit qu'en cas de cessation d'activités, l'unité PPE, les installations et les biens meubles lui reviennent.

Art. 26

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi dont il fixe la date d'entrée en vigueur.

10. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat estime que le nouveau statut de l'OCMS va lui permettre de poursuivre son activité et sa mission envers l'école fribourgeoise, tout en lui donnant la possibilité d'agir de manière plus flexible et plus efficace. Le Conseil d'Etat est également convaincu que le changement de statut permettra à l'Office d'assumer son mandat et qu'il pourra répondre aux charges financières liées à son développement.

Le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 13 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die kantonale Lehrmittelverwaltung (Gewährung eines autonomen Status)

17. April 2007

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über die kantonale Lehrmittelverwaltung (Gewährung eines autonomen Status).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung
2. Geschichte
3. Ziele des Entwurfs
4. Hauptkennzeichen des Entwurfs
5. Vernehmlassung
6. Wirtschaftliche Auswirkungen des neuen Status und langfristige Viabilität der KLV
 - 6.1. Gegenwärtige Räumlichkeiten der KLV – Erweiterungsprojekt
 - 6.2. Eigentümerschaft der Räumlichkeiten
 - 6.3. Finanzanalyse und Auswirkungen für Staat und Gemeinden
7. Folgen auf Personalebene
8. Eurokompatibilität
9. Kommentar der Bestimmungen
10. Schlussfolgerungen

1. EINLEITUNG

Die kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV) hat die Aufgabe, Lehrmittel und Schulmaterial zu Händen der obligatorischen Schulen des Kantons zu lagern und bereitzuhalten. Zudem gibt sie Lehrmittel mit spezifischem Charakter für die Freiburger Schulen heraus.

Die KLV hat auch die Möglichkeit, Berufsschulen, Gymnasien, Fachhochschulen sowie offizielle Anstalten und gemeinnützige Institute zu beliefern.

Die KLV arbeitet mit vergleichbaren Institutionen anderer Kantone und mit den interkantonalen Stellen zusammen,

die mit der Erarbeitung und Herausgabe von Lehrmitteln beauftragt sind. Für den französischsprachigen Teil vertritt sie die Interessen des Kantons in der Commission du centre de réalisation des ouvrages romands (OR), die der Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) angehört. Für den deutschsprachigen Teil arbeitet sie in der Verlagsleiterkonferenz (VK) mit, die der – 17 Kantone, Halbkantone und das Fürstentum Liechtenstein umfassenden – Interkantonalen Lehrmittelzentrale (ILZ) angehört.

Sie ist der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) des Kantons Freiburg angegliedert und besitzt folglich keine eigene Rechtspersönlichkeit.

Augenblicklich beschäftigt die Lehrmittelverwaltung 16 Mitarbeiter/innen, die 10,2 Vollzeitstellen besetzen.

Um den internen Betrieb zu verbessern und die Situation in Bezug auf externe Gesprächspartner zu klären, schlägt der Staatsrat vor, den Status der KLV mittels eines Gesetzes zu verändern, das die Gewährung eines Status als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit vorsieht. Der Staatsrat übernimmt die Aufsicht über die neue Lehrmittelverwaltung, die in ihrer Organisation und Geschäftsführung autonom ist.

2. GESCHICHTE

Im Jahr 1888 beschloss der Staatsrat auf Antrag von Georges Python die «Errichtung einer Zentralablage in Freiburg für sämtliche Gegenstände, welche zur Ertheilung des Schulunterrichtes dienen». Auf diesen Beschluss geht die heutige Lehrmittelverwaltung zurück. Der Staatsrat ernennt den Geschäftsführer, und das Depot darf keinen Gewinn abwerfen. Die Gemeinden können die Lehrmittel, die sie an die Schüler der Primarschulen weitergeben, nur in der Zentralablage beziehen.

Dieser Beschluss rief einen Proteststurm von Seiten der Buch- und Schreibwarenhändler hervor. Die Angelegenheit wurde im Grossen Rat behandelt, der den Beschluss genehmigte. Seither konnte der Kanton zur Vereinheitlichung des Lehr- und Schulmaterials auf das Lehrmittelepôt zählen.

Das Depot wurde 1888 in der Reichengasse 41 in Freiburg eröffnet. 1909 erhielt es von der Erziehungs- und Kultusdirektion die Erlaubnis, für 80 000 Franken das Haus Perrier an der Reichengasse 32 zu erwerben. Der Betrag wurde vom kantonalen Schatzamt vorgeschossen und vom Depot im Laufe der Jahre vollständig zurückbezahlt.

Die Lehrmittel wurden seinerzeit nicht kostenlos abgegeben, sondern gingen vollständig zu Lasten der Eltern. Selbst wenn die Lehrbücher nicht häufig erneuert wurden, hatten die Eltern zahlreicher Familien hohe Kosten zu tragen. Im Jahr 1957 verlangte Grossrat André Francey mit sieben Mitunterzeichnern in einer Motion, dass die Lehrmittel in den Primar- und Sekundarschulen kostenlos zur Verfügung zu stellen seien. Die Motion wurde im Laufe des Jahres 1958 behandelt. Seither haben die Gemeinden den Schülern und dem Lehrkörper das für den obligatorischen Schulunterricht erforderliche Material zur Verfügung zu stellen.

Mit dem Reglement vom 19. März 1973 änderte die Zentralablage für das Lehr- und Schulmaterial ihren Namen und wurde zur kantonalen Lehrmittelverwaltung, das heisst zu einer der Erziehungs- und Kultusdirektion

unterstellten kantonalen Anstalt, die finanziell zwar autonom, doch dem kantonalen Finanzgesetz unterworfen war. Zum ersten Mal erhielt die Verwaltung den Auftrag, mit anderen kantonalen Institutionen sowie den für die Erarbeitung und Herausgabe von Lehrmitteln verantwortlichen interkantonalen Organisationen zusammenzuarbeiten.

Während mehrerer Jahrzehnte stellten die Lagerung und Auslieferung des Schulmaterials keine Probleme. Die Lieferungen hatten ein bescheidenes Ausmass. Seit den 1970er Jahren führten jedoch die Ausweitung des Sekundarunterrichts, die westschweizerische Schulkoordination und die Einführung neuer Unterrichtsmethoden zu einer erheblichen Steigerung des Geschäftsumfanges. 1988, hundert Jahre nach ihrer Gründung, erhielt, lagerte und lieferte die Lehrmittelverwaltung jährlich Material im Gewicht von 250 Tonnen. Rund 1500 Klassen mit 30 000 Schülern waren zu versorgen. Trotz dreier unterirdischer Erweiterungen zwischen 1970 und 1980 reichten die Räumlichkeiten an der Reichengasse 32 nicht mehr aus. Es war nicht mehr möglich, auf einer Fläche von 250 m² mehr als 1500 Artikel zu lagern. Der Standort erschwerte zudem das Be- und Entladen der Lastwagen, da der Verkehr in der engen Gasse stark zugenommen hatte.

Im Dezember 1985 trat die Aufsichtskommission der kantonalen Lehrmittelverwaltung dafür ein, die Errichtung eines Mehrzweckgebäudes in Granges-Paccot, Route de la Madeleine, im Staatseigentum zu studieren. Dieser Standort hat eine ideale Lage in Nähe der Autobahn A12 und ausserhalb des Stadtgebiets von Freiburg.

Am 7. Dezember 1987 genehmigte der Staatsrat den Bericht der Aufsichtskommission der Lehrmittelverwaltung vom 23. Oktober 1987 über die Umzugsbedingungen. In seiner Botschaft an den Grossen Rat vom 16. August 1988 erinnerte er daran, dass die kantonale Lehrmittelverwaltung finanziell autonom ist und die Staatsrechnung nicht belastet. Folglich muss der Verkauf von Lehrmitteln und Schulmaterial nicht nur die Herstellungskosten der Schulbücher, sondern auch die Gehälter und Sozialkosten des Personals sowie die Betriebskosten decken. Des Weiteren hob der Staatsrat hervor, dass die Lehrmittelverwaltung bisher sämtliche Kosten für Erwerb, Abschreibung und Unterhalt des von ihr genutzten Gebäudes an der Reichengasse 32 selbst getragen habe und deshalb vom Staat einen angemessenen Ausgleich erwarten dürfe. Der Letztere übernimmt folglich das Gebäude und verfügt darüber nach seinem Belieben. Als Gegenleistung stellt er die erforderlichen Räumlichkeiten im neuen Gebäude von Granges-Paccot unentgeltlich und zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Die Lehrmittelverwaltung trägt ihrerseits die Unterhalts- und Stromkosten für die neuen Räumlichkeiten.

Im Frühjahr 1991 bezog die KLV ihre neuen Räumlichkeiten und war so für den Beginn des neuen Schuljahrs 1991–1992 voll einsatzbereit. Zur gleichen Zeit wurden die Verwaltung und die Buchhaltung digitalisiert. Die neuen Räumlichkeiten erlaubten, eine sehr viel grössere Produktpalette als zuvor anzubieten. Die Nachfrage nach Lehrmitteln und Materialien für textiles Handarbeiten erhöhte sich erheblich.

Seit 1991 nahm die Menge der verkauften Materialien ständig zu. Heute bedient die Verwaltung ca. 2000 Klassen mit mehr als 40 000 Schüler/innen. Die Verkäufe beliefen sich 2006 auf 6 679 678 Franken. Die Rechnungen über die Lieferungen der KLV an Schulen, die unter die

obligatorische Schulpflicht fallen, werden von den Gemeinden direkt oder indirekt bezahlt. Die KLV befindet sich also in folgender Lage: Sie verursacht dem Staat keine Kosten und bietet den Gemeinden vorteilhafte Bedingungen für Lehr- und Schulmaterial. Der auf den Verkäufen erzielte Gewinn sichert den reibungslosen Betrieb und das Weiterbestehen der Lehrmittelverwaltung. Zurückstellungen ermöglichen die Veröffentlichung spezifisch freiburgischer Unterrichtsbücher. Dank ihrer guten Beziehungen zu anderen westschweizerischen Lehrmittelverwaltungen profitiert die KLV zudem von aussergewöhnlichen Lieferbedingungen, die sie direkt an ihre Kundschaft weitergibt.

3. ZIELE DES PROJEKTS

Die Absicht, der KLV eine autonome Rechtsstellung einzuräumen, ist Teil der Strukturreformen, die der Staatsrat durchgeführt hat, um der Kantonsverwaltung eine flexiblere und effizientere Geschäftsführung zu ermöglichen.

Das Hauptziel des Entwurfs ist, der Lehrmittelverwaltung die Handlungsfreiheit zu geben, die sie benötigt, um ihre Geschäftsführung und ihre Dienstleistungen einem Umfeld anzupassen, das sich rasch verändert und auf Wettbewerb gegründet ist.

Allgemein gesehen, erlaubt das Projekt, der KLV einen autonomen Status zu gewähren, Letzterer die Anwendung neuer betriebswirtschaftlicher Methoden und Verwaltungsinstrumente. So sieht das Projekt eine klare Unterscheidung zwischen strategischer und operationeller Ebene vor: Die strategischen Ziele werden von den politischen Organen festgelegt, während die operationelle Führung dem Verwaltungsrat und der Direktion obliegt; die Verbindung zwischen den beiden Ebenen wird durch einen Leistungsauftrag gewährleistet, der die zu erfüllenden Leistungs- und Ergebnisvorgaben definiert, und dessen Ausführung Gegenstand regelmässiger Berichte und einer Kontrolle durch ein Fachorgan ist.

Zudem könnte die KLV rasch ihre Platznot beheben und sich anders organisieren, um den Ansprüchen der Kundschaft besser zu entsprechen.

4. HAUPTKENNZEICHEN DES ENTWURFS

Der Staatsrat hat der Aufsichtskommission der KLV den Auftrag erteilt, die verschiedenen Rechtsformen zu prüfen, die innerhalb der so genannten dezentralisierten Verwaltungsformen möglich sind.

Gemäss dieser Analyse stehen mehrere juristische Formen zur Auswahl, um Einheiten, die zur Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse eine gewisse Autonomie benötigen, einen entsprechenden Status zu geben, weil insbesondere der Markt, in dem sie tätig sind, mit der Privatwirtschaft geteilt wird, oder weil es um die Produktion von Gütern und Dienstleistungen geschäftlicher oder unternehmerischer Art geht, eine Produktion, die sich nur schwer einer hierarchischen zentralisierten Verwaltung anpassen lässt.

Eine juristische Person ist eine Rechtseinheit mit ähnlichen Rechten und Pflichten wie ein Staatsbürger; sie individualisiert eine Gruppe natürlicher Personen oder

eine Masse von Gütern, die einem bestimmten Zweck dienen.

Gewöhnlich werden juristische Personen nach zwei verschiedenen Kriterien unterschieden. Zum einen gibt es die Korporation und die Anstalt, zum anderen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche juristische Personen.

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten werden entweder durch Bundesrecht (wie die Suva) oder durch Kantonsrecht (wie die Universitäten) begründet. Augenblicklich ist die KLV eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts ohne eigene Persönlichkeit. Dabei handelt es sich um eine Verwaltungsorganisation, der eine Gesamtheit von Mitteln (Personal und Material) zur Verfügung steht, um langfristig eine bestimmte Aufgabe, im Allgemeinen im Dienstleistungsbereich, erfüllen zu können (vgl. Pierre Moor, *Droit administratif*, Bern 1992, Bd. III, S. 67).

Jede öffentlich-rechtliche Anstalt wird vom Gesetzgeber individuell gebildet: Keine ist mit einer anderen identisch. Das Ausmass an Autonomie, das jede Anstalt besitzt, beruht also auf der Analyse ihrer besonderen Stellung. Meistens setzt die Wahl eines bestimmten Autonomieinstrumentes das Vorhandensein eines bestimmten Aufsichtsorgans voraus. Die Aufsicht ist eine Art Gegenstück zur Autonomie. Deshalb bedingen sich Autonomie und Aufsicht gegenseitig.

Juristische Autonomie besteht, wenn die dezentralisierte Einheit mit einer Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist, die einzig das Gesetz (im formellen Sinn, das heisst ein durch den Gesetzgeber beschlossener Akt) verleihen kann. Die Reichweite der öffentlich-rechtlichen Rechtspersönlichkeit ist in der Praxis beschränkt. Sie ist fast ausschliesslich formeller Natur. Sie macht aus der fraglichen Einheit zunächst ein privatrechtliches Subjekt, das Rechte und Pflichten hat, ein eigenes Vermögen besitzt und fähig ist, vor Gericht aufzutreten.

Das Gesetz kann der dezentralisierten Einheit auch innerhalb ihrer eigenen Organisation eine gewisse Autonomie verleihen. In diesem Fall spricht man von einer organischen Autonomie. Es kommt selten vor, dass sich eine öffentlich-rechtliche Anstalt selbst organisieren kann. Dagegen ist es üblich, dass das Gesetz spezifische Organe einsetzt, welche die zentrale Verwaltung nicht kennt, und die meistens eine kollegiale Form haben. So besitzen einige öffentlich-rechtliche Anstalten, wie das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (OCN) oder die kantonale Gebäudeversicherung (KGV), einen Verwaltungsrat, der teilweise aus verwaltungsexternen Persönlichkeiten besteht. Das Ernennungsrecht für diese Organe ist meist dem Staatsrat vorbehalten, und die Angestellten haben fast immer einen öffentlich-rechtlichen Status.

Der Gesetzgeber kann ebenfalls eine finanzielle Autonomie gewähren, die rein formell ist oder auf reale Vorrechte ausgeweitet werden kann.

Die Autonomie findet ihre Grenzen in der Aufsichtspflicht, die im Allgemeinen von den der öffentlich-rechtlichen Anstalt vorgesetzten Behörden ausgeübt wird. Diese Aufsichtspflicht betrifft verschiedene Elemente: das Recht, Auskünfte über den Geschäftsgang und den Betrieb der Anstalt zu verlangen und zu erhalten, durch die Genehmigung eines Jahresberichts und die Prüfung der Jahresrechnung, durch das Recht, Kandidaten für die verschiedenen Räte zu ernennen, durch die Genehmigung von Reglementen, Statuten usw. sowie durch die Genehmigung des Voranschlags und gewisser wichtiger Entscheide.

Die öffentlich-rechtliche Anstalt muss auf einem kantonalen Gesetz gründen. Dieses Gesetz hat in klarer Weise die Organisationsregeln zu nennen und die Zuständigkeiten der Anstaltsorgane zu beschreiben. Darüber hinaus ist bei Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt die Stellung des Personals festzulegen.

Betrachtet man die im schweizerischen Recht verfügbaren Formen, deren Ziele und Definitionen, die gegenwärtige Natur der KLV, die Tatsache, dass diese Form problemlos funktioniert, und das hohe öffentliche Interesse der von der KLV ausgeübten Tätigkeiten, so scheint die Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit die beste Lösung zu sein. Sie ermöglicht eine Anpassung an die heutige Situation und gibt zudem der KLV die Autonomie, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben im Dienst der freiburgischen Schulen mit einer ausreichenden öffentlichen Aufsicht benötigt. Die Autonomie, von der hier die Rede ist, bezieht sich hauptsächlich auf die Finanz- und Personalverwaltung. Die KLV hat ihr eigenes Budget, ihre Geschäftsrechnung und ihre Bilanz. Sie verfügt über ihre Mittel und kann diese insbesondere frei an die Entwicklung des Umfangs ihrer Aufgaben anpassen. Sie stellt eigenständig ihr Personal an, dessen Arbeitgeber sie ist, und besitzt eine gewisse Flexibilität in der Handhabung der Arbeitsbeziehungen und der Entlohnung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

Diese Autonomie in der Geschäftsführung verändert allerdings nicht die Natur der KLV, die ein «Service public» bleibt. Sie verwandelt die Lehrmittelverwaltung weder in ein kommerzielles Unternehmen noch in ein hierarchisch untergeordnetes Amt, was die repräsentative Beteiligung der Gemeinden an der Geschäftsführung erschweren würde.

Die Beziehungen zwischen KLV und Staat bleiben eng, auf institutioneller wie auf finanzieller Ebene:

- Die KLV untersteht der Kontrolle des Staatsrats, dessen Aufgabe es insbesondere ist, die Mitglieder des Verwaltungsrats sowie den Direktor oder die Direktorin zu ernennen sowie die Rechnung und den Geschäftsbericht zu prüfen.
- Die KLV erhält vom Staatsrat einen Leistungsauftrag, der für eine Periode von fünf Jahren die zu erfüllenden Leistungs- und Ergebnisvorgaben definiert. Die Erfüllung des Auftrags ist Gegenstand periodischer Berichte an den Staatsrat und einer Kontrolle durch ein ausserhalb der KLV stehendes Organ.
- Was die Entlohnung ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen betrifft, ist die KLV an den Rahmen gebunden, der durch die Gehaltsskala des Staatspersonals und die Klassifizierung der diesbezüglichen Tätigkeiten vorgegeben ist. Innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Grenzen kann sie allerdings vom Lohnsystem des Staats abweichen, um die individuellen Leistungen ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen besser berücksichtigen zu können.

Somit schlägt der Staatsrat vor, der KLV die juristische Stellung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zu gewähren. Er gibt diesem Status den Vorzug, weil das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (OCN), das gleichfalls Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllt und zur Erreichung dieses Ziels geschäftliche Tätigkeiten ausübt, für die KLV ein gesetzgeberisches Modell liefert, das sich bewährt hat.

5. VERNEHMLASSUNG

Ein Vorentwurf des Gesetzes über die kantonale Lehrmittelverwaltung (Gewährung eines autonomen Status) wurde am 13. Februar 2006 in die Vernehmlassung geschickt.

Bis zum Ende der Vernehmlassung am 30. April 2006 erhielt die EKSD folgende Antworten:

Konsultierte Organe	Zahl	Zahl der Antworten	Befürwortend	Befürwortend mit Kommentar	Ablehnend
Gemeinden	168	82	8	69	5
Parteien	8	5		3	2
Direktionen des Staatsrats mit den betroffenen Ämtern und Institutionen	8	7	4	3	
Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen	1	1		1	
Kantonale Aufsichtsbehörde für Datenschutz	1	1	1		
Oberamtännerkonferenz	1	1		1	
Vorstand des Freiburger Gemeindeverbandes	1	1		1	
Konferenz der Ammänner der Hauptorte und grossen Gemeinden	1	0			
Schulvorstände der OS, französisch- und deutschsprachiger Teil	16	2		1	1
Anteil der Antworten 48.78%	205	100	13	79	8

Nichtkonsultierte Organe	Zahl	Zahl der Antworten	Befürwortend	Befürwortend mit Kommentar	Ablehnend
Verschiedene Schreibwargeschäfte		1			1

Befürwortete Elemente

Die überwiegende Mehrheit der konsultierten Organe befürworteten den Entwurf. Die von den Gemeinden geäusserten Kommentare beruhen in der Mehrzahl auf der Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbandes.

Wichtigste bestrittene Elemente und Stellungnahme des Staatsrats

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats war Gegenstand zahlreicher Bemerkungen, was die Vertretung der Gemeinden und der pädagogischen Kreise betrifft. Der Staatsrat schlägt vor, dass die Mitglieder nach ihren Kompetenzen und ihrer Erfahrung im pädagogischen oder Führungsbereich ausgewählt werden, wobei auf eine angemessene Vertretung der Gemeinden geachtet wird.

Zahlreiche Gemeinden forderten eine Klarstellung der finanziellen Beziehungen zum Staat. Der Staatsrat hat beschlossen, das gleiche Prinzip wie beim Amt für

Strassenverkehr und Schifffahrt (OCN) anzuwenden. Als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit erhält die KLV für ihre Verpflichtungen eine Staatsgarantie. Wie beim OCN sollte die Garantie Gegenstand einer Entschädigung sein, die den Vorteil kompensiert, den die KLV in ihren finanziellen Beziehungen zu Banken besitzt. Die Staatsgarantie verbessert ihr «Rating». Wie beim OCN wird die Entschädigung 1,5% der Summe der Verpflichtungen zu Beginn jedes Geschäftsjahrs betragen.

Einige konsultierte Organe legen Wert auf den Wegfalls des Ausdrucks «Office» (Amt) im französischen Namen der KLV. Der Staatsrat möchte die Bezeichnung «Office cantonal du matériel scolaire» beibehalten, hat jedoch die Aufsichtskommission ermächtigt, einen neuen, für kommerzielle Zwecke verwendbaren Namen zu suchen.

6. WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN DES NEUEN STATUS UND LANGFRISTIGE VIABILITÄT DER KLV

Der Statuswechsel ist durch die finanzielle Viabilität der KLV bedingt, die zu beweisen ist. So ist es das Ziel des vorliegenden Kapitels, das Erweiterungsprojekt und dessen finanzielle Auswirkungen auf den Betrieb darzustellen.

6.1. Gegenwärtige Räumlichkeiten der KLV – Erweiterungsprojekt

Nach Feststellung eines akuten Raummangels, der den reibungslosen Betrieb der Lehrmittelverwaltung behindert, hat die Aufsichtskommission der KLV eine Arbeitsgruppe gebildet, welche die zukünftigen Bedürfnisse und die Erweiterungsmöglichkeiten abklären sollte.

Die Arbeitsgruppe hatte die Aufgabe, die bestmögliche Lösung für die Problematik der Lagerräume und Verkaufsflächen zu finden.

• *Gegenwärtige Lage*

Das Warenvolumen, das 1992 ca. 250 Tonnen umfasste, stieg bis 2006 auf mehr als 600 Tonnen an. Dies führt zu grossen Zeitverlusten, da die Angestellten viel zu viele Paletten zwischen dem Aussenlager und den Räumen der KLV zu transportieren und die Artikel im Gebäudeinneren mehrfach in die Hand zu nehmen haben.

Überdies nahm die Zahl der Artikel von 3400 im Jahr 1992 auf mehr als 8000 im Jahr 2006 zu. Die Situation ist somit auch im Ladengeschäft kritisch geworden, da gewisse Artikel nicht mehr zum Verkauf ausgestellt werden können. Zusätzlich sei noch erwähnt, dass 2006 15 160 Barverkäufe erfolgten gegenüber 4000 im Jahr 1992.

• *Gegenwärtiges Raumprogramm und je nach Bedürfnissen geforderte Flächen*

Das Flächenprogramm wurde im Verhältnis zum Umfang der augenblicklich in den Räumen umgesetzten Waren und unter Berücksichtigung einer Sicherheitsmarge festgelegt, die ausreicht, um eine zukünftige Zunahme des Warenvolumens um etwa 10% sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Amt für Berufsbildung Anfang 2005

ein Abkommen mit der KLV geschlossen hat, laut dem die letztere in Zukunft der Hauptlieferant der Berufsschulen sein wird.

Raumprogramm

Bezeichnung	Ort	Gegenwärtige Flächen m ²	Flächen gemäss Bedürfnissen m ²
Verwaltung	1. Stock	78	120
Sitzungsraum	1. Stock	0	25
Verkauf	1. Stock	227	430
Arbeit und Pause	1. Stock	90	125
Direktes Lager	Erdgeschoss	505	643
Arbeit	Erdgeschoss	85	127
Direktverkauf	Erdgeschoss	5	10
Warenanlieferung/-abholung	Erdgeschoss	5	60
Laderampe	Erdgeschoss	40	90
Internes Reservelager	Untergeschoss	330	575
Archiv	Untergeschoss	20	30
	Total	1'385	2'235
Externes Reservelager	Glasson	420	0 – 150

• *Erweiterungsprojekt*

Die Aufsichtskommission der KLV hat einem Architekten den Auftrag erteilt, die Machbarkeit einer Erweiterung der Räumlichkeiten der Verwaltung am gegenwärtigen Standort an der Route de la Madeleine 1 in Granges-Paccot zu prüfen. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass eine Erweiterung auf der Westseite des bestehenden Gebäudes möglich ist.

Die Erweiterung ist die beste Lösung für die Lehrmittelverwaltung, da sich der jetzige Standort in günstiger Lage nahe einer wichtigen Verkehrsachse befindet.

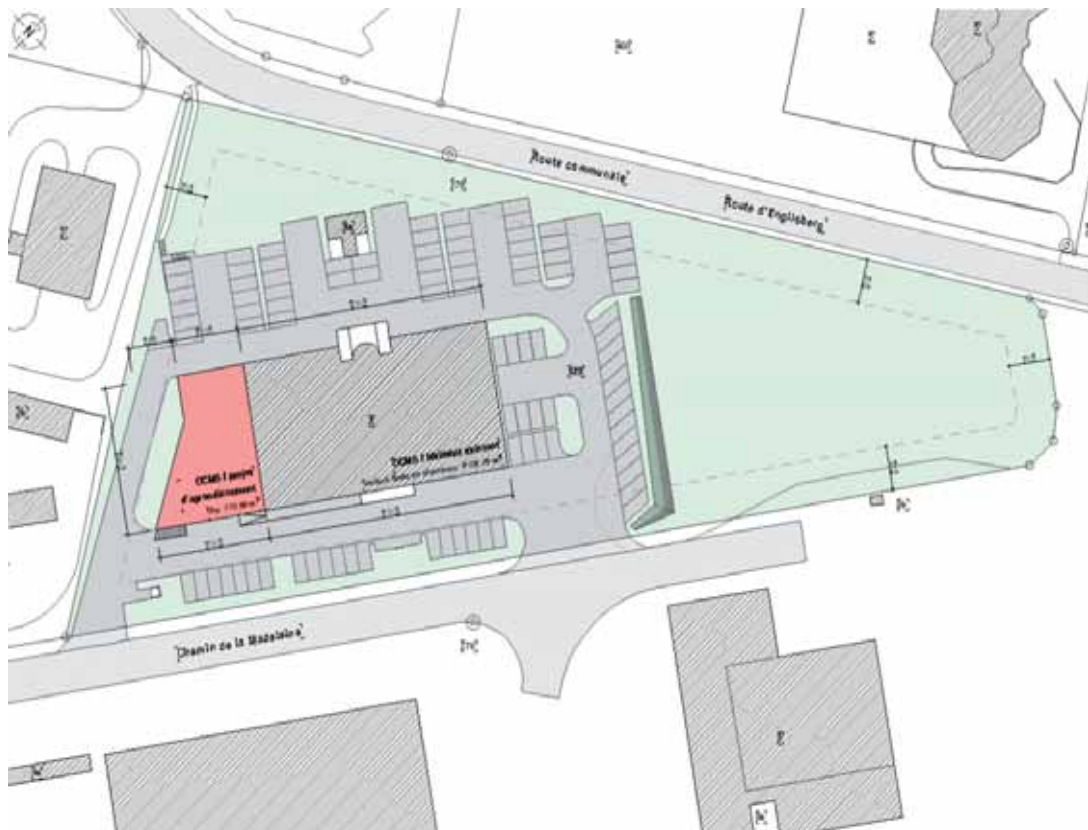
Das Projekt entspricht am besten den Bedürfnissen und verkürzt das Handling der Waren durch das Personal erheblich.

Das Erdgeschoss dient zum Lagern der Artikel, bevor sie in den Verkauf gelangen. Im ersten Stock sind der Verwaltungssektor und das Ladengeschäft untergebracht, das einen Ausstellungsbereich «Lehrmittel», einen Ausstellungsbereich «didaktische Spiele» und einen Raum «textiles und nichttextiles Handarbeiten» umfassen wird. Das Untergeschoss ist der langfristigen Lagerung vorbehalten. Das Projekt sieht zudem die Einrichtung eines neuen Parkplatzes vor, der den Bedürfnissen des gesamten Gebäudes entspricht, das heisst 88 Abstellfelder umfasst.

Perspective, Ansicht von Südwesten



Lageplan



6.2. Eigentümerschaft der Räumlichkeiten

Vor der Erlangung der neuen rechtlichen Stellung ist die Eigentümerschaft der Gebäude festzulegen. Ein Abkommen ist für das Haus an der Reichengasse 32 in Freiburg abzuschliessen, dessen Erwerb und Umbau von der KLV finanziert wurden. Wie die an den Grossen Rat gerichtete Botschaft zum Dekretsentwurf für den Bau eines Verwaltungsgebäudes in Granges-Paccot (Nr. 97) vom 16. August 1988 festhält, wird der Kanton dieses Gebäude (Reichengasse 32) übernehmen und gegebenenfalls in Anbetracht der Erneuerungskosten später veräussern. Dagegen stellt er der Lehrmittelverwaltung die in dem neuen Gebäude (Route de la Madeleine 1 in Granges-Paccot) vorgesehenen Räumlichkeiten unentgeltlich und zeitlich unbeschränkt zur Verfügung.

Der Staatsrat schlägt vor, dass die augenblicklich von der kantonalen Lehrmittelverwaltung belegten Räumlichkeiten ins Eigentum der neuen Anstalt übergehen. Diese Räume werden ihr unentgeltlich abgetreten gegen das Haus Reichengasse 32. Andererseits wird die in Granges-Paccot geplante Erweiterung durch die KLV selbst finanziert. Diese Lösung wurde in einer notariellen Studie über die Aufteilung von Eigentum und die diesbezüglichen reglementarischen Bestimmungen geprüft. Aus dieser Studie geht hervor, dass die Einrichtung eines selbstständigen und dauernden Baurechts und einer Stockwerkeigentümerschaft (SWE) die beste Lösung ist. Der Notar hat zudem einen Reglementsentwurf für die Verwaltung und Nutzung des Gebäudes an der Route de la Madeleine 1 erarbeitet, der alle betroffenen Parteien zufrieden stellt.

Dagegen hat die KLV gemäss dem für das Strassenverkehrsamt gewählten Modell einen Baurechtszins zu entrichten. Der Grundstückspreis wird auf 140 Franken pro m² geschätzt, was dem Marktpreis in der betreffenden Zone entspricht. Die Fläche, die 6181 m² beträgt, wurde von einem Geometer unter Berücksichtigung der Möglichkeiten für zukünftige Bauten zu Staatszwecken festgelegt. Wie beim OCN wird die Rente zu einem Satz von 5,5% auf den Miteigentümeranteil der KLV, das heisst 432,25‰, berechnet. Sie beträgt 20 572 Franken und folgt der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise.

6.3. Finanzanalyse und Auswirkungen für Staat und Gemeinden

Die Aufsichtskommission hat der für die Revision der Jahresrechnung zuständigen Treuhandfirma den Auftrag erteilt, abzuklären, ob die Lehrmittelverwaltung nach der Erweiterung der Räumlichkeiten ihre eigenen Betriebskosten zu decken vermag.

- *Arbeitsgrundlage und Bestimmungsgrundsätze der Finanzanalyse*

Die Finanzanalyse gründet auf den revidierten Jahresrechnungen für 2003, 2004 und 2005 sowie auf den Cashflow-Tabellen der Jahre 2003, 2004, 2005 und der ersten 8 Monate des Jahrs 2006.

Das von der Treuhandfirma erstellte Gutachten analysiert das mögliche Investitionspotenzial der KLV im Hinblick auf eine Erweiterung unter Gewährleistung der Viabilität des Unternehmens. Um die vergangenen und zukünftige Elemente objektiv bewerten zu können, ist der Ertragswert zu berechnen, der den abseh-

baren, auf der zukünftigen Entwicklung begründeten Cashflow berücksichtigt.

- *Ertragswert*

Der Ertragswert gründet auf den Ergebnissen, die in den letzten drei Geschäftsjahren erzielt wurden.

Um plausible Ergebnisse zu erhalten, berücksichtigt die Studie gewisse finanzielle Erträge, die nach der Erweiterung verschwinden, Mietzinsen für die Lagerflächen, die von der KLV nicht mehr benötigt werden, Unterschiede auf den Abschreibungen «Mobilien und Maschinen» sowie «Informatik» und Gebäudeunterhaltungskosten, die 1% bis 1,5% der vorgesehenen Investition darstellen.

Mittels der erwähnten Korrekturen erhält man die berichtigten Resultate. Sie entsprechen dem Cashflow, da in der Rechnung der KLV keinerlei Abschreibung vorgesehen ist (sämtliche Investitionen sind als Ausgaben verbucht).

Der auf die drei Referenzjahre bezogene, von 1 bis 3 gewichtete mittlere Geschäftsertrag beträgt 278 500 Franken.

Um die Investitionsfähigkeit zu bestimmen, ist es erforderlich, in Betracht zu ziehen, dass die KLV diesen Cashflow langfristig erzielt, da er dazu dient, Zinsen und Abschreibung der Schulden sowie die neuen Betriebskosten zu begleichen.

Wird der Cashflow auf einem Satz von 8% (Zinsen 5%, Abschreibung 3%) aktualisiert, beträgt die mögliche Investition 3 206 650 Franken.

- *Verfügbare Barmittel*

Gemäss den Cashflow-Tabellen ist die KLV imstande, kurzfristig mindestens 420 000 Franken an flüssigen Mitteln freizumachen, die ihre Investitionsfähigkeit verbessern können.

- *Investitionsfähigkeit und finanzielle Folgen für den Staat*

Auf der Grundlage dieser Berechnungen kommt die Treuhandfirma zum Schluss, dass die KLV eine Investition in Höhe von 3 600 000 Franken tätigen kann, ohne ihr Weiterbestehen in Frage zu stellen.

Das Erweiterungsvorprojekt war Gegenstand einer ersten Kostenschätzung, die ca. 2 400 000 Franken ergeben hat. Gestützt auf diese Informationen, ist der Staatsrat somit der Ansicht, dass die Viabilität der KLV gewährleistet ist und dass der Statuswechsel keine Auswirkungen für Staat und Gemeinden hat. Hervorzuheben ist, dass ein etwaiger Gewinn zur Äufnung von Reserven dienen kann, mit denen sich unrentable Veröffentlichungen, die Erneuerung von Mobilien und Einrichtungen sowie der bauliche Unterhalt der Räumlichkeiten finanzieren lassen.

7. FOLGEN AUF PERSONALEBENE

Der Entwurf hat keine Folgen auf Personalebene, da die Tätigkeiten gemäss den auf das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen klassifiziert werden. Zudem sind die Gehälter gemäss der Gehaltsskala des Staatspersonals festgelegt.

8. EUROKOMPATIBILITÄT

Der Gesetz weist keine Inkompatibilität mit dem europäischen Recht auf.

9. KOMMENTAR DER BESTIMMUNGEN

ERSTES KAPITEL: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Hinsichtlich Organisation, Geschäftsführung und Buchhaltung hat die KLV die rechtliche Stellung einer autonomen Anstalt, die beispielsweise mit dem Status der kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) oder des Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt (OCN) verglichen werden kann. Somit untersteht die KLV in Zukunft weder den Bestimmungen des kantonalen Finanzgesetzes noch anderen für die kantonale Verwaltung gültigen Geschäftsführungsregeln, es sei denn, das Gesetz der KLV würde ausdrücklich auf solche verweisen.

Eine Führung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen bedeutet für die KLV insbesondere:

- so kostengünstig wie möglich Dienstleistungen zu erbringen, die hinsichtlich Qualität und Termingerechtigkeit den Erwartungen der Kundschaft entsprechen;
- sich gewinnorientierte Ziele zu setzen und diese zu erreichen.

Art. 2

Der erste Absatz zählt die Aufgaben der KLV auf.

Absatz 2 erlaubt ihr, Nebentätigkeiten zu entwickeln, die nicht den Schulbereich betreffen.

Art. 3

Der Sitz der KLV befindet sich in Granges-Paccot.

2. KAPITEL: Organe

Art. 4

Dieser Artikel zählt die Organe der KLV auf, die in den folgenden Artikeln beschrieben werden. Die wichtigste Neuerung ist die Schaffung eines Verwaltungsrats. Der Direktor oder die Direktorin wird formell zu einem Organ.

Art. 5

Der Verwaltungsrat besteht aus Personen, welche die Gemeinden und die pädagogischen Kreise vertreten. Die Verwaltungsratsmitglieder werden hauptsächlich auf Grund ihrer Kompetenzen in der Geschäftsführung und ihrer Kenntnisse in den Tätigkeitsbereichen der KLV gewählt, und dies für eine Periode von vier Jahren. Der Direktor oder die Direktorin hat überdies in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten oder der Präsidentin die Geschäfte vorzubereiten, die in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats fallen und die durch diesen gefällten Entscheide auszuführen.

Art. 6 ff.

Die Artikel 6 folgende präzisieren die Funktionsweise und die Befugnisse des Verwaltungsrats. Wie daraus hervorgeht, ist er das oberste Organ der KLV und bestimmt folglich im Rahmen des Leistungsauftrags die Geschäfts-

ziele. Er regelt ebenfalls im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften die allgemeinen Bedingungen für die Anstellung und Entlohnung der Mitarbeitenden. Er verabschiedet den Voranschlag und beschliesst die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht und überweist sie an den Staatsrat zu Handen des Grossen Rats.

Art. 9

Dieser Artikel regelt die Anstellungsmodalitäten des Direktors oder der Direktorin.

Art. 10

Die Befugnisse des Direktors oder der Direktorin werden nur allgemein festgelegt, um eine flexible und situationsbezogene Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Verwaltungsrat und Direktor oder Direktorin durch ein vom Verwaltungsrat verabschiedetes und vom Staatsrat genehmigtes Reglement zu ermöglichen.

Art. 11

Der Vorentwurf unterscheidet zwischen der Revision der Jahresrechnung (Art. 11), mit der das Finanzinspektorat beauftragt werden kann (das Wort «extern» ist in Bezug auf die KLV, doch nicht in Bezug auf den Staat zu verstehen), und der Kontrolle der Ausführung des Leistungsauftrags (Art. 21, Abs. 2), die zunächst einer spezialisierten Firma anvertraut werden könnte.

3. KAPITEL: Personal

Art. 12 ff.

Das Dienstverhältnis der Mitarbeitenden der KLV ist künftig öffentlich-rechtlich, d. h. insbesondere durch das Personalgesetz, geregelt. Die Mitarbeitenden werden auf unbestimmte Zeit angestellt. Die Arbeitszeitordnung erfolgt nach Anhörung des Personals gemäss kunden- und betriebsorientierten Kriterien. Auf Grund des saisonbedingten Charakters der Lieferung des Materials an die Schulen ist die Arbeitszeit so einzuteilen, dass die verfügbare Arbeitskraft zweckmässig eingesetzt werden kann. Das Gehaltssystem der KLV ist in zweifacher Hinsicht an jenes des Kantons geknüpft:

- a) Auf das KLV-Personal angewendet, setzt der Bezug auf die Einteilung der Funktionen des Staatspersonals (Art. 14 Abs. 1) eine Zusammenarbeit zwischen der Lehrmittelverwaltung und den für diese Einteilung zuständigen Staatsorganen voraus.
- b) Durch den Bezug auf die Gehaltsskala des Staatspersonals (Art. 14 Abs. 2) haben sich die von der KLV festgelegten Gehälter an die Minima und Maxima zu halten, die in der erwähnten Gehaltsskala für jede Tätigkeit vorgesehen sind.

Innerhalb des vom Staatsrat gesteckten Rahmens kann der Verwaltungsrat ein Prämiensystem zur Belohnung von Leistungen einführen, die über den durch die Anforderungen der Stelle eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin bedingten Rahmen hinausgehen. Dabei geht es um Leistungen von höchster Qualität und nicht um die – guten – Leistungen, die zur befriedigenden Erfüllung einer Aufgabe die Regel sind. Die Prämie kann jährlich ausgerichtet werden, wenn die Leistungen ausserordentlich sind, oder weniger häufig, wenn Leistungen belohnt werden, die, insbesondere auf Grund der Art der Beschäftigung, nicht als aussergewöhnlich erachtet werden können, doch für längere Zeit die guten Leistungen über-

treffen, die den berechtigten Ansprüchen des Arbeitgebers entsprechen. Diese Bestimmung setzt auch voraus, dass das Bewertungssystem erlaubt, die für Leistungen und Fähigkeiten zu bestimmen, die Anrecht auf eine Prämie geben. Diese Bedingungen sind erforderlich, um die Gefahr der Willkür auszuschliessen, die eine leistungsbezogene Entlohnung mit sich bringt.

Dieses System entspricht jenem, das im Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal enthalten ist.

4. KAPITEL: Geschäftsführung

Art. 20

Der Leistungsauftrag definiert für eine Periode von fünf Jahren die von der KLV zu erfüllenden Leistungs- und Ergebnisvorgaben. Er wird vom Staatsrat nach Vorbegutachtung durch den Verwaltungsrat verabschiedet.

Art. 21

Trotz einer gewissen Unabhängigkeit in seiner Organisation und Geschäftsführung hat die KLV dem Staatsrat einen jährlichen Geschäftsbericht und nach Ablauf des Auftrags einen Bericht über die abgelaufene Periode vorzulegen. Zudem bezeichnet der Staatsrat ein Organ, das die Ausführung des Leistungsauftrags kontrolliert.

Art. 22

Gemäss Vorentwurf garantiert der Staat die Verpflichtungen der KLV und erhält dafür eine Entschädigung, deren Höhe durch den Staatsrat gemäss dem unter Punkt 5 definierten Prinzip festgelegt wird.

Art. 23 Abs. 1 und 2

Die KLV verpflichtet sich, den betroffenen Gemeinden, Gemeindeverbänden und Schulen eine Preisliste für die verfügbaren Lehrmittel und Materialien zuzustellen.

Der Verkaufspreis deckt die Anschaffungskosten der Lehrmittel und Materialien, der Erarbeitung und Veröffentlichung neuer Lehrmittel und dem Betriebsbedarf der KLV.

5. KAPITEL: Schlussbestimmungen

Art. 24

Die Umwandlung der KLV in eine autonome Anstalt führt zu keiner Entlassung.

Die in Absatz 2 gegebene Gehaltsgarantie bezieht sich auf die bei Inkrafttreten des Gesetzes erreichte Höhe des Gehalts.

Art. 25

Die Lehrmittelverwaltung erhält unentgeltlich die Einrichtungen und das Mobiliar, die sie augenblicklich zur Erfüllung ihrer Aufgaben benutzt. Dagegen tritt sie, wie im Kapitel 6.2 ausgeführt, das Haus an der Reichengasse 32 gegen die augenblicklich von ihr belegten Räumlichkeiten ab.

Der Staat bildet zugunsten der KLV ein ständiges und dauerndes Baurecht zu den gleichen Bedingungen, die das OCN erhielt.

In Artikel 22 ist festgelegt, dass der Staat die Verpflichtungen der Lehrmittelverwaltung garantiert. Deshalb sieht der Gesetzesentwurf vor, dass bei Aufgabe der Geschäftstätigkeit die Stockwerkeinheit, die Einrichtungen und das Mobiliar an den Staat zurückgehen.

Art. 26

Der Staatsrat ist mit dem Vollzug des vorliegenden Gesetzes beauftragt und legt das Datum für dessen Inkrafttreten fest.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die neue rechtliche Stellung der KLV ermöglicht, ihre Tätigkeit und ihren Auftrag im Dienst der Freiburger Schulen weiterzuführen und zugleich in Zukunft flexibler und effizienter zu handeln. Des Weiteren ist der Staatsrat überzeugt, dass der Statuswechsel der KLV ermöglicht, ihren Auftrag zu erfüllen und den mit ihrer Entwicklung verbundenen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen.

Der Staatsrat lädt Sie ein, den vorliegenden Gesetzesentwurf zu verabschieden.

Loi

du

sur l'Office cantonal du matériel scolaire (LOCMS)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 17 avril 2007;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Statut

¹ L'Office cantonal du matériel scolaire (ci-après: l'Office) est un établissement de droit public, doté de la personnalité juridique.

² Il est placé sous la surveillance du Conseil d'Etat, qui exerce celle-ci par l'intermédiaire de la Direction compétente (ci-après: la Direction).

³ Il est autonome dans son organisation et sa gestion et tient sa propre comptabilité.

⁴ Il est géré selon les principes de l'économie d'entreprise.

Art. 2 Tâches

¹ L'Office remplit les tâches qui lui sont attribuées par la législation scolaire. En particulier:

- a) il tient constamment à la disposition des écoles le matériel d'enseignement et les fournitures scolaires demandés par la Direction;

Gesetz

vom

über die Kantonale Lehrmittelverwaltung (KLVG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Botschaft des Staatsrates vom 17. April 2007;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Rechtliche Stellung

¹ Die Kantonale Lehrmittelverwaltung (die Lehrmittelverwaltung) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

² Sie untersteht der Aufsicht des Staatsrates, der diese über die zuständige Direktion (die Direktion) ausübt.

³ Sie ist in ihrer Organisation und Geschäftsführung autonom und führt eine eigene Rechnung.

⁴ Sie wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt.

Art. 2 Aufgaben

¹ Die Lehrmittelverwaltung erfüllt die Aufgaben, die ihr durch die Schulgesetzgebung übertragen werden, und zwar insbesondere folgende:

- a) Sie hält für die Schulen stets die von der Direktion verlangten Lehrmittel und Schulmaterialien bereit.

- b) en règle générale, il livre aux écoles et établissements officiels faisant partie de la scolarité obligatoire le matériel d'enseignement et les fournitures scolaires dont ils ont besoin, y compris les fournitures destinées aux activités créatrices;
- c) il peut, à leur demande, livrer à d'autres écoles que celles qui font partie de la scolarité obligatoire le matériel d'enseignement et les fournitures scolaires;
- d) sur décision de la Direction, il édite les moyens d'enseignement destinés spécifiquement à l'école fribourgeoise;
- e) il collabore avec les établissements similaires d'autres cantons ainsi qu'avec les organismes intercantonaux chargés de l'élaboration et de l'édition des moyens d'enseignement;
- f) il peut apporter son concours à des projets liés à la réalisation de moyens d'enseignement ou d'autres tâches se rapportant à la formation.

² L'Office peut fournir, sur une base contractuelle, des services qui sont en relation avec ses activités principales.

Art. 3 Siège

L'Office a son siège à Granges-Paccot.

CHAPITRE 2

Organes

Art. 4 En général

Les organes de l'Office sont:

- a) le conseil d'administration;
- b) le directeur ou la directrice;
- c) l'organe de révision.

Art. 5 Conseil d'administration

a) Composition

¹ Le conseil d'administration est composé d'un président ou d'une présidente et de huit autres personnes, dont un membre du personnel, qui sont nommés par le Conseil d'Etat pour une période de quatre ans.

- b) In der Regel liefert sie den Schulen und den offiziellen Institutionen im Rahmen der obligatorischen Schulpflicht die nötigen Lehrmittel und die Schulmaterialien, inklusive der Materialien für textiles und nichttextiles Handarbeiten.
- c) Sie kann die Lehrmittel und Schulmaterialien auf Verlangen auch an Schulen liefern, die Unterricht ausserhalb der Schulpflicht anbieten.
- d) Nach Entscheid der Direktion gibt sie Lehrmittel heraus, die speziell für den Kanton Freiburg bestimmt sind.
- e) Sie arbeitet mit vergleichbaren Institutionen anderer Kantone und mit den interkantonalen Stellen zusammen, die mit der Erarbeitung und der Herausgabe von Lehrmitteln beauftragt sind.
- f) Sie kann sich an Projekten, die mit der Herstellung von Lehrmitteln verbunden sind, und an anderen ausbildungsbezogenen Aufgaben beteiligen.

² Die Lehrmittelverwaltung kann auf vertraglicher Grundlage Dienstleistungen erbringen, die mit ihren Haupttätigkeiten in Zusammenhang stehen.

Art. 3 Sitz

Die Lehrmittelverwaltung hat ihren Sitz in Granges-Paccot.

2. KAPITEL

Organe

Art. 4 Im Allgemeinen

Die Organe der Lehrmittelverwaltung sind:

- a) der Verwaltungsrat;
- b) die Direktorin oder der Direktor;
- c) die Revisionsstelle.

Art. 5 Verwaltungsrat

a) Zusammensetzung

¹ Der Verwaltungsrat setzt sich aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und 8 weiteren Mitgliedern, davon einer Vertreterin oder einem Vertreter des Personals, zusammen, die vom Staatsrat für vier Jahre ernannt werden.

² Les membres du conseil d'administration sont choisis en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans le domaine pédagogique ou dans celui de la gestion. Les communes sont représentées de manière adéquate.

³ Le conseil désigne une personne à la vice-présidence et une autre au secrétariat.

⁴ La direction de l'Office participe aux séances du conseil avec voix consultative.

Art. 6 b) Séances

¹ Le président ou la présidente convoque le conseil d'administration chaque fois que les affaires l'exigent, mais au moins une fois par semestre.

² En outre, le conseil se réunit à la demande écrite d'un membre du conseil ou de la direction de l'Office.

³ La présence de cinq membres au moins est requise pour la validité d'une décision.

Art. 7 c) Attributions

¹ Le conseil d'administration est l'organe supérieur de l'Office. Il répond de sa gestion devant le Conseil d'Etat.

² Il a notamment les attributions suivantes:

- a) il détermine, dans le cadre du mandat de prestations, les objectifs de gestion de l'Office;
- b) il fixe l'organisation générale de l'Office et désigne les personnes qui, par leur signature, engagent l'Office envers les tiers;
- c) il règle, dans le cadre des prescriptions légales et après avoir consulté le personnel, les conditions générales d'engagement et de rémunération des collaborateurs et collaboratrices;
- d) il approuve les propositions d'engagement des collaborateurs et collaboratrices par la direction de l'Office;
- e) il adopte le budget;
- f) il arrête les comptes et le rapport de gestion et les transmet au Conseil d'Etat, à l'intention du Grand Conseil;
- g) il donne son préavis sur les objets qui relèvent du Conseil d'Etat.

² Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden nach ihren Kompetenzen und ihrer Erfahrung im pädagogischen oder Führungsbereich ausgewählt. Die Gemeinden sind angemessen darin vertreten.

³ Der Verwaltungsrat bezeichnet seine Vizepräsidentin oder seinen Vizepräsidenten und seine Sekretärin oder seinen Sekretär.

⁴ Die Direktorin oder der Direktor der Lehrmittelverwaltung nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen des Verwaltungsrats teil.

Art. 6 b) Sitzungen

¹ Die Präsidentin oder der Präsident beruft den Verwaltungsrat ein, sooft es die Geschäfte erfordern, jedoch mindestens einmal je Quartal.

² Sie oder er beruft ihn ausserdem auf schriftlichen Antrag eines Verwaltungsratsmitglieds oder der Direktorin oder des Direktors ein.

³ Für die Gültigkeit eines Beschlusses ist die Anwesenheit von mindestens fünf Mitgliedern erforderlich.

Art. 7 c) Befugnisse

¹ Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ der Lehrmittelverwaltung. Er ist für seine Geschäftsführung dem Staatsrat gegenüber verantwortlich.

² Er hat namentlich folgende Befugnisse:

- a) Er bestimmt im Rahmen des Leistungsauftrags die Geschäftsziele der Lehrmittelverwaltung.
- b) Er legt die allgemeine Organisation der Lehrmittelverwaltung fest und bezeichnet die Personen, die mit ihrer Unterschrift die Lehrmittelverwaltung gegenüber Dritten verpflichten.
- c) Er regelt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und nach Anhören des Personals die allgemeinen Bedingungen für die Anstellung und die Besoldung der Mitarbeiter.
- d) Er genehmigt die Vorschläge für die Anstellung von Mitarbeitern durch den Direktor.
- e) Er beschliesst den Voranschlag.
- f) Er beschliesst die Jahresrechnung, verabschiedet den Geschäftsbericht und überweist sie dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rates.
- g) Er nimmt zu den Geschäften Stellung, für die der Staatsrat zuständig ist.

Art. 8 d) Rétribution

La rétribution des membres du conseil d'administration est fixée par le Conseil d'Etat.

Art. 9 Directeur ou directrice
a) Statut

¹ Le directeur ou la directrice est engagé-e par le Conseil d'Etat, sur la proposition du conseil d'administration.

² Il ou elle est placé-e sous la surveillance du conseil d'administration et lui fait régulièrement rapport.

Art. 10 b) Attributions

¹ Le directeur ou la directrice pourvoit à la bonne marche de l'Office et à son développement.

² Il ou elle a la charge de la conduite opérationnelle de l'Office et procède à tous les actes de gestion courante.

³ Ses attributions et compétences sont précisées dans un règlement qui est adopté par le conseil d'administration et approuvé par le Conseil d'Etat.

Art. 11 Organe de révision

¹ Les comptes de l'Office sont révisés par un organe externe, désigné par le Conseil d'Etat.

² Cet organe présente à la fin de chaque exercice un rapport qui est joint aux comptes.

CHAPITRE 3

Personnel

Art. 12 Statut

¹ Les collaborateurs et collaboratrices de l'Office ont un statut de droit public.

² Ils sont engagés en règle générale pour une durée indéterminée.

Art. 8 d) Entlohnung

Die Entlohnung der Mitglieder des Verwaltungsrats wird vom Staatsrat festgesetzt.

Art. 9 Direktor/in
a) Dienstverhältnis

¹ Die Direktorin oder der Direktor wird vom Staatsrat auf Antrag des Verwaltungsrats angestellt.

² Sie oder er untersteht der Aufsicht des Verwaltungsrats, dem er regelmässig Bericht erstattet.

Art. 10 b) Befugnisse

¹ Die Direktorin oder der Direktor sorgt für einen guten Geschäftsgang und die Entwicklung der Lehrmittelverwaltung.

² Sie oder er gewährleistet den Vollzug der Gesetzgebung, die für den Tätigkeitsbereich der Lehrmittelverwaltung gilt.

³ Ihre oder seine Befugnisse und Zuständigkeiten werden in einem Reglement näher festgelegt, das vom Verwaltungsrat beschlossen und vom Staatsrat genehmigt wird.

Art. 11 Revisionsstelle

¹ Die Rechnung der Lehrmittelverwaltung wird von einer externen Revisionsstelle geprüft, die vom Staatsrat bezeichnet wird.

² Die Revisionsstelle legt am Ende jedes Rechnungsjahres einen Bericht vor, der der Jahresrechnung beigelegt wird.

3. KAPITEL

Personal

Art. 12 Dienstverhältnis

¹ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lehrmittelverwaltung stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis.

² Sie werden in der Regel auf unbestimmte Zeit angestellt.

Art. 13 Durée du travail et horaire

¹ La durée du travail est la même que celle du personnel de l'Etat.

² L'horaire de travail est fixé par l'Office.

Art. 14 Rémunération
a) Traitements

¹ Les fonctions des collaborateurs et collaboratrices de l'Office sont classées selon les dispositions applicables au personnel de l'Etat.

² Les traitements sont fixés par le conseil d'administration selon l'échelle des traitements du personnel de l'Etat.

Art. 15 b) Allocations

Les collaborateurs et collaboratrices de l'Office reçoivent les mêmes allocations que le personnel de l'Etat.

Art. 16 Primes et récompenses

Dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat, le conseil d'administration peut introduire un système de primes récompensant les prestations exceptionnelles ou inventives des collaborateurs et collaboratrices.

Art. 17 Prévoyance

¹ L'Office est affilié, en qualité d'institution externe, à la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat.

² Ses collaborateurs et collaboratrices sont assurés auprès de cette Caisse aux conditions prévues par la loi y relative.

Art. 18 Contentieux

¹ Les décisions prises par l'Office à l'égard d'un collaborateur ou d'une collaboratrice peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif, conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

² Toutefois, les décisions concernant la rémunération sont soumises à réclamation préalable auprès de l'autorité qui a rendu la décision.

Art. 13 Arbeitsdauer und Arbeitszeitordnung

¹ Die Arbeitsdauer ist gleich wie beim Staatspersonal.

² Die Arbeitszeitordnung wird von der Lehrmittelverwaltung festgesetzt.

Art. 14 Besoldung
a) Gehalt

¹ Die Funktionen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lehrmittelverwaltung werden nach den für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen festgesetzt.

² Die Gehälter werden vom Verwaltungsrat im Rahmen der Gehaltsskala des Staatspersonals festgesetzt.

Art. 15 b) Zulagen

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lehrmittelverwaltung erhalten die gleichen Zulagen wie das Staatspersonal.

Art. 16 Prämien und Belohnung

In dem vom Staatsrat festgelegten Rahmen kann der Verwaltungsrat ein Prämiensystem einführen, mit dem ausserordentliche oder innovative Leistungen belohnt werden.

Art. 17 Berufliche Vorsorge

¹ Die Lehrmittelverwaltung wird als auswärtige Institution der Pensionskasse des Staatspersonals angeschlossen.

² Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind bei dieser Pensionskasse zu den Bedingungen des einschlägigen Gesetzes versichert.

Art. 18 Streitfälle

¹ Die von der Lehrmittelverwaltung gegenüber einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter getroffenen Entscheide können gemäss Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege mit einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht angefochten werden.

² Entscheide über das Gehalt können jedoch zuvor mit einer Einsprache an die Behörde angefochten werden, die den Entscheid getroffen hat.

Art. 19 Droit complémentaire

Pour le reste, les devoirs et les droits des collaborateurs et collaboratrices de l'Office sont régis par la législation sur le personnel de l'Etat.

CHAPITRE 4

Gestion

Art. 20 Mandat de prestations

a) Mandat

¹ Le mandat de prestations définit, pour une période de cinq ans, les objectifs à atteindre par l'Office en termes de prestations et de résultats.

² Il est adopté par le Conseil d'Etat, sur le préavis du conseil d'administration.

³ Il peut être modifié, à la demande du Conseil d'Etat ou du conseil d'administration, en cours de période si des circonstances extraordinaires le justifient.

Art. 21 b) Rapports et contrôle

¹ L'Office présente au Conseil d'Etat, pour être soumis au Grand Conseil, un rapport sur l'exécution du mandat de prestations:

a) annuellement, dans le rapport de gestion;

b) au terme du mandat, dans un rapport portant sur la période y relative.

² Un organe désigné par le Conseil d'Etat assure le contrôle de l'exécution du mandat.

Art. 22 Relations financières avec l'Etat

Les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat contre indemnisation dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 23 Fixation des prix

¹ Chaque année, la liste du matériel d'enseignement et des fournitures disponibles est transmise, avec indication des prix, aux communes et associations de communes ainsi qu'aux établissements scolaires concernés.

Art. 19 Ergänzendes Recht

Im Übrigen richten sich die Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lehrmittelverwaltung nach der Gesetzgebung über das Staatspersonal.

4. KAPITEL

Geschäftsführung

Art. 20 Leistungsauftrag

a) Auftrag

¹ Der Leistungsauftrag definiert die von der Lehrmittelverwaltung innert einer Periode von fünf Jahren zu erfüllenden Leistungs- und Ergebnisvorgaben.

² Er wird vom Staatsrat nach Stellungnahme des Verwaltungsrats beschlossen.

³ Er kann auf Verlangen des Staatsrats oder des Verwaltungsrats innerhalb der Periode abgeändert werden, wenn ausserordentliche Umstände dies rechtfertigen.

Art. 21 b) Berichte und Kontrolle

¹ Die Lehrmittelverwaltung erstattet dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rates Bericht über die Ausführung des Leistungsauftrags:

a) jährlich in einem Geschäftsbericht;

b) nach Ablauf des Auftrags in einem Bericht über die entsprechende Periode.

² Ein vom Staatsrat bezeichnetes Organ kontrolliert die Ausführung des Auftrags.

Art. 22 Finanzielle Beziehungen zum Staat

Die Verpflichtungen der Lehrmittelverwaltung werden vom Staat garantiert. Die Lehrmittelverwaltung entrichtet dafür einen Betrag, dessen Höhe vom Staatsrat festgelegt wird.

Art. 23 Festsetzung der Preise

¹ Jedes Jahr wird den betreffenden Gemeinden, Gemeindeverbänden und Schulen eine Liste der verfügbaren Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien mit Preisangaben zugestellt.

² Le prix de vente couvre les frais d'acquisition du matériel d'enseignement et des fournitures, l'élaboration et la réalisation de nouveaux moyens d'enseignement ainsi que les besoins de fonctionnement de l'Office.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

Art. 24 Dispositions transitoires
a) Collaborateurs et collaboratrices de l'Office

¹ L'Office reprend, en qualité d'employeur, les rapports de service des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat qui exercent une fonction à l'Office lors de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Le traitement que ces personnes recevaient de l'Etat leur est garanti.

Art. 25 b) Propriété

¹ L'Office reprend de l'Etat, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, les installations et les biens meubles qui sont affectés à l'accomplissement de ses tâches.

² L'Etat cède à l'Office une unité PPE d'une copropriété par étages constituée sur un droit de superficie distinct et permanent immatriculé comme immeuble au registre foncier. L'unité PPE intègre les surfaces prévues pour des transformations et agrandissements qui seront réalisés par l'Office.

³ En cas de cessation d'activités de l'Office, l'unité PPE et les installations et biens meubles dont il est propriétaire reviennent à l'Etat.

Art. 26 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

² Der Verkaufspreis deckt die Anschaffungskosten der Lehrmittel und Unterrichtsmaterialien, die Ausarbeitung und Herausgabe neuer Lehrmittel sowie den Betriebsbedarf der Lehrmittelverwaltung.

5. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 24 Übergangsbestimmungen
a) Mitarbeiter/innen der Lehrmittelverwaltung

¹ Die Lehrmittelverwaltung übernimmt als Arbeitgeber die Dienstverhältnisse der Staatsmitarbeiterinnen und Staatsmitarbeiter, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Funktion bei der Lehrmittelverwaltung ausüben.

² Das Gehalt, das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom Staat bezogen haben, wird ihnen garantiert.

Art. 25 b) Eigentum

¹ Die Lehrmittelverwaltung übernimmt vom Staat beim Inkrafttreten dieses Gesetzes die Einrichtungen und das Mobiliar, die der Erfüllung ihrer Aufgaben dienen.

² Der Staat tritt der Lehrmittelverwaltung einen Miteigentumsanteil in Form einer Stockwerkeinheit ab, die auf einem selbständigen und dauernden Recht begründet ist und als Grundstück im Grundbuch eingetragen ist. Zur Stockwerkeinheit gehören auch die Flächen, die für die von der Lehrmittelverwaltung zu realisierenden Umbauten und Erweiterungen vorgesehen sind.

³ Gibt die Lehrmittelverwaltung ihre Geschäftstätigkeit auf, so gehen die Stockwerkeinheit, die Einrichtungen und das Mobiliar an den Staat zurück.

Art. 26 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 13

Propositions de la commission parlementaire

Projet de loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire
(octroi d'un statut autonome)

La commission parlementaire ad hoc,

composée de Moritz Boschung, Dominique Corminboeuf, Jacques Crausaz, Louis Duc, Christiane Feldmann, Yvan Hunziker, Patrice Jordan, Alfons Piller et Erika Schnyder, sous la présidence du député Gilbert Cardinaux,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

A l'unanimité des membres présents, la commission propose d'entrer en matière sur ce projet, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi N° 13^{bis}

Art. 10

Ne concerne que la version allemande

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 13

Antrag der parlamentarischen Kommission

Entwurf des Gesetzes über die kantonale Lehrmittel-
verwaltung (Gewährung eines autonomen Status)

Die nicht ständige parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Gilbert Cardinaux und mit den Mitgliedern Moritz Boschung, Dominique Corminboeuf, Jacques Crausaz, Louis Duc, Christiane Feldmann, Yvan Hunziker, Patrice Jordan, Alfons Piller und Erika Schnyder

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit den Stimmen aller anwesenden Mitglieder beantragt die Kommission, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten und ihn wie folgt zu ändern:

Gesetzesentwurf Nr. 13^{bis}

Art. 10

1 ...

² Sie oder er ~~gewährleistet den Vollzug der Gesetzgebung, die für den Tätigkeitsbereich der Lehrmittelverwaltung gilt~~ hat die operative Führung der Lehrmittelverwaltung inne und nimmt alle Handlungen der laufenden Geschäftsführung vor.

3 ...

Art. 25

Ne concerne que la version allemande

Art. 25bis (nouveau)

La loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (loi scolaire) (RSF 411.0.1) est modifiée comme il suit:

Art. III Office cantonal du matériel scolaire

¹ L'Office cantonal du matériel scolaire est un établissement de droit public, doté de la personnalité juridique, qui a pour but la fourniture du matériel d'enseignement aux écoles et l'édition de moyens d'enseignement.

² Son organisation fait l'objet d'une loi spéciale.

Vote final

Par 10 voix sans opposition ni abstention (1 membre excusé), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations dans sa version bis.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 31 mai 2007

Art. 25

¹ Die Lehrmittelverwaltung übernimmt vom Staat beim Inkrafttreten dieses Gesetzes die Einrichtungen und ~~das Mobiliar~~ die beweglichen Sachen, die der Erfüllung ihrer Aufgaben dienen.

...

³ Gibt die Lehrmittelverwaltung ihre Geschäftstätigkeit auf, so gehen die Stockwerkeinheit, die Einrichtungen und ~~das Mobiliar~~ die beweglichen Sachen an den Staat zurück.

Art. 25bis (neu)

Das Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (Schulgesetz) (SGF 411.0.1) wird wie folgt geändert:

Art. III Kantonale Lehrmittelverwaltung

¹ Die kantonale Lehrmittelverwaltung ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, die den Schulen das Unterrichtsmaterial liefert und Lehrmittel herausgibt.

² Die Organisation wird in einem Spezialgesetz geregelt.

Schlussabstimmung

Mit 10 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (1 Mitglied ist entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, den Gesetzesentwurf, wie er aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (Freie Debatte) behandelt wird.

Den 31. Mai 2007.

MESSAGE N° 14 17 avril 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur
la chasse et la protection des mammifères,
des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et
ratifiant une convention concernant la chasse

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi destiné à modifier la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et à ratifier la convention du 28 avril 2006 portant révision du concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse.

1. LA LOI SUR LA CHASSE ET LA PROTECTION DES MAMMIFÈRES, DES OISEAUX SAUVAGES ET DE LEURS BIOTOPES (LCHA)

1.1 Généralités

En Suisse, la chasse est essentiellement régie par la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages et son ordonnance. Il s'agit là d'une législation cadre qui fixe la répartition des compétences de la confédération et des cantons. De manière générale, la Confédération doit assurer la protection des espèces animales, notamment des espèces menacées; elle doit aussi veiller à maintenir l'équilibre de la faune et de son milieu. De leur côté, les cantons, détenteurs de la régalie de la chasse, sont chargés de la gestion de la chasse.

Dès lors qu'elle doit assurer l'exécution de certaines dispositions très précises de la législation fédérale, la LCha doit parfois entrer dans certains détails. Par contre, elle peut demeurer assez générale dans ses dispositions qui règlent des sujets de compétence strictement cantonale; dans ces cas, elle a alors le caractère d'une loi (cantonale) cadre, qui doit être mise en œuvre par des règlements d'exécution, notamment pour permettre une adaptation rapide à l'évolution des méthodes et moyens de chasse.

1.2 Commentaire

Art. 5 al. 3

Le Service des forêts et de la faune (ci-après le Service) exécute ses tâches en collaboration avec les autres services et organismes concernés par une saine gestion de la faune et de la nature (par exemple: le responsable scientifique de la protection de la nature et du paysage, le Service de l'environnement, le Musée d'histoire naturelle, les Instituts de l'Université, les communes etc...). Il collabore aussi étroitement avec les organisations de protection de la nature.

Le texte légal actuel prévoit aussi, littéralement, que le Service doit collaborer avec les chasseurs. Si cette collaboration est bien entendu hautement souhaitable, elle ne peut à l'évidence être mise en œuvre, comme pourrait le laisser sous-entendre l'article 5 al. 3, envers chaque chasseur. Il convient dès lors de préciser le texte de l'article 5 al. 3 en disposant que cette collaboration se fait par l'intermédiaire de la «Fédération cantonale des chasseurs fribourgeois», appelée à défendre les intérêts de ses membres.

Art. 19 al. 1 let. g (nouvelle)

Il est évident que les personnes qui exercent le droit de chasser doivent être capables de tirer de manière précise et sûre. Or, il arrive que certains chasseurs, surtout par manque d'entraînement régulier, diminuent leur habileté au tir quelques années après avoir réussi leur examen d'aptitude.

Cela peut avoir des conséquences sur la sécurité de personnes et provoquer une augmentation du nombre d'animaux blessés par des tirs mal cadrés et non mortels.

Il convient d'éviter que de telles situations surviennent. Pour ces raisons, la Fédération cantonale des chasseurs a elle-même proposé au Conseil d'Etat d'introduire, pour chaque chasseur, l'obligation de suivre un entraînement régulier au tir.

C'est la raison pour laquelle il est proposé, dans le présent article, de prévoir l'institution d'exercices périodiques de tirs. Ces exercices permettront, d'abord, aux chasseurs de s'entraîner au tir et de faire vérifier le parfait fonctionnement de leur arme avant la période de la chasse. Le chasseur qui ne réalisera pas un tir d'entraînement ne répondra pas aux conditions d'obtention du droit de chasser et de ce fait ne pourra plus obtenir de permis.

Conformément à l'article 19 al. 2 LCha, la Direction en charge de la chasse a la possibilité d'imposer un nouvel examen d'aptitude à la chasse au chasseur dont la capacité nécessaire à la pratique de la chasse est manifestement insuffisante.

Art. 24 al. 3 (nouveau)

Il existe depuis plusieurs dizaines d'années des concordats intercantonaux concernant la chasse, tous ratifiés par le Grand Conseil. Ces concordats règlent notamment la chasse sur les lacs de Neuchâtel et de Morat et unifient certaines dispositions concernant l'exercice et la surveillance de la chasse en général. De ce fait, ces concordats entrent souvent dans certains détails d'exécution, notamment en ce qui concerne les horaires de chasse.

Il s'agit là très souvent de normes de moindre importance (ou de simple exécution), qui ne revêtent pas le rang légal. Afin d'éviter, pour une simple question de parallélisme des formes, de continuer à saisir le Grand Conseil sur de simples dispositions d'exécution contenues dans des conventions intercantionales, il est proposé de compléter l'actuel article 24 de la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes en donnant au Conseil d'Etat, par le biais d'un nouvel alinéa 3, la compétence d'approuver ou de dénoncer des conventions intercantionales portant sur les objets de «moindre importance» actuellement mentionnés aux alinéas 1 et 2 de l'article 24. Le nouvel alinéa 3 précise, dans sa deuxième phrase, que: «Il [N.B. Le Conseil d'Etat] est aussi habilité à modifier des dispositions d'exécution de conventions déjà approuvées par le Grand Conseil». Cela signifie qu'il ne sera désormais plus nécessaire de passer devant le Grand Conseil pour des modifications de conventions existantes si les modifications envisagées portent sur des objets qui entrent dans le cadre des actuels alinéas 1 et 2 de l'article 24, à savoir des dispositions d'exécution.

Il convient de rappeler que l'article 24 al. 1 prévoit actuellement que:

«Le Conseil d'Etat réglemente l'exercice de la chasse en tenant compte de l'équilibre des espèces, des sexes

et des âges des animaux, des dégâts causés aux cultures et aux forêts par les animaux sauvages, des exigences de la protection de la nature et des conditions locales».

Et que l'article 24 al. 2 prévoit actuellement que:

«Il [N.B. le Conseil d'Etat] est notamment compétent pour:

- a) fixer les lieux, les périodes, les jours et les heures de chasse;
- b) fixer les types d'armes et de munitions autorisés pour la chasse et leur mode d'utilisation;
- c) interdire l'utilisation d'autres méthodes et engins que ceux dont l'emploi est prohibé par le droit fédéral;
- d) arrêter des prescriptions relatives à l'utilisation de moyens de transport».

A noter enfin que la présente proposition est conçue dans l'esprit de la Constitution cantonale du 16 mai 2004, qui dispose à son article 100 al. 2 que: «Il [le Grand Conseil] peut déléguer cette compétence [approuver l'adhésion du canton aux traités intercantonaux] au Conseil d'Etat pour les actes dénonçables à court terme ou de moindre importance», et à son article 110 que c'est le Conseil d'Etat qui exerce le pouvoir exécutif.

2. LA CONVENTION DU 28 AVRIL 2006 PORTANT RÉVISION DU CONCORDAT DU 22 MAI 1978 SUR L'EXERCICE ET LA SURVEILLANCE DE LA CHASSE

2.1 Généralités

Le concordat du 22 mai 1978 conclu par les cantons de Fribourg, Vaud et Neuchâtel unifie plusieurs dispositions concernant l'examen d'aptitude pour chasseurs, les heures de chasse, la police de la chasse (droit de suite) et la responsabilité civile (dommages intérêts) pour les animaux tués de manière illicite. Ce concordat a été approuvé par le Conseil d'Etat le 10 octobre 1978 et ratifié par le Grand Conseil le 22 novembre 1985. Il a été modifié en 1998 (Message n° 87 du 7 avril 1998 accompagnant le projet de décret ratifiant deux concordats et une convention concernant la chasse).

Une nouvelle modification doit être apportée à ce concordat afin de l'adapter en matière de gestion de la faune, plus précisément de chasse du sanglier et du cerf.

Le canton de Fribourg est confronté à une augmentation des dommages causés par les sangliers aux cultures agricoles. Les réclamations des agriculteurs se font pressantes, demandant à juste titre que la régulation de cette espèce limite ces dommages. Aux questions écrites déposées à ce sujet, le Conseil d'Etat a constamment répondu qu'il veillait à ce que la chasse régule suffisamment les populations de sangliers. Le canton de Vaud est confronté au même problème, dans une mesure encore plus grave que le canton de Fribourg, tandis que le canton de Neuchâtel l'est dans une mesure plus limitée.

Les cantons de Fribourg et de Vaud ont déjà adapté leurs réglementations en matière de chasse du sanglier, notamment en augmentant la durée de la saison de cette chasse,

en permettant la chasse dans les réserves de la rive sud du lac de Neuchâtel, etc. L'horaire de chasse constitue toutefois un obstacle partiel à son efficacité. Une prolongation de cet horaire en fin de journée apparaît indispensable. Cela nécessite toutefois l'adaptation des prescriptions y relatives du concordat.

Pour ce faire, les milieux intéressés ont été consultés. A cette occasion, le canton de Vaud a demandé que la prolongation des heures de chasse nécessaire pour la gestion du sanglier soit aussi applicable à la chasse du cerf.

2.2 La modification proposée: l'article 8 du Concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse

Fondés notamment sur la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages et, pour le canton de Fribourg, sur la loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes, les Conseillers d'Etat en charge de la chasse dans les trois cantons concordataires (Fribourg, Neuchâtel et Vaud) ont convenu de donner à leurs cantons respectifs la possibilité de prolonger d'une demi-heure la chasse du sanglier et du cerf durant les mois de septembre et d'octobre. Cette décision a été formalisée le 28 avril 2006 sous la forme d'une Convention portant révision du Concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse (cf. annexe).

Selon la Convention du 28 avril 2006, un nouvel alinéa (2^{bis}) sera ajouté à l'article 8 du Concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse. Ce nouvel alinéa aura la teneur suivante:

«Pour la chasse du sanglier et du cerf, les cantons peuvent fixer l'heure de fermeture à 20 h 30 (heure d'été) au mois de septembre et à 20 h 00 (heure d'été) (19 h 00 heure d'hiver) au mois d'octobre.»

Cette Convention a été approuvée par le Conseil d'Etat en date du mardi 30 mai 2006. Conformément à la législation cantonale en vigueur, cette modification, qui peut être qualifiée de minime importance ou de nature exécutive, doit être ratifiée par le Grand Conseil.

A relever enfin qu'en raison de l'entrée en vigueur de l'article 87 al. 1 de la nouvelle loi sur le Grand Conseil (LGC), c'est la forme de la loi, et non plus celle du décret, qui est désormais requise pour approuver une convention.

3. LES CONSÉQUENCES DU PROJET

Le présent projet de loi n'induit aucune *incidence financière ou en personnel*. Il n'a par ailleurs aucune influence sur la *répartition des tâches* entre l'Etat et les communes.

De même, les droits et obligations aménagés par le présent projet de loi sont conformes *au droit fédéral* et ne présentent *aucune incompatibilité avec le droit européen*.

Enfin, conformément à l'article 149 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, qui prévoit que «Les actes du Grand Conseil comportent une clause finale qui mentionne expressément s'ils sont soumis ou non au référendum et, le cas échéant, le ou les types de référendum concernés», l'article 3 al. 2 souligne que la présente loi

est soumise au *referendum législatif* (facultatif) mais que, n'ayant aucune incidence financière, elle n'est par contre pas soumise au *referendum financier*.

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi destiné à modifier la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et à ratifier la convention du 28 avril 2006 portant révision du concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse.

BOTSCHAFT Nr. 14 17. April 2007
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild
lebender Säugetiere und Vögel und ihrer
Lebensräume und zur Genehmigung
einer Vereinbarung über die Jagd

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume und zur Genehmigung einer Vereinbarung vom 28. April 2006 zur Änderung des Konkordats vom 22. Mai 1978 über die Ausübung und die Beaufsichtigung der Jagd.

1. DAS GESETZ ÜBER DIE JAGD SOWIE
DEN SCHUTZ WILD LEBENDER
SÄUGETIERE UND VÖGEL UND
IHRER LEBENSÄRÄUME (JAG)

1.1 Allgemeines

In der Schweiz ist die Jagd im Wesentlichen durch das Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und der dazugehörigen Verordnung geregelt. Es handelt sich um eine Rahmengesetzgebung, in der die Befugnisse von Bund und Kantonen festgelegt werden. Im Allgemeinen muss der Bund den Schutz von Tieren, insbesondere von bedrohten Arten gewährleisten und dafür sorgen, dass das Gleichgewicht der wild lebenden Tiere und ihrer Lebensräume erhalten bleibt. Die Kantone ihrerseits haben das Jagdregal inne und sind für die Jagdbewirtschaftung zuständig.

Da mit dem JaG der Vollzug gewisser, äusserst präziser Bestimmungen der Bundesgesetzgebung gewährleistet werden muss, muss es manchmal ins Detail gehen. Bei Themenbereichen, für die der Kanton zuständig ist, können die Bestimmungen allgemeiner bleiben. In diesem Fall, weist es die Merkmale eines (kantonalen) Rahmengesetzes auf, das mit Ausführungsreglementen umgesetzt werden muss, vor allem damit eine schnelle Anpassung an die Entwicklung der Jagdmethoden und -hilfsmittel möglich ist.

1.2 Kommentar

Art. 5 Abs. 3

Das Amt für Wald, Wild und Fischerei (das Amt) führt seine Aufgaben in Zusammenarbeit mit den anderen Dienststellen und Einrichtungen, die sich um eine ausgeglichene Bewirtschaftung von Wild und Natur kümmern,

durch (z.B.: dem Wissenschaftlichen Verantwortlichen für Natur- und Landschaftsschutz, dem Amt für Umwelt, dem Naturhistorischen Museum, den Instituten der Universität, den Gemeinden usw...). Es arbeitet ausserdem eng mit den Naturschutzorganisationen zusammen.

Der geltende Text sieht ausserdem wörtlich vor, dass das Amt mit den Jägern zusammenarbeitet. Diese Zusammenarbeit ist zwar selbstverständlich äusserst wünschenswert, Artikel 5 Abs. 3 könnte jedoch so verstanden werden, dass das Amt mit jedem einzelnen Jäger zusammenarbeitet, was natürlich nicht machbar ist. Der Text von Artikel 5 Abs. 3 sollte daher dahingehend präzisiert werden, dass diese Zusammenarbeit über den «kantonalen Freiburgischen Jägerverband» erfolgt, der die Aufgabe hat, die Interessen seiner Mitglieder zu vertreten.

Art. 19 Abs. 1 Bst. g (neu)

Natürlich müssen Personen, die das Jagdrecht ausüben dürfen, auch in der Lage sein, genau und zielsicher zu schiessen. Es kommt jedoch vor, dass bei gewissen Jägern vor allem mangels regelmässigen Trainings die Schiessfertigkeit, ein paar Jahre nachdem sie ihre Fähigkeitsprüfung absolviert haben, abnimmt.

Dies kann sich auf die Personensicherheit auswirken und dazu führen, dass die Anzahl der von einem schlecht gezielten, nicht tödlichen Schuss verletzten Tiere ansteigt.

Solche Situationen gilt es zu vermeiden. Aus diesen Gründen hat der kantonale Freiburgische Jägerverband dem Staatsrat selbst vorgeschlagen, jeden Jäger zu einem regelmässigen Schiessstraining zu verpflichten.

In diesem Artikel wird daher vorgeschlagen, regelmässige Schiessübungen einzuführen. Diese Schiessübungen ermöglichen es in erster Linie den Jägern, vor der Jagdsaison zu trainieren und zu testen, ob ihre Waffe reibungslos funktioniert. Ein Jäger, der das Übungsschiessen nicht absolviert, erfüllt die Bedingungen für den Erhalt des Jagdrechts nicht und erhält daher kein Jagdpatent mehr.

Nach Artikel 19 Abs. 2 JaG hat die für die Jagd zuständige Direktion die Möglichkeit, einen Jäger, dessen Fähigkeiten für die Jagd offensichtlich ungenügend sind, zu einer erneuten Fähigkeitsprüfung zu verpflichten.

Art. 24 Abs. 3 (neu)

Seit mehreren Jahrzehnten gibt es interkantonale Konkordate über die Jagd, die alle vom Grossen Rat genehmigt worden sind. Mit diesen Konkordaten werden namentlich die Jagd auf dem Neuenburgersee und auf dem Murtensee geregelt und gewisse Bestimmungen über die Beaufsichtigung der Jagd im Allgemeinen vereinheitlicht. Aus diesem Grund enthalten diese Konkordate oft Einzelheiten zum Vollzug, namentlich was die Jagdzeiten betrifft.

Es handelt sich hier sehr oft um weniger wichtige Normen (oder einfache Vollzugsbestimmungen), denen kein Gesetzesrang zukommt. Um zu verhindern, dass sich der Grosse Rat lediglich aufgrund einer Frage des Parallelismus der Form weiterhin mit einfachen Vollzugsbestimmungen in interkantonalen Vereinbarungen befassen muss, wird vorgeschlagen, den geltenden Artikel 24 des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume zu ergänzen und dem Staatsrat in einem neuen Absatz 3 die Befugnis zu erteilen, interkantonale Vereinbarungen über «weniger wichtige Bereiche», die gegenwärtig in Ab-

satz 1 und 2 von Artikel 24 aufgeführt sind, zu genehmigen oder aufzukündigen. Der neue Absatz 3 präzisiert in seinem zweiten Satz, dass der Staatsrat ausserdem Vollzugsbestimmungen der vom Grossen Rat bereits verabschiedeten Vereinbarungen ändern kann. Das bedeutet, dass es von nun an nicht mehr nötig sein wird, Änderungen von bestehenden Vereinbarungen dem Grossen Rat zu unterbreiten, wenn es sich um Änderungen in den Bereichen handelt, die in den geltenden Absätzen 1 und 2 von Artikel 24 aufgeführt sind, d.h. wenn es um Änderungen von Vollzugsbestimmungen geht.

Es sei hier kurz in Erinnerung gerufen, was Artikel 24 Abs. 1 gegenwärtig vorsieht:

«Der Staatsrat regelt die Ausübung der Jagd; er berücksichtigt dabei das Gleichgewicht der Arten und der Geschlechts- und Altersklassen der Tiere, die an landwirtschaftlichen Kulturen und am Wald angerichteten Wildschäden, die Forderungen des Naturschutzes und die örtlichen Verhältnisse.».

Und Artikel 24 Abs. 2 hält gegenwärtig Folgendes fest:

«Er [N.B. der Staatsrat] ist insbesondere zuständig:

- a) die Jagdorte, -saisons, -tage und -zeiten zu bestimmen;*
- b) die für die Jagd erlaubten Waffen- und Munitionsarten und ihre Verwendung festzulegen;*
- c) die Verwendung von Methoden und Hilfsmitteln zu untersagen, die aufgrund des Bundesrechts nicht verboten sind;*
- d) Vorschriften über den Gebrauch von Transportmitteln zu erlassen.».*

Dieser Vorschlag wurde im Übrigen im Sinne der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 verfasst, die in Artikel 100 Abs. 2 Folgendes vorsieht: «Er [der Grosse Rat] kann diese Kompetenz [den Beitritt des Kantons zu interkantonalen Verträgen zu genehmigen] für kurzfristig kündbare Verträge und solche von untergeordneter Bedeutung dem Staatsrat übertragen». Und in Artikel 110 der Kantonsverfassung ist festgehalten, dass der Staatsrat die vollziehende Gewalt ausübt.

2. DIE VEREINBARUNG VOM 28. APRIL 2006 ZUR ÄNDERUNG DES KONKORDATS VOM 22. MAI 1978 ÜBER DIE AUSÜBUNG UND DIE BEAUF SICHTIGUNG DER JAGD

2.1 Allgemeines

Das von den Kantonen Freiburg, Waadt und Neuenburg abgeschlossene Konkordat vom 22. Mai 1978 umfasst verschiedene Bestimmungen über die Fähigkeitsprüfung für Jäger, die Jagdzeiten, die Jagdpolizei (Folgerecht) und die Haftpflicht (Schadenersatz) für widerrechtlich erlegte Tiere. Das Konkordat wurde am 10. Oktober 1978 vom Staatsrat genehmigt und am 22. November 1985 vom Grossen Rat ratifiziert. Es wurde 1998 geändert (Botschaft Nr. 87 vom 7. April 1998 zu den beiden Konkordaten und zur Vereinbarung über die Jagd).

Das Konkordat muss erneut geändert werden, um es im Bereich Wildnutzung, genauer gesagt der Wildschwein- und Hirschjagd anzupassen.

Der Kanton Freiburg sieht sich mit einem Anstieg der von Wildschweinen verursachten Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen konfrontiert. Die Landwirte beschweren sich und verlangen mit Nachdruck und zu Recht, dass diese Schäden durch eine Regulierung dieser Art eingeschränkt werden. Auf schriftliche Anfragen zu diesem Thema hat der Staatsrat immer wieder geantwortet, dass er dafür sorgen werde, dass der Wildschweinbestand durch die Jagd ausreichend reguliert werde. Der Kanton Waadt sieht sich mit dem gleichen Problem konfrontiert, jedoch in noch grösserem Ausmass als der Kanton Freiburg. Auch der Kanton Neuenburg kennt das Problem, ist jedoch etwas weniger stark betroffen.

Die Kantone Freiburg und Waadt haben ihre Bestimmungen im Bereich Wildschweinjagd bereits angepasst. Namentlich wurde die Wildschweinjagdsaison verlängert, sie wurde in den Naturschutzgebieten am Südufer des Neuenburgersees erlaubt usw. Die Effizienz dieser Massnahmen wird durch die Jagdzeiten jedoch teilweise eingeschränkt. Eine Verlängerung der Jagdzeiten am Abend scheint unerlässlich. Dies erfordert jedoch eine Anpassung der entsprechenden Konkordatsbestimmungen.

Zu diesem Zweck wurden die betroffenen Kreise konsultiert. Bei dieser Gelegenheit hat der Kanton Waadt verlangt, dass die Verlängerung der Jagdzeiten für die Wildschweinjagd auch für die Hirschjagd gelte.

2.2 Die vorgeschlagene Änderung: Artikel 8 des Konkordats vom 22. Mai 1978 über die Ausübung und die Beaufsichtigung der Jagd

Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und für den Kanton Freiburg auf das Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume haben die für die Jagd zuständigen Staatsräte der drei Konkordatskantone (Freiburg, Neuenburg und Waadt) vereinbart, ihren Kantonen die Möglichkeit einzuräumen, die Wildschwein- und die Hirschjagd im September und Oktober um eine halbe Stunde zu verlängern. Dieser Beschluss wurde am 28. April 2006 in der Vereinbarung zur Änderung des Konkordats vom 22. Mai 1978 über die Ausübung und die Beaufsichtigung der Jagd formell festgehalten (vgl. Anhang).

Gemäss der Vereinbarung vom 28. April 2006 wird Artikel 8 des Konkordats vom 22. Mai 1978 über die Ausübung und die Beaufsichtigung der Jagd mit einem neuen Absatz (2^{bis}) ergänzt, der wie folgt lautet:

«Für die Wildschwein- und die Hirschjagd können die Kantone den Jagdschluss im September auf 20.30 Uhr (Sommerzeit) und im Oktober auf 20.00 Uhr (Sommerzeit) (19.00 Uhr Winterzeit) festlegen.»

Diese Vereinbarung wurde vom Staatsrat am 30. Mai 2006 genehmigt. Gemäss der geltenden kantonalen Gesetzgebung muss diese Änderung, die als unbedeutend eingestuft werden kann bzw. Vollzugscharakter hat, vom Grossen Rat ratifiziert werden.

Mit dem Inkrafttreten von Artikel 87 Abs. 1 des neuen Grossratsgesetzes (GRG) ist für die Genehmigung einer Vereinbarung neu die Erlassform des Gesetzes und nicht mehr wie bisher des Dekrets notwendig.

3. DIE AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

Dieser Gesetzesentwurf hat keine *finanziellen oder personellen Auswirkungen*. Er hat auch keinen Einfluss auf die *Aufgabenteilung* zwischen Staat und Gemeinden.

Die Rechte und Pflichten, die sich aus dem Gesetzesentwurf ergeben, entsprechen dem *Bundesrecht* und sind auch *mit dem Europarecht vereinbar*.

In Artikel 149 des Grossratsgesetzes vom 6. September ist vorgesehen, dass die Erlasse des Grossen Rates eine Schlussklausel enthalten, in der ausdrücklich angegeben wird, ob sie dem Referendum unterstellt sind oder nicht und, wenn ja, welcher Art Referendum. In Artikel 3

Abs. 2 dieses Gesetzes ist daher festgehalten, dass es dem (fakultativen) *Gesetzesreferendum*, jedoch nicht dem Finanzreferendum untersteht, zumal es keine finanziellen Auswirkungen hat.

Wir laden Sie ein, diesen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume anzunehmen und die Vereinbarung vom 28. April 2006 zur Änderung des Konkordats vom 22. Mai 1978 über die Ausübung und die Beaufsichtigung der Jagd zu ratifizieren.

Loi

du

modifiant la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages;

Vu les articles 100 al. 2 et 110 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 17 avril 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La loi du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha) (RSF 922.1) est modifiée comme il suit:

Art. 5 al. 3

Remplacer «les chasseurs» *par* «la Fédération cantonale des chasseurs fribourgeois».

Art. 19 al. 1 let. g (nouvelle)

[¹ Celui qui veut exercer le droit de chasser doit:]

g) avoir subi l'exercice périodique de tir.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume und zur Genehmigung einer Vereinbarung über die Jagd

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel;

gestützt auf die Artikel 100 Abs. 2 und 110 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 17. April 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG) (SGF 922.1) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 3

Den Ausdruck «den Jägern» *durch* «dem kantonalen Freiburgerischen Jägerverband» *ersetzen*.

Art. 19 Abs. 1 Bst. g (neu)

[¹ Wer jagen will:]

g) muss das regelmässig durchgeführte Übungsschiessen absolviert haben.

Art. 24 al. 3 (nouveau)

³ Le Conseil d'Etat est habilité à approuver ou à dénoncer des conventions intercantionales portant sur les objets mentionnés aux alinéas 1 et 2 ci-dessus. Il est aussi habilité à modifier des dispositions d'exécution de conventions déjà approuvées par le Grand Conseil.

Art. 2

La convention du 28 avril 2006 portant révision du concordat du 22 mai 1978 sur l'exercice et la surveillance de la chasse est ratifiée.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 24 Abs. 3 (neu)

³ Der Staatsrat kann interkantonale Vereinbarungen über die in den Absätzen 1 und 2 erwähnten Bereiche genehmigen oder kündigen. Ausserdem kann er Vollzugsbestimmungen der vom Grossen Rat bereits verabschiedeten Vereinbarungen ändern.

Art. 2

Die Vereinbarung vom 28. April 2006 zur Änderung des Konkordats vom 22. Mai 1978 über die Ausübung und die Beaufsichtigung der Jagd wird genehmigt.

Art. 3

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 14

Propositions de la Commission parlementaire

Projet de loi modifiant la loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse

La Commission parlementaire ordinaire,

composée de Bernard Aebischer, Dominique Butty, Dominique Corminboeuf, Antoinette de Weck, Bruno Fasel, Fritz Glauser, Jean-Louis Romanens et Roger Schuwey, sous la présidence du député Denis Grandjean,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 9 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 9 voix sans opposition ni abstention, 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 14 mai 2007

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 14

Antrag der parlamentarischen Kommission

Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume und zur Genehmigung einer Vereinbarung über die Jagd

Die nicht ordentliche parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Grossrat Denis Grandjean und mit den Mitgliedern Bernard Aebischer, Dominique Butty, Dominique Corminboeuf, Antoinette de Weck, Bruno Fasel, Fritz Glauser, Jean-Louis Romanens und Roger Schuwey

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit 9 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 9 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Version des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie II (organisierte Debatte) behandelt wird.

Den 14. Mai 2007

MESSAGE N° 15 17 avril 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur
l'impôt sur les successions et les
donations (LISD)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD).

Le présent message est structuré de la manière suivante:

A. GÉNÉRALITÉS

1. Introduction

- 1.1 Historique
- 1.2 Système de l'impôt

2. Nécessité de révision de la LE

- 2.1 En général
- 2.2 Motions
- 2.3 Comparaison de la charge fiscale avec d'autres cantons

3. Conception générale

- 3.1 Lignes directrices du projet
- 3.2 En particulier

4. Charge fiscale

- 4.1 Allègement de la charge fiscale en général
- 4.2 Autres facteurs d'allègement de la charge fiscale

5. Résultats de la procédure de consultation

6. Incidences de la nouvelle loi

- 6.1 Incidences financières
- 6.2 Incidence sur l'effectif du personnel
- 6.3 Incidence sur la répartition des charges entre le canton et les communes
- 6.4 Eurocompatibilité

B. COMMENTAIRE DES ARTICLES

- Chapitre premier: Dispositions générales*
- Chapitre 2: Assiette de l'impôt*
- Chapitre 3: Calcul de l'impôt*
- Chapitre 4: Autorités d'application*
- Chapitre 5: Taxation*
- Chapitre 6: Voies de droit*
- Chapitre 7: Perception et garantie*
- Chapitre 8: Dispositions pénales*
- Chapitre 9: Prescription et péremption*
- Chapitre 10: Dispositions finales*

A. GÉNÉRALITÉS

1. INTRODUCTION

1.1 Historique

L'impôt sur les successions et les donations est actuellement prélevé en application de la loi du 4 mai 1934 sur les droits d'enregistrement (LE; RSF 635.2.1). Cette loi trouve son fondement dans le droit français, où l'enregistrement exerçait un rôle important dans le transfert effectif d'un droit par le fait de la transcription ou de la mention d'actes ou de contrats dans un registre spécial (art. 1^{er} LE). En raison de l'adoption d'un code civil suisse unique, assortie de la mise sur pied du registre foncier, cette formalité a pratiquement perdu cette importance. Le législateur l'a toutefois maintenue à des fins principale-

ment fiscales. La LE s'appliquait aussi bien aux transferts effectués à titre onéreux entre vifs qu'à ceux effectués à titre gratuit, entre vifs ou pour cause de mort (donations et successions).

Le législateur fribourgeois a opté pour une refonte complète de la LE, devant totalement rompre avec le système de l'enregistrement. Le véritable fondement de l'imposition n'est en effet plus la transcription dans un registre et la conservation des actes qui y sont inscrits, mais le transfert des droits qui s'opère entre vifs ou pour cause de mort. Le législateur a ainsi choisi de réaliser la refonte en deux étapes, soit en élaborant deux lois, afin de traiter distinctement les acquisitions effectuées entre vifs et à titre onéreux d'une part, et les acquisitions effectuées entre vifs ou pour cause de mort et à titre gratuit d'autre part. La loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG; RSF 635.1.1), adoptée le 1^{er} mai 1996 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, a constitué la première étape. Elle vise essentiellement les transferts à titre onéreux de biens immobiliers. Le législateur de 1996 a également prévu que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur l'impôt sur les successions et les donations, la LE restera applicable pour les acquisitions effectuées entre vifs ou pour cause de mort et à titre gratuit, dans une teneur toutefois déjà modifiée de manière à opérer une harmonisation avec la LDMG (art. 68 et 69 LDMG), en particulier en instaurant l'exonération des transmissions de biens qui s'opèrent entre époux (art. 4 al. 6 LE).

1.2 Système de l'impôt

L'impôt sur les successions et les donations est prélevé sur les transferts de biens à titre gratuit par suite d'héritage ou de donation. Comme dans la plupart des pays et en Suisse en particulier, l'imposition des libéralités entre vifs et celle des libéralités à cause de mort obéissent aux mêmes dispositions. L'impôt sur les successions et l'impôt sur les donations forment un seul impôt.

La nature de cet impôt divise la doctrine en deux courants: l'un considère l'impôt sur les successions et les donations comme un impôt direct (en tant qu'impôt spécial sur le revenu), l'autre comme un impôt indirect (en tant qu'impôt sur les transactions juridiques). En revanche, tout le monde s'accorde à reconnaître que, de par son contenu, cet impôt ne relève pas de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14), mais du seul législateur cantonal. Celui-ci doit toutefois tenir compte du fait qu'il existe des champs d'interaction avec l'impôt sur le revenu.

Sont assujettis à cet impôt tous les bénéficiaires d'une libéralité entre vifs ou pour cause de mort, c'est-à-dire les héritiers, légataires et donataires. Lorsque l'impôt est fixé sur le montant des parts héréditaires comme c'est le cas dans tous les cantons, sauf dans les cantons de Soleure et des Grisons qui prélèvent un impôt sur la masse successorale, le taux d'imposition est fixé en fonction du lien de parenté existant entre ces bénéficiaires et le défunt ou le donateur (plus le lien de parenté est éloigné, plus la charge fiscale sera importante).

2. NÉCESSITÉ DE RÉVISION DE LA LE

2.1 En général

La LE date de 1934 et n'est plus guère adaptée à notre époque. Elle a vieilli tant par son langage que par sa structure. Elle présente, en outre, des difficultés d'application sans compter les dispositions tombées en désuétude. Il est à relever en particulier:

- Plusieurs dispositions sont imprécises et engendrent l'insécurité.
- Il n'existe pas de règles suffisamment claires ou complètes concernant, entre autres, les opérations imposables, le rappel, la restitution de l'indu, la prescription et les infractions.
- Un manque de systématique est notamment révélé par l'existence de cas d'exonération dans le titre premier et dans le titre onzième ou encore par l'existence d'un tarif annexé au corps de la loi, soit le Tarif du 4 mai 1934 des droits d'enregistrement (Tarif LE; RSF 635.2.10).
- Plusieurs termes utilisés n'ont plus cours aujourd'hui ou sont inadaptés à notre langage juridique parce qu'ils ont été empruntés, sans adaptation, au droit français de l'enregistrement (ex. «transport», art. 14 let. a et 19 al. 1 LE). Cette situation crée des incertitudes quant au sens et à la portée de ces termes et, par conséquent, incite souvent l'autorité et l'administré à retenir des significations différentes pour les mêmes règles de droit applicables.
- Le système actuel, avec un impôt de base cantonal, auquel s'ajoutent des centimes additionnels cantonaux et des centimes additionnels communaux, est compliqué.

2.2 Motions

a) Par deux motions (038.03 et 039.03) déposées le 25 juin 2003 (*BGC* p. 824) et développées le 26 juin 2003 (*BGC* p. 853 et 854), les députés Denis Boivin et Claude Masset ont demandé une modification des dispositions de la loi sur les droits d'enregistrement concernant respectivement l'impôt sur les successions et l'impôt sur les donations.

- Dans la première motion (038.03) se rapportant à l'impôt sur les successions, les motionnaires ont demandé la suppression de l'imposition de la deuxième parentèle, subsidiairement la baisse du taux d'imposition de celle-ci, et la baisse du taux frappant les personnes formant les troisième et quatrième parentèles, ainsi que les non-parents.

Dans sa réponse du 2 décembre 2003 (*BGC* p. 1867), le Conseil d'Etat s'est déclaré favorable à une légère baisse de l'impôt sur les successions en faveur des héritiers avec liens de parenté et surtout pour les personnes sans lien de parenté. Comme une révision totale de la loi du 4 mai 1934 sur les droits d'enregistrement était prévue dans le programme législatif 2002–2006, le Conseil d'Etat a proposé d'intégrer cette motion dans son projet de nouvelle loi.

Le Grand Conseil a accepté le 2 décembre 2003 la prise en considération de cette motion par 90 voix contre 21, avec des abstentions. L'objet a ainsi été

transmis au Conseil d'Etat pour qu'il lui donne la suite qu'il implique.

Le projet y donne suite dans le sens d'une légère réduction des taux pour les personnes des deuxième et troisième parentèles, ainsi que d'une réduction sensible du taux pour les personnes sans lien de parenté (art. 23).

- Dans la seconde motion (039.03) se rapportant à l'impôt sur les donations, les motionnaires ont demandé la suppression de cet impôt.

Dans sa réponse du 2 décembre 2003 (*BGC* p. 1868), le Conseil d'Etat s'est opposé à la suppression de cet impôt, même si son rendement n'est pas très élevé. Il a en effet constaté que pratiquement tous les cantons prélèvent l'impôt sur les donations. La raison principale et déterminante est que cet impôt empêche que l'impôt sur les successions ne soit trop facilement éludé au moyen de donations. Il est en effet certain qu'une suppression pure et simple de l'impôt sur les donations entraînerait une baisse sensible du rendement de l'impôt sur les successions. Un autre argument pour le maintien de cet impôt, et celui sur les successions, est le risque que la Confédération se les approprie, même si cela exigerait une modification constitutionnelle. Toutefois, le Conseil d'Etat s'est déclaré favorable à une légère baisse de cet impôt en faveur des donataires avec liens de parenté et surtout pour les donataires sans lien de parenté avec le donateur, dans la même mesure que pour l'impôt sur les successions.

Le Grand Conseil a refusé le 2 décembre 2003 la prise en considération de cette motion par 87 voix contre 29, avec des abstentions.

- b) Par motion (124.05) déposée le 13 octobre 2005 (*BGC* p. 1386) et développée le 17 novembre 2005 (*BGC* p. 1645), le député Marc Gobet a demandé d'introduire dans la loi la possibilité pour les contribuables de s'acquitter de l'impôt sur les successions et les donations par la remise de biens mobiliers de haute valeur culturelle en lieu et place du paiement en espèces (dation en paiement).

Dans sa réponse du 7 février 2006 (*BGC* p. 234), le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord pour proposer l'instauration de la possibilité d'acquitter les dettes d'impôts sur les successions et les donations par dation en paiement d'objets mobiliers présentant une haute valeur artistique, historique ou scientifique, dans le projet de révision totale de la loi sur les droits d'enregistrement.

Le Grand Conseil a accepté le 15 février 2006 la prise en considération de cette motion par 66 voix contre 22, sans abstention.

Le Conseil d'Etat donne suite à cette motion par l'introduction de la dation en paiement à l'article 54 du projet.

2.3 Comparaison de la charge fiscale avec d'autres cantons

En comparaison intercantonale, la situation tirée des «Informations fiscales éditées par la Conférence suisse des impôts», état au 1^{er} janvier 2005, est la suivante.

Tous les cantons (à l'exception du canton de Schwyz qui ne prélève pas d'impôt sur les successions et les dona-

tions) échelonnent la charge fiscale selon le degré de parenté existant entre le bénéficiaire de la libéralité (entre vifs ou pour cause de mort (héritier, légataire ou donataire) et le défunt ou le donateur. A relever à cet égard que tous les cantons également, hormis celui du Jura, exonèrent le conjoint. Quant aux descendants, ils sont exonérés dans la plupart des cantons, sauf dans les cantons de Appenzell Rhodes intérieures, Grisons, Vaud, Neuchâtel et Jura. A noter que le canton de Berne exonère les descendants depuis le 1^{er} janvier 2006. Les ascendants ne sont, pour leur part, exonérés que dans les cantons d'Uri, Obwald, Zoug, Appenzell Rhodes extérieures, Tessin, Valais, Genève et Fribourg.

La plupart des cantons connaissent également une progression du taux selon le montant de la dévolution, sauf les cantons de Fribourg, Obwald, Nidwald, Argovie, Valais et Neuchâtel. Cet élément fait que la situation du canton de Fribourg par rapport aux autres cantons en matière de charge fiscale varie de manière importante selon le montant de la dévolution. Ainsi, pour la charge fiscale (impôt cantonal, y compris les centimes additionnels cantonaux et les centimes additionnels communaux), Fribourg se situe comme suit:

- Pour les frères et sœurs (taux total maximum de 10%), avec une dévolution de 20 000 francs, il n'y a que trois cantons plus chers que Fribourg, mais il y en a quatorze avec une dévolution de 500 000 francs.
- Pour les neveux et nièces (taux total maximum de 15%), avec une dévolution de 20 000 francs, il n'y a que trois cantons plus chers que Fribourg, mais il y en a quinze avec une dévolution de 500 000 francs.
- Pour les oncles et tantes (taux total maximum de 15%), avec une dévolution de 20 000 francs, il n'y a que quatre cantons plus chers que Fribourg, mais il y en a dix-sept avec une dévolution de 500 000 francs.
- Pour les non-parents (taux total maximum de 50%), avec une dévolution de 20 000 francs, Fribourg est le plus cher. Avec une dévolution de 500 000 francs, seul le canton de Genève dépasse Fribourg avec un taux de 53,7%.

Il ressort de cette comparaison intercantonale que le canton de Fribourg connaît une charge fiscale qui est très avantageuse pour le conjoint, les descendants et les ascendants, mais qui est assez lourde pour les personnes parentes en cas de petite dévolution de fortune, et qui est très lourde pour les personnes sans lien de parenté.

3. CONCEPTION GÉNÉRALE

3.1 Lignes directrices du projet

Le projet de loi sur l'impôt sur les successions et les donations est un texte qui s'inspire à la fois des propositions faites en 1983 par la Conférence des Directeurs cantonaux des finances dans son modèle de loi, qu'il complète parfois pour tenir compte de la réalité fribourgeoise, et des législations cantonales les plus récentes, en particulier celles des cantons de Berne, Jura et Neuchâtel. Ce projet est en outre conçu de manière semblable à la LDMG avec les différences résultant de la matière traitée.

Le projet reprend l'exonération des transmissions de biens qui s'opèrent en ligne directe, c'est-à-dire en faveur des descendants (première parentèle) et des ascendants

(les père et mère, les grands-parents, les arrière-grands-parents), prévue depuis l'entrée en vigueur de la LE le 1^{er} juillet 1934. Il reprend également l'exonération des transmissions de biens qui s'opèrent entre époux, introduite dans la LE par l'article 68 al. 2 LDMG (art. 4 al. 6 LE), et l'exonération des transmissions de biens entre partenaires enregistrés en application de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (loi sur le partenariat; LPart; RS 211.231) et de la loi du 26 juin 2006 inscrivant le partenariat enregistré dans la législation cantonale (RSF 211.2.5), toutes deux entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Il reprend par ailleurs les modifications apportées par le législateur de la LDMG de 1996, en particulier quant à l'assujettissement (art. 4 al. 5 LE), à la perception (art. 36 et 63 LE) et aux autres exonérations (art. 76 LE).

Par rapport à la LE, le projet apporte les principales modifications suivantes:

- Le projet est conçu, comme la LE, sur le système des parentèles du Code civil (art. 457 ss CC), c'est-à-dire un système fondé sur la parenté de sang selon l'éloignement par rapport à l'auteur commun. La parenté de sang est toutefois limitée à la troisième parentèle. Ainsi, bénéficient d'un taux préférentiel les membres de la deuxième parentèle (les frères et sœurs, les neveux et nièces, les petits-neveux et petites-nièces et les descendants des petits-neveux et petites-nièces; art. 23 al. 1 let. a), ainsi que ceux de la troisième parentèle (les oncles et tantes, les cousins et cousines et les descendants des cousins et cousines; art. 23 al. 1 let. b). En revanche, la quatrième parentèle, savoir les grands-oncles et grands-tantes (art. 14 Tarif LE), est supprimée comme elle l'est dans le Code civil depuis le 1^{er} janvier 1988 (art. 460 CC). Ces parents, de même que les parents plus éloignés que les descendants des cousins de la troisième parentèle (art. 13 let. d Tarif LE) sont intégrés, aux côtés des non-parents, dans la catégorie des autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté (art. 23 al. 1 let. c), en raison de l'éloignement des liens de parenté et du nombre de cas d'imposition très limité. Parmi ces autres bénéficiaires avec ou sans lien de parenté, le projet prévoit un traitement différencié pour les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré, les enfants placés ou recueillis et leurs descendants, ainsi que pour les personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal (par ex. les concubins, partenaires de même sexe non enregistrés, amis, domestiques, etc.).
- Actuellement, les droits de succession et de donation sont prélevés aux taux prévus dans le Tarif LE, adopté le 4 mai 1934 par le Grand Conseil en application de l'article 5 LE. Au lieu de prévoir un tarif annexé à la loi, il paraît plus logique d'intégrer les taux au corps de la loi elle-même, comme c'est le cas notamment pour la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1).

L'article 16 let. b Tarif LE prévoit un taux privilégié de 9% applicable uniquement aux employés et domestiques sur un montant de 10 000 francs susceptible d'adaptation en fonction de l'ensemble des circonstances. Le 24 juin 2003, la Direction des finances a édicté une directive qui élargit le champ d'application de cette disposition aux personnes physiques ayant eu une communauté de vie étroite avec l'auteur de la libéralité, et modifie le système d'imposition en appliquant le taux privilégié à concurrence d'une acquisition de

fortune dès 10 000 francs, qui augmente en fonction de la durée des services rendus ou de la communauté de vie étroite avec l'auteur de la libéralité. L'article 3 de la directive prescrit que le contribuable doit démontrer par preuve stricte que la communauté de vie est suffisamment étroite, que les liens qu'il entretient avec l'auteur de la libéralité sont intenses, qu'il consacre une part importante de temps et de capacités pour répondre à tout ou partie de ses besoins, etc.

Le projet renonce à reprendre un tel système au motif que, comme le confirme le Tribunal fédéral, fonder l'application du taux privilégié sur des critères subjectifs, notamment l'intensité des liens unissant l'auteur de la libéralité et le contribuable, crée pour l'autorité fiscale des difficultés d'application quasiment insurmontables, en particulier dans certaines situations délicates (ATF 123 I 241; JdT 1999 I 92). Le projet prévoit également un taux privilégié pour cette catégorie de bénéficiaires en se fondant uniquement sur des critères objectifs, soit le ménage commun d'une durée de dix ans et le même domicile fiscal.

- Selon la LE, le taux de prélèvement des droits de succession et de donation est fixé aux articles 12 et suivants Tarif LE en fonction du degré de parenté. Le taux pour les droits est augmenté de 50% à titre de centimes additionnels en faveur de l'Etat (art. 18 Tarif LE). Selon l'article 15 al. 1 de la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (LICO; RSF 632.1), les communes sont par ailleurs autorisées à prélever des centimes additionnels pouvant aller jusqu'à 100% des droits (sans les centimes additionnels cantonaux) perçus par l'Etat. Ainsi, pour les frères et sœurs, le taux des droits prélevés par l'Etat se monte à 4% (art. 12 let. a Tarif LE), les centimes additionnels cantonaux à 2% (50% des droits), et les centimes additionnels communaux à un maximum de 4%, d'où un impôt total de 10%. Les centimes additionnels communaux représentent ainsi au maximum le 100% des droits cantonaux (4% pour les frères et sœurs) ou le 66,66% des droits cantonaux et des centimes additionnels cantonaux (4% par rapport à 6%). A noter que seulement douze communes prélèvent des centimes additionnels inférieurs aux droits perçus par l'Etat.

Le projet intègre les centimes additionnels cantonaux de l'article 18 Tarif LE dans le taux cantonal de l'impôt. Il s'agit de n'avoir qu'un taux par catégorie auquel s'ajoutent directement les centimes additionnels communaux. Les communes peuvent prélever les centimes additionnels dans la même proportion que sous le régime de la LE, c'est-à-dire à raison de 66,66% de l'impôt cantonal, et bénéficient même d'un taux supérieur de 3,33% puisque le taux de prélèvement des centimes additionnels communaux a été fixé à un maximum de 70% par mesure de simplification (art. 24 al. 1). La baisse générale des taux engendra donc pour les communes une perte proportionnellement inférieure à celle subie par l'Etat.

- Contrairement au Tarif LE qui se fonde uniquement sur le degré de parenté (taux fixe), le projet établit un barème progressif non seulement en fonction du degré de parenté, mais également en fonction du montant de la libéralité selon des tranches de valeurs allant respectivement de 5001 francs à 100 000 francs, de 100 001 francs à 200 000 francs, de 200 001 francs à 500 000 francs et dès 500 001 francs (art. 23 al. 1). Le projet introduit en outre une franchise sur un mon-

tant de 5000 francs en faveur de tous les contribuables (art. 22 al. 1). Afin de garantir le bon fonctionnement de ce système d'imposition, toutes les libéralités intervenues entre le même bénéficiaire et le même donateur ou défunt sont cumulées durant une période de cinq ans, que ce soit pour déterminer la franchise ou le taux applicable (art. 22 al. 2 et 25 al. 2).

3.2 En particulier

- Le projet introduit de nouveaux cas d'assujettissement. Il prévoit notamment l'imposition du pacte de renonciation à succession à titre onéreux (art. 5 al. 3), du droit d'habitation et du droit de superficie sous forme de servitude (art. 6 let. a). En outre, il introduit une disposition permettant d'imposer toute opération effectuée en vue d'éviter l'impôt (art. 6 let. f).
- A l'instar de la LICD (art. 97 al. 1 let. g et h LICD), les personnes morales qui poursuivent des buts de service public et culturel sont exonérées de l'impôt au même titre que les personnes morales qui poursuivent des buts d'utilité publique (art. 8 al. 2 let. a).
- La qualité de débiteur de l'impôt sur les successions appartient non seulement aux héritiers, mais également aux légataires (art. 9 al. 1 let. b). En cas de substitution fidéicommissaire, la qualité de débiteur appartient au grevé et, à l'ouverture de la substitution, à l'appelé (art. 9 al. 1 let. c).
- En matière de responsabilité, les héritiers sont solidairement responsables, non plus personnellement (art. 28 al. 2 LE), mais jusqu'à concurrence de leur part héréditaire (art. 51 al. 1). Ils répondent également solidairement jusqu'à concurrence de leur part héréditaire avec le légataire pour le paiement de l'impôt dû sur les legs (art. 51 al. 1 *in fine*). Le projet instaure en outre un régime de responsabilité entre le donateur et le ou les bénéficiaire(s) de la libéralité (art. 51 al. 2).
- Le système de l'hypothèque légale garantissant le paiement de l'impôt, valable sans inscription au registre foncier et primant tous les gages immobiliers inscrits, est repris (art. 52 al. 1). Toutefois, l'hypothèque légale d'un montant supérieure à 1000 francs s'éteint à l'égard d'un acquéreur de bonne foi de l'immeuble, faute d'avoir été inscrite au registre foncier dans le délai de six mois dès l'entrée en force de la taxation.
- Les facilités de paiement (art. 53) et la remise (art. 55) ne sont plus limitées à l'impôt sur les successions, mais étendues expressément à l'impôt sur les donations.
- Le projet introduit la dation en paiement comme possibilité d'acquitter l'impôt (art. 54).
- Le projet prévoit des dispositions claires, notamment en ce qui concerne le rappel d'impôt et la demande en restitution de l'indu (art. 56 et 57), les dispositions pénales (art. 59 à 68) et la prescription et péremption (art. 69 à 75).
- Pour des raisons de sécurité juridique, la commission d'encaissement prélevée par le service chargé de l'encaissement, c'est-à-dire le Service financier cantonal, pour la perception des centimes additionnels communaux est dorénavant expressément prévue dans la loi (art. 30 al. 2).

4. CHARGE FISCALE

Pour la révision totale de cette loi, le Conseil d'Etat s'est soucié de réduire la charge fiscale pour tous les contribuables afin de rendre le canton plus attractif, tout en limitant au mieux les répercussions financières pour l'Etat, ainsi que pour les communes.

4.1 Allègement de la charge fiscale en général

Le système d'imposition proposé engendre d'une manière générale une diminution de la charge fiscale pour tous les bénéficiaires d'une libéralité entre vifs ou pour cause de mort. Cet allègement fiscal résulte à la fois de l'introduction d'une franchise non soumise à l'impôt en faveur de tous les bénéficiaires (art. 22) et de la réduction des taux par la mise en place d'un barème progressif en fonction du degré de parenté et du montant de la masse imposable (art. 23).

En ce qui concerne la franchise d'impôt, le projet propose de fixer le montant exonéré à 5000 francs. La possibilité d'introduire une franchise plus élevée a également été examinée. Toutefois, l'introduction d'une franchise supérieure serait difficilement conciliable avec le double objectif de diminution des taux et de limitation des pertes fiscales pour l'Etat et les communes (cf. ci-après sous point A.5, 1^{er} tiret).

La réduction des taux implique que les bénéficiaires de la deuxième parentèle (frères et sœurs, neveux et nièces, petits-neveux et petites-nièces, descendants des petits-neveux et petites-nièces) et ceux de la troisième parentèle (oncles et tantes, cousins et cousines, descendants des cousins et cousines) profitent tous d'une légère baisse des taux de 0,75% à 0,25% pour les libéralités allant de 5001 francs à 500 000 francs pour atteindre le taux actuel dès 500 001 francs (art. 23 al. 1 let. a et b). La réduction est en revanche plus considérable pour les autres bénéficiaires avec ou sans lien de parenté (art. 23 al. 1 let. c). Pour cette catégorie de personnes, le taux varie entre 22,00% et 22,75% suivant le montant de la dévolution, sans jamais atteindre le taux actuel de 30% (avec les centimes additionnels cantonaux) prévu par la LE pour les non-parents (art. 16 let. a Tarif LE). En outre, le projet prévoit que, parmi ces bénéficiaires, la charge fiscale est encore inférieure de 7% (entre 15,00% et 15,75%) pour les personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal (les concubins, les partenaires du même sexe non enregistrés, etc.) et même de 14,25% (entre 7,75% et 8,50%) pour les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré, les enfants placés ou recueillis et leurs descendants.

Exemples:

- Pour une dévolution de fortune de **20 000 francs** à un frère:

LE: l'impôt cantonal (droits + centimes additionnels cantonaux) au taux de 6% sur le montant de 20 000 francs s'élève à 1200 francs.

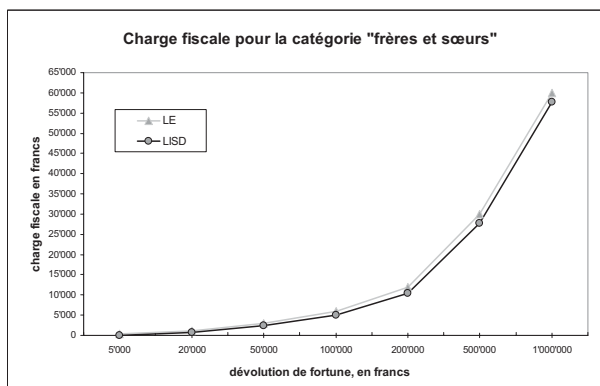
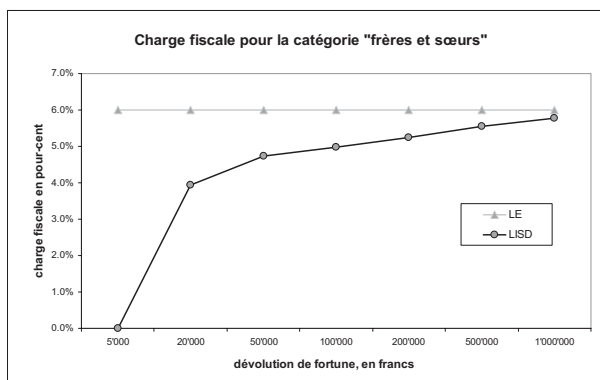
LISD: l'impôt cantonal au taux de 5,25% sur le montant de 15 000 francs (20 000 francs J. la franchise de 5000 francs) s'élève à 787 fr. 50.

Selon le projet, l'impôt cantonal diminue de **412 fr. 50**, ce qui représente une réduction de **34,4%**.

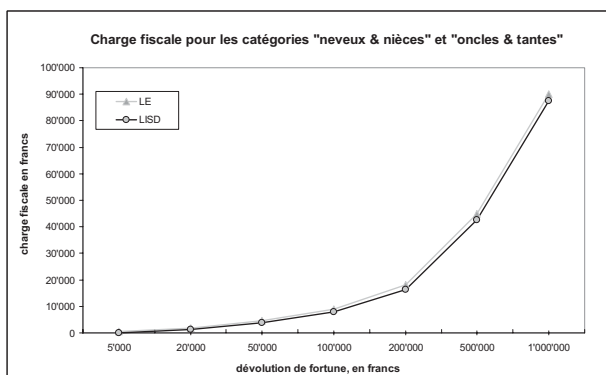
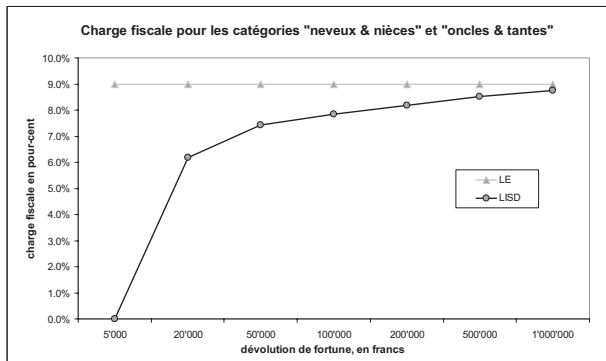
- Pour une dévolution de **50 000 francs** à un frère, l'impôt cantonal diminue de **637 fr. 50**, ce qui représente une réduction de **21,2%**.
- Pour une dévolution de **100 000 francs** à un frère, l'impôt cantonal diminue de **1012 fr. 50**, ce qui représente une réduction de **16,9%**.
- Pour une dévolution de **500 000 francs** à un frère, l'impôt cantonal diminue de **2262 fr. 50**, ce qui représente une réduction de **7,5%**.
- Pour une dévolution de **1 000 000 francs** à un frère, l'impôt cantonal diminue de **2262 fr. 50**, ce qui représente une réduction de **3,8%**.

Ainsi, avec ce système d'imposition, la charge fiscale de tous les contribuables diminue sensiblement jusqu'à une dévolution de fortune de 500 000 francs. Elle continue de diminuer mais dans une plus faible mesure pour les dévolutions supérieures à 500 000 francs. La charge fiscale en pour-cent et en francs selon le projet LISD, par comparaison avec la charge fiscale selon la LE, est présentée pour les catégories des frères et sœurs, neveux et nièces, oncles et tantes et autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté par les graphiques ci-dessous.

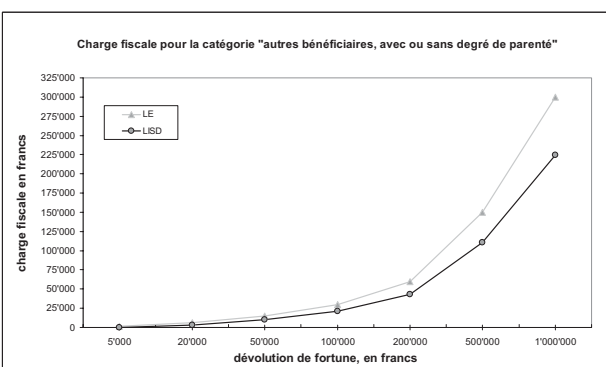
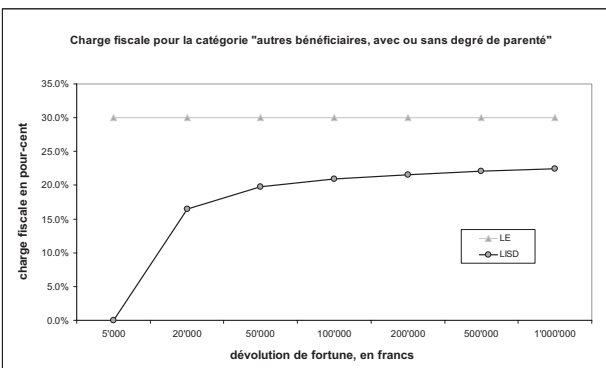
a) Charge fiscale pour les frères et sœurs en pour-cent et en francs:



b) Charge fiscale pour les neveux et nièces et les oncles et tantes en pour-cent et en francs:



c) Charge fiscale pour les autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté en pour-cent et en francs:



4.2 Autres facteurs d'allègement de la charge fiscale

Il faut aussi prendre en compte d'autres modifications par rapport au droit actuel qui ont également pour effet de réduire la charge fiscale des contribuables. Des déductions supplémentaires sont prévues, notamment la déduction des charges grevant un bien (art. 20 al. 3), de l'indemnité équitable prévue aux articles 334 et 334^{bis} CC (art. 20 al. 1 let. a), des frais d'entretien au sens de l'article 606 CC, des frais d'éducation au sens de l'article 631 al. 2 CC et des frais engagés par la succession pour faire valoir ses droits, qui comptent parmi les frais de la dévolution (art. 20 al. 1 let. b).

5. RÉSULTATS DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION

L'avant-projet de loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD) a été mis en consultation le 10 mai 2006 auprès des Directions du Conseil d'Etat et de certains de leurs services directement concernés par la révision, des partis politiques, ainsi qu'auprès des organismes intéressés (l'Association des communes fribourgeoises, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, la Conférence des préfets, la Chambre des notaires du canton de Fribourg et la Fédération fribourgeoise des Retraités). La procédure de consultation s'est déroulée jusqu'à la mi-juillet 2006.

De manière générale, l'avant-projet de LISD a été accueilli favorablement. Les principaux résultats de la procédure de consultation peuvent se résumer ainsi:

- La volonté de réduire la charge fiscale de manière à améliorer l'attractivité du canton, tout en limitant au mieux les répercussions financières pour l'Etat et les communes, a rencontré un très large soutien.
- L'introduction d'une franchise a été plébiscitée. Sur le montant exonéré, si le Parti socialiste (PS) approuve le montant retenu de 5000 francs, l'Union démocratique du Centre (UDC) et la Fédération fribourgeoise des Retraités proposent de le porter à 10 000 francs, le Parti libéral-radical (PLR) souhaitant même qu'il soit augmenté jusqu'à 50 000 francs. Toutefois, la mise en place d'une franchise plus élevée, dont la possibilité a fait l'objet d'un examen approfondi, est difficilement conciliable avec le double objectif de diminution des taux d'imposition (charge fiscale) et de limitation des répercussions financières pour l'Etat et les communes (recettes fiscales). En effet, par rapport aux recettes fiscales de l'année 2005, le système du taux progressif de l'avant-projet engendre, avec la franchise retenue de 5000 francs, une perte pour l'Etat de 14,8% et pour les communes de 10,6%. Si l'on portait le montant de cette franchise à 10 000 francs, respectivement à 50 000 francs, la perte atteindrait 23,1%, respectivement 52,2%, pour l'Etat et 19,2%, respectivement 49,8%, pour les communes. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir le montant de la franchise à 5000 francs.
- La suppression des centimes additionnels cantonaux (art. 18 Tarif LE) et le système du taux progressif en fonction du montant de la libéralité ont été accueillis favorablement par tous les organes consultés et les partis politiques, à l'exception du

PLR. Le PS propose, pour mieux tenir compte du principe de l'imposition selon la capacité contributive, de ne pas limiter la progressivité des taux jusqu'au montant de 500 000 francs.

Si le PLR admet la suppression des centimes additionnels cantonaux, il est en revanche d'avis de maintenir le système actuel du taux fixe pour les mêmes catégories de contribuables que celles de l'avant-projet. Il propose de reprendre les taux fixes figurant dans le Tarif LE pour les membres de la deuxième parentèle (art. 12 Tarif LE) et pour ceux de la troisième parentèle (art. 13 Tarif LE), de fixer un taux de 6% pour les enfants du conjoint, les enfants placés ou recueillis et leurs descendants et pour les personnes faisant ménage commun depuis cinq ans au moins et ayant le même domicile fiscal et un taux de 15% pour les autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté.

Par rapport aux recettes fiscales de l'année 2005, ce système générerait, avec une franchise de 5000 francs, une perte pour l'Etat de 40,5%, au lieu de 14,8% avec le système du taux progressif, ce qui a amené le Conseil d'Etat à maintenir le système du taux progressif.

- En ce qui concerne le taux des centimes additionnels communaux, fixé au maximum à 70% de l'impôt, au lieu de 66,66% comme actuellement, tous les milieux consultés ont suivi l'avant-projet. La suggestion émise par la Chambre des notaires de remplacer le terme de «centimes additionnels communaux» qu'il juge désuet par celui de «impôt communal» n'a pas été retenue. En effet, les centimes additionnels communaux ne sont pas un impôt au sens strict dont la souveraineté fiscale appartient aux communes. C'est l'Etat qui prélève l'impôt et les communes ne décident que du prélèvement de centimes additionnels jusqu'à concurrence de l'impôt perçu par l'Etat (art. 15 al. 1 LICo). Les centimes additionnels ne sont donc qu'une participation au produit de l'impôt cantonal. Contrairement à l'impôt prélevé par une commune, tel l'impôt personnel (art. 14 LICo), l'impôt est prélevé par l'Etat en application de la loi cantonale qui fixe elle-même l'objet de l'impôt (opérations imposables, base de calcul, exonérations, etc.), la procédure de taxation et de perception, ainsi que les voies de droit (par ex. la possibilité de contester une taxation n'est pas ouverte aux communes, contrairement à ce que prévoit la LICD en matière d'impôts directs; art. 174 al. 3 LICD). Les communes peuvent prélever des centimes additionnels communaux à d'autres impôts cantonaux, tels les droits de mutation (art. 2 LDMG et 16 LICo), l'impôt spécial sur les immeubles appartenant aux sociétés, associations et fondations (art. 6 LIS et 17 LICo) et l'impôt sur les gains immobiliers (art. 41 ss LICD et 18 LICo). A noter qu'avant l'entrée en vigueur de la LICD le 1^{er} janvier 2001, les communes prélevaient un impôt sur les gains immobiliers.
- La proposition du PLR d'introduire une disposition similaire à celle prévue dans la législation vaudoise, qui permettrait de réduire de moitié l'impôt frappant les biens transmis par un étranger ayant son domicile dans le canton et étant au bénéfice de l'impôt d'après la dépense, n'a pas été retenue pour des raisons d'égalité de traitement par rapport au contribuable fribourgeois.

- S'agissant de l'imposition de la donation mixte en matière immobilière, seule la Chambre des notaires propose de maintenir la pratique actuelle sous prétexte qu'il n'est pas possible d'informer les clients de la proportion de la partie gratuite par rapport à la partie onéreuse, d'où le risque d'insécurité juridique. Considérant que, sous l'angle de l'égalité de traitement, il est juste de prévoir que la proportion de la partie gratuite de l'acte soit imposée selon les règles applicables à tous les actes à titre gratuit et que celle de la partie onéreuse selon la LDMG applicable à tous les actes à titre onéreux, le Conseil d'Etat a décidé de maintenir le système de l'avant-projet. Quant à la proportion de l'acte à titre onéreux ou gratuit, il n'est pas possible de la déterminer autrement que par référence à la valeur vénale par rapport au prix payé. En outre, le notaire a l'obligation d'informer les parties des engagements qu'elles prennent, en particulier de ce qu'elles donnent ou reçoivent et de ce qu'elles vendent ou acquièrent à titre onéreux, de sorte que celles-ci seront informées des conséquences fiscales qu'implique la donation mixte. A noter qu'il n'est pas nécessaire que le notaire indique le montant exact des impôts dus; il suffit que les parties sachent qu'elles pourront être amenées à payer des impôts, soit un impôt sur les donations et, cas échéant, des droits de mutation dans le cas de la donation mixte (M. MOOSER, *Le droit notarial en Suisse*, Staempfli Editions SA, Berne 2005, p. 106, Nos 237 et 238).
- La concrétisation de la dation en paiement faisant suite à la motion (124.05) déposée le 13 octobre 2005 (*BGC* p. 1386) par le député Marc Gobet a été unanimement saluée. La proposition du PLR d'étendre exceptionnellement ce mode de paiement aux immeubles n'a pas été suivie. En effet, l'objectif de la dation en paiement est de permettre au canton d'enrichir ses collections présentant une haute valeur artistique, historique ou scientifique en évitant que des pièces de grande valeur ne soient inutilement dispersées. Or, s'agissant d'immeubles, on ne court pas le risque de disparition du patrimoine fribourgeois, ce d'autant que leur protection est assurée par d'autres moyens législatifs, en particulier par le biais de la protection des sites et des monuments historiques (cf. notamment loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels [RSF 482.1]; loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions [RSF 710.1; spécialement les art. 61 ss]; mesures de protection des sites [RSF 721.2]). A cela s'ajoute que ce genre d'immeubles (par ex. un château) engendre des coûts souvent élevés de restauration et d'entretien qui alourdiraient les charges de l'Etat de manière non négligeable (cf. Danielle YERSIN, *in* La dation d'œuvres d'art en paiement d'impôts, Actes d'une table ronde organisée le 6 avril 1995, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1996, p. 121). Pour les mêmes motifs, si le législateur vaudois exclut, mais seulement en principe (sans avancer de raison particulière: «Il s'agit d'une garde-fou, de l'exception à l'exception»), les immeubles comme objet de la dation en paiement (cf. art. 1 al. 3 de la loi du 27 septembre 2005 sur la dation en paiement d'impôts sur les successions et donations), les cantons de Genève et du Jura les excluent expressément (cf. art. 2 al. 2 de la loi genevoise du 1^{er} décembre 1995 sur la dation en paiement et art. 2 al. 2 du décret jurassien du 30 novembre 1994 relatif

au paiement de la taxe des successions et des donations au moyen de biens culturels).

- La Chambre des notaires a estimé que l'avant-projet devait être précisé relativement aux obligations du notaire qui ne doivent pas porter atteinte au secret professionnel. Il y est donné suite dans le projet (cf. art. 33 à 35 et le commentaire s'y rapportant dans le message).
- Le statut et le taux (dès 15%) des personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal (notamment les concubins) ont été admis par la majorité. Le PS relève avec satisfaction les conditions strictes posées par l'avant-projet (dix ans de ménage commun et même domicile fiscal).

Le PLR se réfère à la motion (151.06) déposée et développée le 27 juin 2006 (BGC p. 1539) par les députés Jean-Jacques Collaud et Christiane Feldmann et dont le Conseil d'Etat a proposé le rejet en date du 31 octobre 2006 (BGC p. 2658). Le PLR est d'avis que les concubins devraient être exonérés de l'impôt au même titre que les époux et les partenaires de même sexe enregistrés, mais renonce en l'état à formuler une proposition de disposition légale amendée et propose d'adopter un taux fixe de 6% dès cinq ans de ménage commun. La Chambre des notaires propose pour sa part de reprendre la directive du 24 juin 2003 portant sur l'application de l'article 16 let. b du tarif des droits d'enregistrement (RSF 635.2.106).

Le Conseil d'Etat a décidé de maintenir le système de l'avant-projet qui se réfère, à l'instar de la législation bernoise (cf. art. 19 al. 1 let. b de la loi du 23 novembre 1999 concernant l'impôt sur les successions et donations), à des conditions objectives quant à la durée du ménage commun et quant au domicile fiscal, afin de garantir les principes de l'égalité de traitement et de la sécurité juridique, que la directive de 2003 n'est pas en mesure d'assurer.

- La proposition du PS de porter à vingt ans, au lieu des cinq ans retenus (art. 25 al. 2), la période durant laquelle toutes les libéralités intervenues entre le même bénéficiaire et le même donateur ou défunt sont cumulées pour fixer le montant de l'impôt n'a pas été suivie pour des raisons d'ordre pratique et de sécurité juridique. Les exigences de la sécurité du droit commandent en effet que l'on ne puisse pas revenir sur une opération qui s'est déroulée aussi loin dans le temps. Un délai de cinq ans semble en outre suffisant pour éviter que la progression de l'impôt ne soit brisée par le fractionnement des libéralités. Ce délai correspond par ailleurs au délai posé par le droit matrimonial et par le droit des successions pour les libéralités sujettes à réunion (art. 208 al. 1 ch. 1 et 527 ch. 3 CC).
- L'exonération des personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou culturel, au même titre que celles qui poursuivent des buts d'utilité publique, a trouvé une réponse très favorable, notamment de la part de la Conférence des préfets.

6. INCIDENCES DE LA NOUVELLE LOI

6.1 Incidences financières

Les incidences financières du projet ne sont abordées que sous l'angle de la modification des taux et de l'intro-

duction de la franchise d'impôt sur le montant de 5000 francs. D'autres éléments qui diminuent (déduction des charges et autres déductions objectives admises) ou, au contraire, augmentent (imposition des droits d'habitation et de superficie) les recettes de l'Etat ne sont pas pris en considération, car ils ne sont pas chiffrables. A relever encore que le montant de l'impôt peut varier fortement d'une année à l'autre en raison du caractère aléatoire des successions. Ainsi, les recettes fiscales de l'année 2004 ne sont pas représentatives des recettes moyennes annuelles à cause d'une succession extraordinaire qui a rapporté quelque 6 millions de francs à l'Etat.

Par rapport aux recettes fiscales des années 2002, 2003, 2004 et 2005, les incidences financières du projet pour l'Etat et les communes sont les suivantes:

Pour l'Etat:

Modèles d'imposition	2002 en francs	2003 en francs	2004 en francs	2005 en francs	Variation annuelle moyenne
LE	4'431'082	5'160'939	8'868'738	4'121'883	
LISD	3'557'513	4'047'882	8'148'722	3'510'987	
écart	-873'569 -19.7%	-1'113'057 -21.6%	-720'016 -8.1%	-610'897 -14.8%	-14.7%

Pour les communes:

Modèles d'imposition	2002 en francs	2003 en francs	2004 en francs	2005 en francs	Variation annuelle moyenne
LE	2'954'054	3'440'626	5'912'492	2'747'922	
LISD	2'490'259	2'833'518	5'704'106	2'457'691	
écart	-463'795 -15.7%	-607'108 -17.6%	-208'386 -3.5%	-290'232 -10.6%	-10.4%

Le nouveau système d'imposition génère pour les communes une perte inférieure à celle subie par l'Etat. Les communes sont en effet moins touchées par la diminution des taux. Cela s'explique par le fait qu'elles ont la possibilité de prélever des centimes additionnels à un maximum plus élevé (70% de l'impôt cantonal) que selon le système LE (66,66% de l'impôt cantonal, soit les droits cantonaux + les centimes additionnels cantonaux).

6.2 Incidence sur l'effectif du personnel

Le projet ne nécessite pas de personnel supplémentaire pour les autorités d'application, en particulier pour le Service des impôts sur les successions et les donations. Toutefois, l'application des nouvelles dispositions sont plus contraignantes que celles qui sont en vigueur actuellement dans la LE. Cela tient au fait que les dispositions de la LE manquent de clarté et de précision et laissent un large pouvoir d'appréciation à l'autorité de taxation.

6.3 Incidence sur la répartition des charges entre le canton et les communes

Le projet ne prévoit aucune modification de la répartition des charges entre le canton et les communes.

6.4 Eurocompatibilité

Le projet n'a pas de lien avec le droit communautaire, ni avec les conventions et recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations européennes.

B. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre premier: Dispositions générales

Art. 1 Souveraineté

Cette disposition traite de la souveraineté fiscale et de l'objet de la loi en général. La souveraineté fiscale du canton est expressément mentionnée. Chaque canton jouit de cette souveraineté, sans qu'une loi fédérale particulière ne soit nécessaire, en raison de l'absence de toute compétence constitutionnelle de la Confédération, et par le jeu de l'article 3 Cst. La loi a pour objet l'impôt sur les successions et les donations. Hormis le canton de Schwyz qui ne prélève aucun impôt sur les successions ni sur les donations et le canton de Lucerne qui renonce à imposer la plupart des donations (quelques-unes sont toutefois soumises à l'impôt sur les successions), tous les autres cantons prélèvent un impôt aussi bien sur les successions que sur les donations. L'imposition des donations correspond à un impératif de justice fiscale et est indispensable si l'on veut éviter que les contribuables ne transfèrent leur patrimoine entre vifs afin d'éviter l'impôt sur les successions. C'est d'ailleurs la solution retenue par le législateur fribourgeois qui a refusé de prendre en considération la motion Denis Boivin/Claude Masset (039.03) demandant la suppression de l'impôt sur les donations.

Art. 2

A l'instar de ce que prévoit la LDMG, le projet n'entend pas, dans le but de respecter l'autonomie communale, imposer aux communes l'introduction d'un impôt, raison pour laquelle il leur conserve la faculté de prélever des centimes additionnels communaux (al. 1). Cela dit, si les communes font usage de leur faculté, elles en font obligatoirement usage pour toutes les opérations soumises à un prélèvement d'impôt sur les successions et les donations par l'Etat. Le prélèvement des centimes additionnels communaux est alors lié à celui de l'impôt cantonal (al. 2), les communes ayant uniquement la compétence de fixer le taux de prélèvement de leurs centimes additionnels, dans les limites de l'article 24 al. 1. Ce système, conforme à la situation actuelle (art. 15 al. 1 LICo), n'empêche pas le Conseil d'Etat de contraindre une commune obérée à recourir au prélèvement de centimes additionnels (art. 40 LICo).

Art. 3 Champ d'application

Cette disposition définit le champ d'application de l'impôt sur les successions et les donations. A cet effet, les circonstances de rattachement justifiant l'assujettissement à l'impôt sont définies, et la souveraineté fiscale du canton est délimitée sur le plan intercantonal et international. Les règles dégagées par la jurisprudence du Tribunal fédéral en application de l'article 127 al. 3 Cst (art. 46 al. 2 aCst) concernant l'interdiction de la double imposition, de même que les conventions internationales en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions sont applicables.

L'assujettissement à l'impôt sur les successions et les donations se fonde sur des circonstances de rattachement personnelles ou économiques. S'agissant du rattachement personnel (al. 1 let. a et b), ce sont les faits relatifs – non pas au contribuable – mais au défunt ou au donateur qui sont déterminants. La compétence de prélever l'im-

pôt frappant la fortune mobilière appartient au canton du dernier domicile du défunt ou du donateur au moment de la dévolution pour cause de mort ou de la libéralité entre vifs. Le domicile se définit, pour l'essentiel, d'après les règles du droit civil. Par domicile, on entend ainsi le lieu où la personne (défunt ou donateur) réside avec l'intention de s'y établir durablement (art. 23 al. 1 CC), ou le lieu où se situe le centre de ses intérêts. La règle du rattachement au domicile connaît toutefois deux exceptions. D'une part, la lettre a prévoit également, comme circonstance de rattachement, le lieu d'ouverture de la succession. En principe, la succession est ouverte au dernier domicile du défunt (art. 538 al. 1 CC); la mention du lieu d'ouverture de la succession est toutefois nécessaire dans les cas où le dernier domicile du défunt ne peut plus être déterminé avec certitude (par ex. en cas de déclaration d'absence) ou lorsque des faits fondant l'imposition sont attribués à la Suisse dans les relations internationales. D'autre part, pour les immeubles ou les droits grevant de tels immeubles, c'est le lieu de situation qui est déterminant (al. 1 let. c). Dans ce cas, l'assujettissement est fondé sur un rattachement économique, admis de façon générale dans tous les systèmes fiscaux.

Selon l'alinéa 2, la souveraineté fiscale en cas de transfert d'actions d'une société immobilière appartient au canton de domicile du défunt ou du donateur. Actuellement, l'article 4 al. 3 LE assimile aux mutations d'immeubles les transferts d'actions de sociétés immobilières conférant à l'acquéreur la libre disposition juridique ou économique de l'immeuble. Selon cette disposition, la souveraineté fiscale appartient, en cas d'acquisition d'actions à titre gratuit, au canton de situation de l'immeuble. Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé que les actions d'une société immobilière sont des choses mobilières et que, dès lors, la souveraineté fiscale appartient au canton de domicile du défunt ou du donateur et non pas au canton du lieu de situation des immeubles (ATF 108 Ia 252; JdT 1984 I 264).

Les alinéas 3 et 4 traitent du droit international. Le principe selon lequel la fortune mobilière est rattachée au domicile – ou siège au regard du droit fiscal – du défunt ou du donateur au moment de la dévolution de fortune est également valable. La souveraineté fiscale ne peut dès lors s'étendre aux biens mobiliers sis dans le canton que lorsqu'une convention internationale en vue d'éviter les doubles impositions confère la souveraineté fiscale au pays du lieu de situation ou de l'établissement stable (al. 3). Tel est le cas pour les conventions de double imposition conclues avec l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, la Norvège, la Suède, les Pays-Bas, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Soumettre tous les biens mobiliers sis dans le canton à l'imposition irait trop loin. A noter qu'il n'existe pas de convention en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur les donations. Selon l'alinéa 4, les dispositions spéciales de conventions internationales demeurent dans tous les cas réservées.

Art. 4

Cette disposition fixe le point de rattachement à la commune créancière des centimes additionnels en application de l'article 15 LICo. Ainsi, les centimes additionnels sont dus à la commune du dernier domicile du défunt ou du donateur (al. 1; art. 15 al. 3 LICo). La disposition introduit toutefois, conformément à l'article 3 al. 1 let. b, le rattachement au siège du donateur qui ne figure pas à

l'article 15 LICO. S'il s'agit d'une personne sous tutelle, les centimes additionnels ne sont pas dus à la commune du siège de l'autorité tutélaire en application du droit civil (art. 25 al. 2 CC), mais à la commune de son dernier domicile de fait, à l'exclusion de la commune de son dernier séjour, pour autant que ce dernier domicile soit situé dans le canton (al. 2; art. 15 al. 3 LICO). Si une succession, un legs ou une libéralité porte sur un immeuble, les centimes additionnels sont dus proportionnellement à la commune de son lieu de situation (al. 3; art. 15 al. 4 LICO).

Art. 5 Objet de l'impôt

La disposition définit d'une manière générale l'objet de l'impôt sur les successions (al. 1) et l'objet de l'impôt sur les donations (al. 2 et 3).

Alinéa 1

L'impôt sur les successions a pour objet toute dévolution de patrimoine aux héritiers et légataires, et se réfère, comme actuellement, au système de l'impôt sur les parts héréditaires, lequel correspond au régime en vigueur dans la grande majorité des cantons. Ce système permet, contrairement à celui de l'impôt sur la masse successorale, de tenir compte du rapport personnel qui existe entre le bénéficiaire et le défunt, et de fixer la charge fiscale en fonction du degré de parenté et du montant de la part dévolue. Les dévolutions imposables comprennent toute acquisition en vertu du droit successoral, qu'il s'agisse d'une succession fondée sur la loi ou sur une disposition pour cause de mort (testament, pacte successoral ou donation pour cause de mort). Les différentes causes de dévolution sont énumérées à titre exemplatif.

Institution d'héritier

Il y a institution d'héritier lorsque le disposant désigne un ou plusieurs héritiers pour l'universalité ou une quote-part de sa succession.

Legs

Les legs reposent sur une disposition de dernière volonté ou sur un pacte successoral. A l'ouverture de la succession, le légataire acquiert une créance en délivrance du legs envers les héritiers qui en sont les débiteurs. Le légataire obtient ainsi une valeur patrimoniale fondée sur le droit successoral.

Fondation pour cause de mort

Selon les termes de «fondation pour cause de mort», on entend la constitution d'une fondation par disposition de dernière volonté. Cet acte entraîne le transfert pour cause de mort d'un patrimoine et – en tant que dévolution successorale – donne lieu au prélèvement de l'impôt sur les successions.

Substitution vulgaire

La substitution vulgaire est une disposition par laquelle le *de cuius* désigne une ou plusieurs personnes qui recueilleront la succession ou le legs si l'héritier ou le légataire désigné en première ligne prédécède ou répudie.

Substitution fidéicommissaire

La substitution fidéicommissaire est une disposition par laquelle le *de cuius* (A) institue deux héritiers successifs (art. 488 al. 1 CC) ou désigne deux légataires successifs (art. 488 al. 3 CC), le premier, le *grevé* (B), étant tenu de délivrer la succession ou le legs au second, l'*appelé* (C), en principe au décès du *grevé* (B) ou au terme d'un

certain délai fixé par le disposant (ouverture de la substitution). La substitution fidéicommissaire entraîne donc deux dévolutions successives qui toutes deux doivent être imposées. Tant l'héritier ou le légataire *grevé* (B) que l'*appelé* (C) devront s'acquitter d'un impôt sur les successions.

Exemple: A institue son frère B héritier de tous ses biens. A sa mort, sa fortune sera dévolue à son cousin C.

Donation pour cause de mort

La donation pour cause de mort est une donation dont l'exécution est fixée au décès du donateur. En vertu de l'article 245 al. 2 CO, la donation pour cause de mort est soumise aux règles sur les dispositions pour cause de mort. Sa validité est ainsi subordonnée aux règles applicables aux pactes successoraux, en particulier aux exigences concernant la forme de l'acte. Aussi, se justifie-t-il de traiter la donation pour cause de mort comme une dévolution successorale soumise à l'impôt sur les successions.

Alinéa 2

Cet alinéa définit l'objet de l'impôt sur les donations. La notion de donation au sens du droit fiscal doit se comprendre au sens large. Elle se caractérise par les éléments suivants: l'attribution d'un bien provenant de la fortune d'un tiers, le caractère gratuit de cette attribution et l'enrichissement qui doit en découler. L'attribution faite en exécution d'une obligation, même s'il s'agit d'une obligation imparfaite (ex. obligation naturelle déduite du jeu ou du pari, devoir moral consistant à soutenir un proche parent au-delà des exigences légales, dette prescrite), ne constitue pas une donation soumise à l'impôt. Les différentes formes de libéralité sont mentionnées à titre exemplaire.

Affectation de biens à la création d'une fondation ou à une fondation existante

Les libéralités à une fondation sont des donations imposables, lorsqu'elles sont en relation avec la constitution d'une fondation ou qu'elles sont faites à une fondation existante. L'affectation de biens à la création d'une fondation est mentionnée par souci de clarté; elle doit éviter qu'on se demande si les conditions d'une donation imposable sont bien remplies lorsque les biens sont affectés à une fondation à créer, mais qui ne l'est pas encore.

Acte constitutif d'entretien viager ou de rente viagère

L'imposition des libéralités provenant d'un contrat d'entretien viager ou d'un acte constitutif de rentes viagères correspond à la solution actuelle (art. 14 let. g LE).

Acquisition de droits réels restreints ou de droits personnels

Pour les droits réels restreints, des précisions sont apportées à l'article 6 let. a. L'acquisition de droits personnels, par exemple une cession de créance ou une reprise de dette, déclenche l'imposition chaque fois qu'elle constitue une libéralité.

Alinéa 3

Cet alinéa énonce les cas particuliers qu'il y a lieu d'assimiler à des libéralités entre vifs soumises à l'impôt sur les donations. Il en va ainsi notamment de l'avancement d'hoirie et du pacte de renonciation à succession à titre onéreux.

Avancement d'hoirie

Par avancement d'hoirie, il convient de comprendre la libéralité qu'un *de cuius* fait de son vivant à des héritiers légaux en avance sur leur future part successorale. Il s'agit d'une institution qui présente toutes les caractéristiques d'une donation entre vifs, puisque par l'avancement d'hoirie, le donataire acquiert la pleine propriété des biens transférés et peut en principe les garder même s'il renonce à la succession ou répudie. Reporter l'imposition au décès présenterait en revanche des difficultés quant à la détermination de l'assiette fiscale et à l'exécution de la créance d'impôt. L'imposition de l'avancement d'hoirie au titre de l'impôt sur les donations peut certes également présenter des difficultés, lorsque le bénéficiaire de la libéralité est tenu au rapport dans le cadre de la succession. La seule éventualité d'un rapport n'est cependant pas un motif suffisant pour ne pas soumettre l'avancement d'hoirie à l'impôt sur les donations et reporter l'imposition à l'ouverture de la succession. On ignore en effet, au moment de l'avancement d'hoirie, s'il y aura obligation de rapporter ou non; si cette obligation devient effective lors du règlement des droits successoraux, il en sera naturellement tenu compte par une déduction correspondante de l'impôt.

Pacte de renonciation à succession à titre onéreux

Le pacte de renonciation à succession (art. 495 ss CC) conclu à titre onéreux représente un cas particulier de libéralité entre vifs provenant d'un pacte successoral. Celui qui renonce contractuellement à sa future part successorale ne participera pas à la succession du disposant et ne s'acquittera ainsi pas de l'impôt sur les successions. Si le renonçant reçoit une indemnité de la part du disposant pour la renonciation à son expectative, il s'agit d'une donation entre vifs imposable.

Art. 6

Cette disposition énumère les cas particuliers soumis à l'impôt sur les successions et les donations.

Lettre a

L'actuelle LE ne vise que la constitution de droits d'usufruit (art. 4 al. 1 LE). Le projet étend l'imposition à la constitution de droits d'habitation, ainsi qu'à la constitution et la cession de droits de superficie. Cette extension de l'imposition se justifie par souci de parallélisme avec la LDMG qui soumet aux droits de mutation l'acquisition de tels droits lorsqu'elle a lieu à titre onéreux (art. 3 let. b LDMG).

Lettre b

L'imposition de la remise de dette est soumise à la condition que le débiteur soit solvable. Elle suppose en outre qu'il existe une obligation du débiteur au moment de la remise de dette. Ainsi, par exemple, il est exclu que la remise d'une dette prescrite soit imposée. En principe, seule la remise d'une dette privée peut être imposée. En effet, la remise d'une dette commerciale est soumise à l'impôt sur le revenu chez le bénéficiaire; elle ne saurait donc être imposée au titre de l'impôt sur les successions et les donations, sous peine de provoquer une double charge fiscale.

Lettre c

La charge est une disposition de l'auteur de la libéralité qui oblige le bénéficiaire de celle-ci à une prestation en

faveur du donateur ou d'un tiers. Les charges les plus courantes sont l'usufruit, la rente et le droit d'habitation. La charge est indépendante de la valeur des biens transmis. Elle se distingue dès lors de la contre-prestation qui est la caractéristique de l'acte à titre onéreux. La constitution d'une charge n'est soumise à l'impôt que lorsqu'elle procure un avantage patrimonial à un tiers bénéficiaire. Lorsqu'elle est constituée en faveur du donateur, elle ne saurait donc être soumise à l'impôt, car elle ne procure aucun enrichissement au donateur qui ne fait que «retenir» une partie de la donation.

Lettre d

Elle vise les cas où il y a un accroissement de propriété, sans qu'il y ait un véritable transfert du point de vue juridique (par ex. acquisition ou accroissement d'une part de propriété commune, acquisition d'une part supplémentaire lors d'un partage de société simple).

Lettre e

L'imposition concerne les prestations d'assurance sur la vie versées sous forme de capital ou de rente. Afin d'éviter tout risque de double imposition, sont soumises à l'impôt sur les successions et les donations les prestations d'assurance qui ne sont pas imposées au titre de l'impôt sur le revenu. Cela concerne notamment les assurances sur la vie susceptibles de rachat financées au moyen de primes périodiques ou d'une prime unique. Pour l'imposition de la prestation d'assurance, il est sans importance que la préention acquise par le bénéficiaire soit échue ou non. La prestation peut échoir avant ou après le décès du *de cuius*. L'héritier peut aussi n'acquiescer qu'une créance ensuite du décès du *de cuius*, créance qui ne sera pas encore échue lors de ce décès. Dans tous ces cas, l'élément déterminant consiste en l'acquisition du droit à la prestation.

Lettre f

Elle rappelle simplement qu'une imposition peut avoir lieu, indépendamment des formes juridiques choisies pour l'acquisition de droits, lorsqu'on est en présence d'un fait en vue d'éviter l'impôt. Dans un tel cas, en effet, la doctrine et la jurisprudence admettent que, même sans base légale formelle, l'autorité fiscale retienne le résultat obtenu du point de vue économique. Encore faut-il, toutefois, la réunion de trois conditions:

- la forme juridique de l'opération est insolite, inadéquate ou anormale, en tout cas inadaptée aux données économiques;
- le choix de cette forme est abusif et n'a pour but que de faire l'économie de l'impôt qui aurait été prélevé si l'affaire avait été réglée normalement;
- la voie choisie entraînerait effectivement une notable économie d'impôt pour le contribuable si le fisc l'admettait.

Si ces trois conditions sont remplies, l'autorité fiscale peut ne pas tenir compte de la forme juridique choisie par le contribuable et se fonder, pour l'imposition, sur les actes qui auraient été choisis par une personne de bonne foi. Il s'agit en fait d'une extension du champ d'application de la loi fiscale. Le choix d'une forme insolite crée d'emblée la présomption que le contribuable cherche à faire une économie d'impôt. Il appartient à ce dernier d'établir que la forme juridique adoptée a été choisie pour d'autres motifs que des considérations fiscales.

Art. 7

La disposition traite du cas de l'acte mixte (donation mixte), soit d'un transfert entre vifs opéré pour partie à titre gratuit et pour partie à titre onéreux. La donation mixte est ainsi un complexe de deux actes juridiques différents, l'un à titre onéreux, une vente, l'autre à titre gratuit, une donation. Sous l'angle du droit fiscal, lorsque l'acte de transfert porte sur un objet mobilier, seul l'impôt sur les donations est prélevé. En revanche, lorsque l'acte porte sur un immeuble, la partie onéreuse donne lieu au prélèvement de droits de mutation selon la LDMG et la partie gratuite au prélèvement de l'impôt sur les donations.

S'agissant de l'imposition de la donation mixte, qu'elle porte sur une chose mobilière ou immobilière, la première question qui se pose est celle de la qualification de l'acte. En matière immobilière par exemple, comme la partie onéreuse de l'acte est soumise à un impôt (droits de mutation) nettement plus favorable que l'impôt sur les donations, l'acte porte souvent l'intitulé «contrat de vente» plus avantageux fiscalement. Cela dit, l'autorité fiscale n'est pas liée par la dénomination (vente ou donation) choisie par le contribuable; cela signifie qu'elle peut s'écarter de la forme juridique retenue par les parties pour leur acte. Ainsi, que l'acte soit intitulé contrat de vente ou donation, il peut présenter les caractéristiques d'une donation mixte. En outre, le projet retient une notion de la donation différente de celle du droit civil, qui règle les relations entre les deux parties au contrat, alors que le droit fiscal ne s'occupe que de la situation patrimoniale du donataire et lui impose une contribution du seul fait qu'il s'est enrichi sans fournir de contre-prestation en cas de donation pure et simple ou de contre-prestation équivalente en cas de donation mixte. Ainsi, seule la notion économique de la donation est déterminante, de sorte que tout acte entre vifs à titre gratuit qui comporte un enrichissement du bénéficiaire doit être considéré comme une donation (D. YERSIN, L'imposition de la donation mixte *in* Revue fiscale 1984 p. 271 ss, 273). Alors que l'acte d'attribution et la gratuité constituent les éléments objectifs de la donation, l'intention libérale en est l'élément subjectif. Elle doit correspondre aux éléments objectifs qu'elle permet de qualifier. Il ne s'agit pas de la volonté exprimée par les parties, comme en droit civil, mais bien de la «cause» juridique de l'acte (D. YERSIN, *op. cit.*, p. 274). Dans cette mesure, le projet, en accord avec la jurisprudence du Tribunal fédéral, fonde l'imposition de la donation mixte sur la disproportion objective entre la prestation et la contre-prestation et non pas sur le fait qu'il y ait une volonté de donation (Revue fiscale 1998 p. 677; dans le même sens M. OEHRLI, Die gemischte Schenkung im Steuerrecht, Zurich 2000, p. 40 ss ainsi que p. 111 à 143). En pratique et en matière immobilière, l'article 7 doit être interprété en lien avec l'article 17 LDMG dont il est le corollaire. Ainsi, lorsque les prestations convenues semblent ne pas correspondre à une valeur vénale présumée, le Conservateur du registre foncier saisi de l'inscription d'un transfert immobilier devra examiner les «circonstances», soit les faits existant lors de la conclusion de l'acte de transfert. Lorsqu'il existe des circonstances permettant d'objectiver l'intention libérale, l'acte devra être qualifié d'acte mixte. Par exemple, à l'origine d'une donation mixte, il y a fréquemment un lien de parenté ou d'amitié entre les parties. A contrario, lorsque ces «circonstances» ne lui permettent pas de retenir l'existence d'une libéralité, parce que la différence de valeur entre prestation et contre-prestation tire son origine d'une autre «cause» que celle de vouloir faire une libéralité (par

ex. le vendeur n'a pas donné libre jeu au marché [par ex. pas d'annonces] ou il n'y a aucun marché pour l'objet en question), le Conservateur du registre foncier assimilera l'acte à un transfert à titre onéreux dans sa totalité (art. 17 LDMG) et fixera la base de calcul pour l'imposition en application de l'article 12 LDMG et de la jurisprudence du Tribunal administratif (RFJ 1999 p. 155 ss).

Comme la donation mixte se caractérise essentiellement par la disproportion entre la valeur du bien transféré et la contre-prestation, l'évaluation du bien est indispensable. Celle-ci doit permettre d'apprécier l'importance respective des deux composantes de l'acte. Seule la valeur vénale objective – réelle – du bien, c'est-à-dire le prix qui aurait pu être obtenu, dans des conditions normales, d'une tierce personne, doit servir de base à cette estimation. L'examen de la transaction, dans la mesure où il intéresse un tiers, en l'occurrence l'Etat, doit en effet se faire par référence à des valeurs objectives (RFJ 1994, p. 408 consid. 3a; ACCR FR 1987 VI. A N° 4 et les références citées). Il faut ainsi comparer les prestations convenues (prix payé) avec la valeur vénale de l'immeuble, de manière à établir, par différence, l'existence et l'importance de l'éventuelle donation. Cette comparaison permettra au Conservateur d'établir la proportion de la partie onéreuse de l'acte et, par voie de conséquence, celle de la partie gratuite. Ainsi, il y aura donation mixte lorsque, dans l'acte de transfert d'un immeuble instrumenté en la forme d'un contrat à titre onéreux ou à titre gratuit, le prix a été fixé manifestement au-dessous de la valeur réelle du bien cédé, dans l'intention de faire une donation au cessionnaire. Il ne suffit pas, pour qu'il y ait à la fois vente et donation, que le contrat soit simplement très avantageux pour l'une des parties. Il faut encore que le Conservateur puisse constater une disproportion évidente entre le prix et la valeur objective du bien au moment de la cession. La disproportion doit être assez grande pour que les parties, en y apportant une attention suffisante, aient dû en avoir conscience (P.-H. STEINAUER, Le droit des successions, Berne 2006, p. 118, n. 34). Sans poser de règle absolue, la disproportion à partir de laquelle la question d'un acte mixte se pose est de l'ordre de 20% (P. CRAUSAZ, La nouvelle loi fribourgeoise sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG), *in* RFJ 1996 p. 81 ss, p. 93 et les références citées). Lorsque le Conservateur aura qualifié l'acte de donation mixte (et non pas d'acte entièrement à titre onéreux), il imposera alors la partie onéreuse de l'acte selon les règles de la LDMG (prix) et le service des impôts sur les successions et les donations imposera la partie gratuite selon les règles de la LISD.

Exemple de donation mixte d'un immeuble: Par acte intitulé contrat de vente, A vend à son neveu B un immeuble pour le prix de 360 000 francs, moyennant les modalités de paiement suivantes: paiement en espèces par 120 000 francs, reprise de la dette hypothécaire par 160 000 francs et prise en compte de la valeur capitalisée d'un droit d'habitation constitué en faveur de A égale à 80 000 francs. La valeur vénale objective retenue par le Conservateur du registre foncier de l'immeuble s'élève à 600 000 francs et la valeur fiscale à 350 000 francs.

Prix payé:	360 000 francs (120 000 francs + 160 000 francs + 80 000 francs)
Valeur vénale objective:	600 000 francs
Partie onéreuse:	360 000 francs (60% de 600 000 francs)
Partie gratuite:	40% (240 000 francs par rapport à 600 000 francs)

Dans l'exemple choisi, le prix payé, soit 360 000 francs, fait l'objet d'une vente et sera soumise aux droits de mutation en application de l'article 12 LDMG. Quant à la part donnée de l'immeuble qui s'élève à 240 000 francs, elle sera imposée sur la base de la valeur fiscale (art. 11), soit 350 000 francs. L'assiette de l'impôt sur les donations sera donc de 140 000 francs (40% x 350 000 francs).

Le projet renonce à poursuivre la pratique actuelle de la LE, selon laquelle l'assiette de l'impôt sur les donations est déterminée par la valeur fiscale de l'immeuble déduction faite du prix payé. Selon cette pratique, un prélèvement d'impôt sur les donations est ainsi exclu lorsque, comme dans l'exemple, le prix est de 360 000 francs et la valeur fiscale de 350 000 francs. Il s'ensuit que les donations mixtes ne sont presque jamais imposées. Cette pratique ne convainc pas puisqu'elle télescope deux questions: celle de la qualification de l'acte et celle de la base de calcul de l'imposition. On ne saurait en effet exclure l'existence d'une donation mixte pour la seule raison que la valeur fiscale de l'immeuble est inférieure ou égale à son prix de vente. Ainsi, se référer à la valeur fiscale plutôt qu'à la valeur vénale objective – réelle – de l'immeuble, conduit à des incohérences, puisqu'on prétend comparer des valeurs établies selon des critères différents (D. YERSIN, op. cit., p. 276). La solution retenue présente l'avantage de la cohérence et garantit un traitement plus égal entre les contribuables. Le bénéficiaire d'une donation mixte n'est ni avantagé, ni désavantagé par rapport au donataire d'un immeuble entier; il ne l'est pas non plus par rapport à l'acquéreur d'un immeuble à titre onéreux.

Art. 8 Exonérations

Alinéa 1

La disposition énumère les bénéficiaires – personnes physiques ou morales – qui sont exonérés de l'impôt en raison de leur qualité (exonérations subjectives).

La Confédération et ses établissements (let. a) ne sont exonérés que si la législation spéciale le prévoit. Une disposition majeure figure à l'article 62d de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010; anciennement art. 10 de la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération: LGar). Cette exonération est conforme au droit en vigueur (art. 76 let. j LE) et correspond à celle prévue aux articles 97 al. 1 let. a LICD et 23 al. 1 let. a LHID.

L'exonération du canton, des communes ou groupements de communes, des corporations ecclésiastiques, des personnes juridiques canoniques reconnues de droit public, ainsi que des autres collectivités territoriales du canton, y compris leurs établissements (let. b, c et d), est conforme au droit en vigueur (art. 76 let. i al. 2 et let. j LE). Cette règle correspond également à celle prévue par les articles 97 al. 1 let. b et c LICD et 23 al. 1 let. b et c LHID.

L'exonération des époux (let. e) a été introduite dans la LE par le législateur de la LDMG (art. 68 al. 2 LDMG et 4 al. 6 LE). Les partenaires enregistrés sont traités au même titre que les conjoints en application de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (loi sur le partenariat; LPart; RS 211.231) et de la loi du 26 juin 2006 inscrivant le partenariat enregistré dans la législation cantonale (RSF 211.2.5), toutes deux entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

La lettre f reprend l'exonération des parents en ligne directe prévue dans la LE depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1934 (art. 4 al. 6 LE).

Alinéa 2

La disposition énonce les bénéficiaires – personnes physiques ou morales – qui sont exonérés de l'impôt lorsque certaines conditions objectives sont remplies.

La lettre a consacré, par souci de coordination avec la LICD et la LHID, l'exonération des personnes morales qui poursuivent des buts de service public, d'utilité publique ou culturel (cf. art. 97 al. 1 let. g et h LICD et 23 al. 1 let. f et g LHID). Elle élargit ainsi le système prévu par l'article 76 let. i al. 2 LE, en ce sens que non seulement les personnes morales qui poursuivent un but d'utilité publique, mais encore celles qui poursuivent des buts de service public ou culturel sont exonérées de l'impôt. Pour que l'exonération soit effective, il suffit que les conditions identiques à celles posées par la LICD et la LHID et nécessaires pour accorder l'exonération soient remplies concrètement au moment de la dévolution.

La lettre b exonère les institutions de prévoyance professionnelle de droit privé ou public qui ont la personnalité juridique, dans la mesure où leurs revenus et leurs éléments de fortune sont exclusivement affectés à des fins de prévoyance professionnelle en application de l'article 80 al. 2 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40), qui exonère également ces institutions des impôts directs des cantons et des communes. Cette exonération est reprise de l'article 76 let. i al. 2 LE et correspond à celle prévue aux articles 97 al. 1 let. e LICD et 23 al. 1 let. d LHID.

Les exonérations prévues aux lettres c, d, e et f ont été introduites dans la LE par le législateur de la LDMG (art. 68 al. 2 LDMG; art. 76 let. a, f et l LE).

La lettre g reprend l'exonération des bénéficiaires en cas de transferts immobiliers déterminés par des opérations d'améliorations foncières, introduite par la loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières (art. 76 let. e LE; art. 227 de la loi sur les améliorations foncières – RSF 917.1).

La lettre h réserve les cas d'exonération prévus par d'autres dispositions légales. On mentionnera l'article 80 al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1).

Alinéa 3

Cet alinéa introduit une exception en raison du caractère non périodique de l'impôt. Le rappel d'impôt est prévu lorsque la condition de l'affectation des biens n'est pas respectée dans un délai de dix ans. En matière d'impôt sur les successions et les donations, il n'est en effet pas possible de prévoir la condition de l'irrévocabilité – pour toujours – de l'affectation des biens meubles ou immeubles au but poursuivi comme pour les impôts directs.

Alinéa 4

Cet alinéa prévoit que, lorsqu'une libéralité est faite par une personne domiciliée dans le canton à une institution sise hors du canton, celle-ci est exonérée de l'impôt pour autant qu'elle le soit dans le canton de son siège ou qu'elle puisse l'être selon le droit fribourgeois. Cette

règle s'explique par le fait que les exonérations de l'article 8 reprennent les exonérations prévues par l'article 97 al. 1 let. a, b, c, e, g et h LICD en application de la LHID. Or, celle-ci impose que les mêmes critères soient appliqués par tous les cantons, ce qui rend obsolète le système des conventions de réciprocité entre les cantons.

Art. 9 Débiteurs ou débitrices

Alinéa 1

La disposition désigne les débiteurs de l'impôt.

Vu la nature de l'impôt, c'est de manière générale, comme dans la LE, le bénéficiaire d'une libéralité entre vifs (let. a) ou l'héritier (let. b) qui revêt la qualité de débiteur de l'impôt et des centimes additionnels communaux. Toutefois, en matière de dévolution pour cause de mort portant sur un legs, le projet ne reprend pas le système de la LE, qui désigne l'héritier comme débiteur de l'impôt dû pour le legs, à charge pour lui de se faire rembourser par le légataire, à moins que l'objet du legs ne soit en la possession du légataire au moment de l'ouverture de la succession (art. 32 LE). Pour des raisons pratiques, le projet confère la qualité de débiteur de l'impôt dû pour un legs à celui qui se trouve enrichi, le légataire (let. b). C'est également la raison pour laquelle le legs est déduit de la masse successorale (art. 20 al. 1 let. c).

En cas de substitution fidéicommissaire, tant le grevé que l'appelé sont les débiteurs de l'impôt sur les successions (let. c). Cette réglementation correspond à la solution retenue dans la plupart des cantons. En effet, la substitution fidéicommissaire suppose deux dévolutions successorales qui se suivent, la première du défunt au grevé, la seconde du grevé à l'appelé. Grévé et appelé seront tous deux imposés sur le montant effectif de la dévolution qu'ils reçoivent, chacun au taux applicable selon son degré de parenté avec le disposant. L'imposition de l'appelé au taux correspondant à son degré de parenté, non pas avec le grevé, mais avec le disposant se justifie par le fait que la cause juridique de la dévolution se trouve dans la disposition pour cause de mort du disposant. L'impôt doit donc être calculé d'après la situation de l'appelé vis-à-vis du disposant.

Le projet s'écarte ainsi du système de la LE, selon lequel la masse successorale n'est imposée qu'une seule fois et selon le degré de parenté le plus éloigné (art. 30 et 31 LE). En effet, selon ce système, le grevé paie l'impôt d'après son degré de parenté avec le disposant (art. 30 LE) et, lorsque c'est l'appelé qui succède, celui-ci doit, après avoir remboursé au grevé l'impôt qu'il a déjà payé, s'acquitter, cas échéant, de la différence s'il est soumis selon son degré de parenté avec le disposant à un impôt plus fort (art. 31 LE). En définitive, seul l'appelé s'acquitte de l'impôt. Ce système se révèle compliqué dans la pratique, notamment par rapport à l'obligation de l'appelé qui doit le plus souvent rembourser l'impôt déjà payé par le grevé non pas à celui-ci, mais à ses héritiers.

Les lettres d et e apportent des précisions en relation avec les droits réels restreints (droits d'usufruit, d'habitation et de superficie) et les prestations d'assurance.

Alinéa 2

En matière de succession fiscale, la disposition fixe, à l'instar de la LDMG (art. 11 al. 3 LDMG) et de la LICD (art. 12 al. 1 LICD), l'étendue de la responsabilité des héritiers. La succession fiscale pourra être mise en œu-

vre pour les libéralités soumises à prélèvement dont le défunt aura bénéficié de son vivant. Elle pourra être mise en œuvre même si la taxation n'a pas encore eu lieu du vivant du défunt: les héritiers seront solidairement responsables pour le paiement une fois la taxation opérée et devenue définitive. Revêtant la qualité de débiteur (cf. note marginale de l'art. 9), ils disposeront à ce titre des voies de droit pour remettre en cause le bien-fondé de la taxation. Afin d'éviter que les héritiers supportent une charge fiscale plus élevée que la valeur des biens dont ils héritent, leur responsabilité est limitée à concurrence de leur part héréditaire. A noter encore que le projet met en place une succession fiscale pour la créance fiscale et ses accessoires (intérêts moratoires), mais non pour les amendes fiscales (art. 59 ss). Il s'agit en effet de s'en tenir au principe de la culpabilité personnelle prévalant en droit pénal et, partant, de ne pas faire payer une amende à une personne qui n'a commis aucune infraction. Cela dit, les héritiers restent punissables en cas de fait personnel (ex. acte de complicité ou d'instigation, art. 63).

CHAPITRE 2: Assiette de l'impôt

Art. 10 En général

Cet article pose le grand principe de la base d'imposition qui est la valeur vénale, comme dans tous les cantons. Cette disposition qui fait défaut dans la loi actuelle d'une manière formelle est ici une fois pour toute consacrée d'une manière générale. La valeur vénale est celle qui est déterminante au moment de la naissance du droit de taxer, soit au moment de l'ouverture de la succession ou au moment de l'exécution de la libéralité (art. 31).

Art. 11 En particulier

Pour les immeubles, le projet maintient l'exception au principe de l'imposition à la valeur vénale. A l'instar de la LE, la base de calcul est la valeur fiscale fixée en application de la LICD par l'autorité compétente (le Service cantonal des contributions) comme pour l'impôt sur la fortune. Les dispositions de la LICD ont été adaptées à la LHID le 1^{er} janvier 2001. A noter que l'harmonisation ne concerne pas seulement la législation, mais aussi la pratique des autorités, qui toutes deux constituent du droit fiscal cantonal (ATF 123 II 588, 592; RDAF 1998 II p. 127, 130).

La valeur fiscale des immeubles non agricoles correspond à la valeur vénale, la valeur de rendement pouvant toutefois être prise en considération de façon appropriée (art. 14 al. 1 LHID et art. 54 al. 1 LICD). En vertu de la délégation de l'article 53 al. 3 LICD, le Conseil d'Etat a donné une définition de cette valeur fiscale qui est, en règle générale, déterminée par la moyenne arithmétique entre la valeur vénale (marchande) et le double de la valeur de rendement (art. 13 al. 1 de l'arrêté du 9 avril 1992 concernant l'imposition des immeubles non agricoles; RSF 631.33). La valeur vénale correspond au prix de vente qui peut être réalisé dans des conditions normales, exclusion faite de circonstances inhabituelles ou de situations personnelles (art. 54 al. 2 LICD et art. 15 de l'arrêté d'exécution susmentionné). Quant aux principes d'estimation de cette valeur, ils ont été largement développés par la jurisprudence du Tribunal administratif en rapport avec la LDMG (RFJ 1999 p. 126; p. 155). La valeur de rendement est déterminée par la capitalisation du rendement brut de l'immeuble (valeur locative fixée conformé-

ment aux art. 1 ss de l'arrêté d'exécution et état locatif; art. 54 al. 3 LICD et art. 14 de l'arrêté d'exécution).

La valeur fiscale des immeubles agricoles est estimée à la valeur de rendement (art. 14 al. 2 1^{re} phrase LHID et art. 55 LICD). Le Conseil d'Etat a fixé les critères d'évaluation de ces immeubles dans son arrêté du 3 février 1987 concernant l'imposition des immeubles agricoles (RSF 631.34).

Depuis l'introduction du système postnumerando annuel en 2001, la fortune imposable se calcule d'après son état et sa valeur à la fin de la période fiscale ou de l'assujettissement (art. 16 et 66 al. 1 LHID et art. 67 al. 1 LICD). Ainsi, pour l'impôt sur la fortune, la valeur fiscale des immeubles devrait être au mieux celle existant le 31 décembre de la période fiscale en cours. Pour l'impôt sur les successions et les donations, il se justifie, afin de ne pas retarder la procédure de taxation, de retenir la valeur fiscale valant à la fin de la période fiscale précédant la dévolution ou l'exécution de la libéralité et d'ajouter les éventuelles plus-values, résultant notamment d'un changement d'affectation du terrain, d'une construction ou d'un aménagement intérieur, depuis le 1^{er} janvier de la période fiscale en cours.

Art. 12

L'alinéa 1 règle l'imposition des transferts de biens mobiliers qui font partie de la fortune commerciale. Cet alinéa déroge au principe de l'imposition selon la valeur vénale prévue à l'article 10 et retient que la fortune commerciale des entreprises de personnes (raisons individuelles et sociétés de personnes) est imposée selon la valeur comptable déterminante pour l'impôt sur le revenu (cf. art. 56 al. 1 LICD). Cela tient au fait que l'impôt frappant les transferts d'entreprise est souvent source de difficultés, lorsque les successeurs ne sont ni le conjoint, ni les descendants exonérés de l'impôt.

L'alinéa 2 prévoit purement et simplement de ne pas imposer le mobilier de ménage usuel, par quoi il faut entendre le mobilier de ménage de valeur usuelle, et les objets personnels d'usage courant. Il est en effet judicieux d'adopter une solution semblable à celle prévue par la LICD, qui renonce à soumettre ces biens à l'impôt sur la fortune (art. 56 al. 2 LICD). Quant aux présents d'usage, le projet renonce également à les imposer, afin d'éliminer les cas bagatelles et d'éviter des difficultés de taxation. Par présents d'usage, il faut entendre les cadeaux faits dans une mesure usuelle à une occasion particulière (anniversaire, mariage, fin d'études, nomination, Noël, etc.). Il doit être usuel de faire un cadeau en pareille circonstance et il doit être usuel de faire un cadeau de cette importance. Pour en juger, on tiendra compte de la situation sociale du défunt ou de l'auteur de la libéralité, de son patrimoine et des us et coutumes dans la région (art. 5 al. 2 CC; P.-H. STEINAUER, *Le droit des successions*, Berne 2006, p. 119, n. 181).

Art. 13

Les alinéas 1 et 2 n'introduisent pas une exception à l'imposition selon la valeur vénale (cf. art. 10). D'une part, les titres cotés en bourse (al. 1) sont imposés à leur valeur boursière qui correspond à la valeur vénale. D'autre part, pour les titres qui ne sont pas cotés en bourse (al. 2), il se justifie de les imposer, non pas d'après leur valeur nominale, mais d'après la valeur déterminée par le Service cantonal des contributions qui se réfère aux Ins-

tructions concernant l'estimation des titres non cotés en vue de l'impôt sur la fortune publiées par la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat et par l'Administration fédérale des contributions.

Art. 14

Cette disposition relative à l'imposition des biens immatériels est nouvelle: même si ce genre de biens est déjà imposé actuellement, la LE ne contient aucune règle formelle à ce sujet. La disposition opère un renvoi à l'article 58 LICD, qui prévoit de manière générale l'imposition à la valeur vénale (al. 1), sauf pour les biens appartenant à la fortune commerciale, notamment les biens immatériels, qui sont imposés à la valeur comptable déterminante pour l'impôt sur le revenu (al. 2).

Art. 15

La disposition pose la base de calcul des prestations d'assurance. Si la prestation n'est pas échue au moment de l'attribution de l'assurance, le bénéficiaire obtient une valeur qui correspond, cas échéant, à la valeur de rachat. En revanche, si la prestation d'assurance échoit lors de son attribution, le montant entier de la prestation est pris en considération pour fixer la valeur d'assurance. L'article 15 tient compte de ces principes et comble ainsi une lacune de la loi actuelle qui ne traite que des prestations exigibles au décès en imposant le capital versé au bénéficiaire (art. 14 let. i LE).

Art. 16

Cette disposition règle l'imposition de la substitution fidéicommissaire.

Lorsque la personne grevée est tenue de rendre à l'appel la totalité des biens dévolus, il se justifie d'imposer le grevé comme un usufruitier, c'est-à-dire sur le rendement capitalisé de la succession dévolue (al. 1). Toutefois, au cas où l'appelé ne peut succéder et que le grevé acquiert les biens dévolus à titre définitif, ce dernier devient un véritable héritier ou légataire qui devra s'acquitter de l'impôt ordinaire sur les successions (al. 2). L'impôt qu'il aura déjà payé sur le rendement capitalisé lui sera évidemment porté en déduction.

L'alinéa 3 règle expressément le cas particulier de la substitution fidéicommissaire sur les biens résiduels. Souvent utilisée en pratique, la substitution fidéicommissaire réduite au solde permet au disposant (A) de prévoir que le grevé (B) n'est pas tenu de maintenir l'existence et la consistance de la succession, l'appelé (C) recevant seulement ce qui restera de ces biens au moment de la substitution.

Exemple: A institue son frère B héritier de tous ses biens, savoir 500 000 francs. A la mort de B, ce qui subsistera encore de la fortune de A sera dévolu à son cousin C. Au décès de B, C ne reçoit que 400 000 francs.

Cette forme particulière de substitution, qui n'est pas prévue par le Code civil, n'a pas été envisagée par le législateur de la LE de 1934. Ce n'est en effet que dans les années 70 que le Tribunal fédéral a jugé qu'elle est admise en droit suisse (ATF 100 II 92, JdT 1975 I 558; ATF 102 Ia 418). Il en résulte que l'article 31 LE est inapplicable en pratique. On ne saurait en effet imposer à l'appelé l'obligation de rembourser au grevé l'impôt que celui-ci a payé sur la totalité des biens, alors qu'il n'en a reçu qu'une partie. Le projet y remédie en instaurant un système qui supprime toute inégalité de traitement dans

la mesure où grevé et appelé paient l'impôt sur ce qu'ils reçoivent effectivement. Selon ce système, le grevé est imposé, non pas sur le rendement capitalisé comme dans la substitution fidéicommissaire ordinaire, mais sur la valeur des biens dévolus. Ce système tient ainsi compte de la situation du grevé qui peut disposer à sa guise non seulement des revenus de la fortune, mais également de sa substance. Cette solution correspond en tous points à celle retenue par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 25 février 2005 publié *in* RDAF 2005 p. 209 ss et *Revue fiscale* N° 9/2005 p. 701 ss.

Quant à l'appelé, il est imposé sur ce qu'il reçoit effectivement comme un héritier ordinaire (al. 4).

Art. 17

La règle de calcul que pose l'alinéa 1 pour les droits d'usufruit et d'habitation, ainsi que les rentes et autres prestations périodiques se retrouve dans la plupart des législations cantonales et également dans la LE pour le droit d'usufruit. La valeur capitalisée des prestations périodiques est déterminante dans ces cas. Cela signifie que cette valeur se détermine d'après la méthode générale appliquée à la capitalisation des rentes. Les tables usuelles en cours dont il s'agit sont actuellement les Tables de capitalisation STAUFFER/SCHAETZLE (actuellement 5^e édition, Zurich 2001). Lorsque le droit est concédé à une personne physique pour une durée indéterminée, il y a lieu d'appliquer les tables de mortalité (espérance de vie). Ces tables de mortalité ne sont en revanche pas utilisables pour une personne morale. Dans ce cas, pour ces droits de durée indéterminée concédés à une personne morale, la disposition ne prévoit pas une limite de capitalisation puisque celle-ci s'opère comme pour une rente perpétuelle (Table de capitalisation STAUFFER/SCHAETZLE N° 48). En revanche, l'alinéa 2 pose une limite générale de capitalisation pour tous les droits, qu'ils soient concédés à une personne physique ou à une personne morale, en ce sens que la capitalisation ne peut dépasser les trois quarts de la valeur déterminante pour le genre de bien sur lequel porte le droit, afin d'éviter le risque que l'imposition ne soit plus lourde que lors de l'acquisition du bien en pleine propriété.

Comme pour la LDMG (art. 16 al. 2 LDMG), la tâche de fixer les taux nécessaires (de rendement, d'intérêt) pour opérer une capitalisation est déléguée au Conseil d'Etat (al. 3). Cette délégation doit notamment permettre une adaptation rapide à l'évolution de certaines données économiques.

Art. 18

Le problème du droit de superficie cédé à titre gratuit réside dans le fait qu'il n'y a pas de rente à capitaliser pour permettre d'établir une base de calcul. L'assiette de l'impôt retenue, savoir la valeur fiscale pondérée en fonction de la durée du droit, tient compte du fait que plus le droit de superficie perdure plus il se rapproche de la pleine propriété. Il s'ensuit que si le droit de superficie est constitué pour la durée de cent ans, la base de calcul équivaudra pratiquement à la valeur fiscale effective puisque le superficiaire aura la quasi propriété de l'immeuble. La base de calcul du droit de superficie s'obtient de la même manière, qu'il s'agisse d'un droit distinct et permanent immatriculé au registre foncier ou d'une servitude et que le droit porte sur un immeuble construit ou non. Le montant imposable se calcule sur la base des dernières Tables de

capitalisation STAUFFER/SCHAETZLE (actuellement 5^e édition, Zurich 2001), en particulier de la table N° 46.

Exemple:

droit de superficie constitué sur un immeuble (terrain + bâtiment) dont la valeur fiscale est égale à **500 000 francs**:

base de calcul si le droit de superficie est constitué pour **15 ans**: 500 000 francs x (1 - 0.4172651) = **291 367 fr. 45** (table 46 au taux de 6%)

base de calcul si le droit de superficie est constitué pour **50 ans**: 500 000 francs x (1 - 0.0542884) = **472 855 fr. 80**

base de calcul si le droit de superficie est constitué pour **99 ans**: 500 000 francs x (1 - 0.0031241) = **498 437 fr. 95**

Art. 19

La disposition prend en compte les situations difficiles dans lesquelles l'autorité de taxation peut se trouver pour opérer une taxation. Cela vaut avant tout pour l'estimation des objets mobiliers, tels les tableaux et autres œuvres d'art.

Art. 20 Déductions objectives

Cette disposition énumère les déductions à prendre en compte lors du calcul de l'impôt sur les successions et les donations.

Alinéa 1

Comme l'impôt sur les successions frappe les dévolutions de fortune nette, il y a lieu de déduire de la masse à partager les dettes du défunt (let. a), les dettes grevant la dévolution (let. b), ainsi que les legs (let. c).

La lettre a prévoit la déduction des dettes dont le défunt répondait personnellement à l'ouverture de la succession. Elles doivent avoir été constituées du vivant du *de cuius*, mais leur échéance n'a pas d'influence sur leur déductibilité, puisqu'elles passent normalement aux héritiers. Ce sont par exemple les dettes hypothécaires, les dettes envers le conjoint survivant découlant de la liquidation du régime matrimonial, les dettes d'impôt sur le revenu et la fortune. Selon l'article 603 al. 2 CC, sont également comprises dans les dettes du défunt les indemnités dues aux enfants et petits-enfants qui ont fourni des prestations au ménage commun qu'ils formaient avec le *de cuius* (art. 334 et 334^{bis} CC - Lidlohn).

La lettre b prévoit la déduction des dettes grevant la dévolution. Il s'agit des diverses dépenses et dettes qui ne sont pas dues par la personne du défunt, mais qui sont causées par le fait même de son décès ou de la dévolution. En revanche, les frais liés au partage sont à la charge des seuls intéressés, à savoir les héritiers, et ne sont pas déductibles. Tous les frais grevant la dévolution réduisent le montant que les héritiers ont à se partager et doivent donc être déduits de la masse successorale. Les frais funéraires recouvrent l'ensemble des dépenses liées aux obsèques et peuvent être déduits forfaitairement, à concurrence de 10 000 francs, ou jusqu'à 15 000 francs au maximum sur présentation de pièces justificatives en application de l'arrêté du 12 janvier 1988 du Conseil d'Etat concernant la déduction des frais mortuaires pour le calcul des droits d'enregistrement (RSF 635.2.15). Quant aux frais de la dévolution, ils recouvrent toutes les dépenses nécessaires

pour que la succession puisse être liquidée conformément à la loi. Parmi ces dépenses, figurent notamment les frais de scellés et d'inventaire, les frais inhérents à l'ouverture de la succession (par ex. les frais d'ouverture de testament), à l'office du juge de paix, à la liquidation officielle, les dépenses de l'administration de la succession, les honoraires de l'exécuteur testamentaire, les frais découlant de la déclaration d'absence, ainsi que les frais de justice et d'avocats engagés par la succession pour faire valoir ses droits (procès). Pour ces derniers en particulier, si seulement certains héritiers engagent un tel procès, dont l'issue n'est susceptible d'affecter que leur propre droit dans la succession, ces frais sont déductibles de la part héréditaire revenant à chaque héritier partie au procès, et non pas de l'ensemble de la succession. Les frais d'entretien des héritiers qui étaient logés et nourris dans la demeure et aux frais du défunt et qui doivent être pris en charge par la succession durant le mois qui suit le décès (art. 606 CC), ainsi que l'indemnité équitable due aux enfants encore en formation ou infirmes (art. 631 al. 2 CC) constituent des dettes de la succession qui doivent également être déduites.

L'acquisition de l'objet du legs (let. c) ne s'opère pas de plein droit. Le légataire n'obtient en effet qu'une créance tendant à la délivrance du legs contre un héritier spécialement désigné par le disposant ou, à défaut, contre les héritiers légaux ou institués (art. 562 al. 1 CC). Le legs constitue dès lors une dette de la dévolution qu'il convient de déduire au même titre que les autres dettes énoncées aux lettres a et b.

Alinéa 2

Lorsque l'objet du legs est grevé d'une dette mise à la charge du légataire, par exemple une dette hypothécaire pour le legs d'un immeuble, il y a lieu de déduire cette dette de la valeur de la libéralité, le légataire ne devant en effet être imposé que sur ce qu'il reçoit effectivement.

En cas de donation pure et simple, les dettes mises à la charge du donataire ont également pour effet de réduire le montant donné, dans la mesure où elles ne constituent pas une contre-prestation (donation mixte; art. 7). Elles doivent donc aussi être portées en déduction de la donation brute.

Alinéas 3 et 4

Ces dispositions règlent le régime des déductions en cas de transfert ou de dévolution d'un bien déjà grevé d'un droit d'usufruit, d'habitation ou de superficie ou d'une autre charge, et en cas de constitution d'un tel droit avec dévolution simultanée de la (nue-) propriété à un tiers. La solution est dans les deux cas identiques: la valeur du droit ou de la charge doit être déduite de la valeur du bien grevé. Il faut en effet tenir compte du fait que le (nu-) propriétaire n'obtient qu'une partie de la fortune, l'autre partie ayant un bénéficiaire distinct (usufruitier, superficiaire, bénéficiaire du droit d'habitation, etc.). Le nouveau propriétaire ne saurait donc être imposé sur la valeur entière du bien.

En revanche, lorsque ces charges sont en relation avec un acte à titre onéreux, elles ont le même caractère que les dettes. Ainsi, en cas de vente d'un immeuble, avec paiement du prix partiellement en espèces et partiellement par constitution d'un droit d'habitation, ce dernier est considéré comme une contre-prestation (mode de paiement).

Art. 21 Répartition

Cette disposition énonce les règles de répartition inter-cantonale des dettes de la succession (al. 1 et 2). Le passif de la succession doit être réparti par rapport à l'actif mobilier et immobilier de la succession. On doit donc procéder à une déduction proportionnelle des dettes lors du calcul de l'impôt sur les successions, comme c'est le cas pour l'impôt sur la fortune. La même règle s'applique lorsque des éléments imposables (immeubles) sont situés dans une autre commune que la commune de domicile du défunt (al. 3).

CHAPITRE 3: Calcul de l'impôt

Art. 22 Déduction personnelle

Le projet introduit une nouveauté en prévoyant un montant exonéré de l'impôt sur les successions ou les donations en faveur de chaque bénéficiaire (al. 1). La franchise a été fixée à 5000 francs au regard des incidences financières que produirait la mise en place d'une franchise plus élevée (cf. ci-dessus sous point A.5, 1^{er} tiret). La franchise (relativement basse) retenue tient également compte du fait que les présents d'usage ne sont pas imposés (art. 12 al. 2) et, partant, ne doivent pas être déclarés. Il s'agit d'une déduction générale qui ne repose pas sur les liens de parenté, au contraire des présents d'usage qui sont en principe fondés sur la parenté ou le parrainage.

Etant donné que l'on accorde une déduction franche d'impôt, il apparaît également justifié de cumuler les libéralités pendant une période de cinq ans (al. 2). On évite ainsi que les donateurs ne divisent les libéralités en parts exonérées pour que l'attributaire échappe à l'imposition. Ce dernier a donc l'obligation de déclarer toutes les libéralités qui ne constituent pas des présents d'usage, ce qui ne devrait en pratique pas poser de difficultés particulières. Les donations entre vifs antérieures à une dévolution successorale sont également cumulées.

Art. 23 Taux

Alinéa 1

Le projet établit un barème progressif en fonction du degré de parenté et du montant de la libéralité selon des tranches de valeurs allant respectivement de 5001 francs à 100 000 francs, de 100 001 francs à 200 000 francs, de 200 001 francs à 500 000 francs et dès 500 001 francs.

Lettres a et b

Pour les membres de la deuxième parentèle (let. a: les frères et sœurs, les neveux et nièces, les petits-neveux et petites-nièces et les descendants des petits-neveux et petites-nièces) et ceux de la troisième parentèle (let. b: les oncles et tantes, les cousins et cousines et les descendants des cousins et cousines), les taux augmentent de 0,25% par tranche de valeur pour atteindre le taux actuel dès 500 001 francs. Ainsi, par rapport au système actuel de la LE, tous ces parents bénéficient, en plus de la franchise d'impôt sur le montant de 5000 francs (art. 22), d'une réduction du taux d'imposition de l'ordre de 0,25% à 0,75% jusqu'à 500 000 francs.

Lettre c

La disposition concerne les autres bénéficiaires ayant un degré de parenté plus éloigné que ceux nommés aux lettres a et b et les non-parents. Parmi ces bénéficiaires, le

projet prévoit un traitement différencié pour les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré, les enfants placés ou recueillis et leurs descendants, ainsi que pour les personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal (par ex. les concubins, les partenaires de même sexe non enregistrés, les amis, les employés, les colocataires, etc.).

Pour ces bénéficiaires avec ou sans degré de parenté, le taux d'imposition varie entre 22,00% et 22,75% suivant le montant de la dévolution, sans jamais atteindre le taux de 30% prévu par la LE pour les non-parents (art. 16 let. a Tarif LE). Pour cette catégorie de personnes, la charge fiscale est nettement diminuée.

En outre, parmi ces bénéficiaires, le taux d'imposition est encore inférieur de 7% pour les personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal (entre 15,00% et 15,75%) et même de 14,25% pour les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré, les enfants placés ou recueillis et leurs descendants (entre 7,75% et 8,50%).

Alinéa 2

Pour les personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal, l'application du taux n'entre en ligne de compte que s'il s'agit d'une véritable libéralité, assujettie à prélèvement, ce qui n'est en particulier pas le cas en présence d'un revenu imposable (interdiction de double imposition par qualification contradictoire – cf. notamment: art. 17 s. et 25 let. a LICD; art. 320 al. 2 CO; ATF 107 Ia 107, JdT 1983 I 34; ATF 109 II 228, JdT 1984 I 482; RFJ 1999 p. 356 s.). La disposition pose comme autre condition pour bénéficier du taux privilégié que la communauté de vie existe réellement de par sa durée, dix ans, et de par le domicile au regard du droit fiscal. Celui-ci est susceptible de garantir la vie commune, en ce sens qu'il est défini comme le lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir durablement (art. 3 al. 2 LICD). La preuve de la durée du ménage commun incombe au débiteur dès lors qu'il s'agit d'une exception par rapport aux conditions ordinaires de prélèvement (dans le même sens art. 47 let. a CPJA et arrêt du 7 août 2000 du Tribunal fédéral – 2P.76/2000).

Alinéa 3

Pour les associations, fondations et autres personnes morales poursuivant un but idéal et non exonérées selon l'article 8 al. 2 let. a, il se justifie de maintenir le taux fixe de 3% prévu dans la LE.

Art. 24

Le projet maintient le système actuel relatif aux centimes additionnels communaux, dont le taux maximum est légèrement supérieur à celui prévu à l'article 15 LICO (al. 1; cf. ci-devant sous point A.3.1, 3^e tiret).

Les communes sont libres de déterminer elles-mêmes le taux jusqu'au maximum à 70% de l'impôt prélevé par l'Etat. Il est donc nécessaire qu'elles communiquent ce taux à l'autorité de taxation avec la date d'entrée en vigueur (al. 2 et 3). Cela correspond à l'intérêt des communes, créancières fiscales, de même qu'au postulat de la sécurité juridique.

Art. 25 Règles de calcul

Cette disposition fixe quelques règles essentielles pour le calcul de l'impôt. L'alinéa 1 pose le principe que, dans les cas de répartition, l'impôt doit être calculé au taux du montant total des biens dévolus. Ce principe constitue une des règles fondamentales des impôts sur le revenu et sur la fortune et il contribue à la justice fiscale en assurant l'égalité en droit des charges fiscales.

L'alinéa 2 poursuit le même but que l'alinéa 1. Il permet d'empêcher que la progression de l'impôt ne soit brisée par le fractionnement des libéralités en plusieurs montants partiels. L'objection selon laquelle la progressivité des taux selon le montant de la dévolution n'est pas adéquate car elle peut assez facilement être évitée en anticipant et répartissant les donations dans le temps est ainsi écartée.

CHAPITRE 4: Autorités d'application

Art. 26 Autorités

Les organes chargés de l'application de la loi existent et exécutent déjà les tâches qui sont prévues aux articles 27 à 30.

Art. 27 Attributions

Le Conseil d'Etat conserve ses compétences.

Art. 28

Le projet conserve les actuelles compétences de la Direction en charge de l'impôt sur les successions et les donations, c'est-à-dire la Direction des finances (al. 1). Celles-ci correspondent aux compétences qui lui sont attribuées par l'article 26 LDMG (al. 2 et 3).

Art. 29

Le Service, c'est-à-dire le Service des impôts sur les successions et les donations, demeure compétent notamment pour prendre les décisions de taxation et de rappel (al. 1) et pour décider (al. 2), dans la règle au cours d'une procédure de taxation, si l'opération fait l'objet d'une exonération qui n'est pas du ressort de la Direction des finances en application de l'article 28 al. 2 let. b (art. 8 al. 1 et al. 2 let. d à h).

Art. 30

Le service chargé de l'encaissement, c'est-à-dire le Service financier cantonal, conserve sa compétence (al. 1). A l'instar de la LDMG, le projet instaure une base légale pour le prélèvement d'une commission d'encaissement (al. 2). Celle-ci est actuellement prélevée au taux de 2% en application de l'arrêté du 18 décembre 1990 concernant le prélèvement des centimes additionnels dus aux communes en matière de droits d'enregistrement (RSF 635.2.12). A noter que cet arrêté a réduit de 1% le taux antérieur de 3% applicable jusqu'au 31 décembre 1990. Pour des raisons pragmatiques et par souci de coordination avec la LDMG, la possibilité d'accorder des facilités de paiement relève dorénavant de la compétence du Service financier cantonal, et non plus du Service des impôts sur les successions et les donations. Quant à la compétence de requérir au registre foncier l'inscription de l'hypothèque légale garantissant le paiement de l'impôt, des centimes additionnels et de l'intérêt moratoire, elle ressort de l'article 52 al. 2 (al. 3).

CHAPITRE 5: Taxation

Art. 31 Droit de taxer

Cette disposition traite du fait générateur ou de la condition légale nécessaire au déclenchement de l'imposition, soit de la naissance de la créance d'impôt. Elle constitue aussi la base légale concernant le calcul de l'impôt dans le temps. Le moment déterminant doit être, dans tous les cas, celui auquel le bien est transféré au nouvel ayant droit.

La lettre a règle, de manière générale, la naissance de la créance d'impôt, lorsque la dévolution des biens est frappée de l'impôt sur les successions. Le jour déterminant est fixé au moment de l'ouverture de la succession, respectivement au moment de la mort du *de cuius*, soit le moment auquel les héritiers acquièrent de plein droit l'universalité de la succession en droit civil (art. 537 al. 1 et 560 al. 1 CC).

La lettre b règle le cas particulier de la substitution fidéicommissaire lors du transfert à l'appelé. S'agissant du calcul de la créance d'impôt et de la date de sa naissance, seul est déterminant le moment auquel la succession passe du grevé à l'appelé.

La date à laquelle les biens sont dévolus est également déterminante en cas de donation (let. c) et de libéralité soumise à une condition (let. d).

La déclaration judiciaire d'absence (art. 35 CC) a aussi pour effet d'ouvrir la succession et de permettre aux héritiers d'acquiescer les biens «*ipso jure*». Elle est donc assimilée au décès (al. 2). Il est sans importance que, d'après l'article 38 CC, les effets de la déclaration d'absence remontent au jour du danger de mort ou des dernières nouvelles. L'héritier ne peut être enrichi que de la fortune qu'il reçoit au moment de l'acquisition de la succession, c'est-à-dire de la déclaration d'absence. Toutefois, les héritiers peuvent être tenus à restitution, si l'absent réapparaît ou si des ayants droit ont des prétentions juridiques mieux fondées. Dans un tel cas, la taxation peut être corrigée grâce à la révision (art. 48). Il en est de même s'il se révélait que d'autres successions sont intervenues avant la première et qu'un nouvel état de fait devait ainsi être pris en considération.

Art. 32 Impôt sur les successions

La disposition indique quelle est la base nécessaire à la taxation de l'impôt sur les successions. L'inventaire de la succession est en effet une condition de la perception de cet impôt. Il doit être dressé au décès du *de cuius* par les soins du juge de paix dans les deux semaines qui suivent le décès en application des articles 195 al. 1 LICD et 154 al. 1 LIFD (al. 1, 1^{re} phr.) et contenir la totalité de l'actif brut de la masse successorale, ainsi que tous les éléments nécessaires à la taxation (al. 2, 1^{re} phrase), autrement dit renfermer un état aussi complet que possible des biens avec leur estimation. Pour l'établissement de l'inventaire et les règles de procédure, l'alinéa 2 *in fine* renvoie aux dispositions de la LICD, notamment quant aux mesures conservatoires (art. 197 LICD), à l'obligation de collaborer des héritiers, des représentants légaux des héritiers, de l'administrateur de la succession et de l'exécuteur testamentaire (art. 198 LICD) et à l'obligation pour les tiers de renseigner et de délivrer des attestations (art. 199 LICD). Pour le surplus, l'énoncé des articles 195 ss LICD étant identique à celui des articles 154 ss LIFD, le Conseil d'Etat a, dans son arrêté du 20 mars

2001 sur l'inventaire fiscal au décès pris en application de l'article 200 al. 4 LICD, renvoyé à l'ordonnance fédérale du 16 novembre 1994 sur l'établissement de l'inventaire de la succession en vue de l'impôt fédéral direct (Oinv; RS 642.113). En revanche, si les circonstances permettent de présumer que le défunt n'a pas laissé de fortune, il peut être renoncé à établir un tel inventaire (al. 1 *in fine*), le juge de paix devant dans ce cas communiquer au Service une déclaration d'absence de biens.

Art. 33

L'alinéa 1 désigne expressément les personnes tenues de fournir des renseignements et de délivrer les pièces nécessaires pour déterminer l'assiette de l'impôt sur les successions. Il s'agit de tout bénéficiaire d'une libéralité pour cause de mort ou de son représentant ou organe légal. La violation de cette obligation de renseigner est sanctionnée par l'article 59.

Aux termes de l'article 26 al. 1 de la loi du 20 septembre 1967 sur le notariat (LN; RSF 261.1), le notaire doit garder les secrets qui lui sont confiés dans l'exercice de son office, à moins qu'il ne soit légalement tenu de les divulguer. L'obligation de secret du notaire s'étend non seulement à son activité ministérielle, mais encore à ses activités accessoires (M. MOOSER, *Le droit notarial en Suisse*, Stämpfli Editions SA, Berne 2005, p. 111 N° 246). La violation de cette obligation est sanctionnée notamment par le droit pénal (art. 321 ch. 1 CP). Toutefois, le notaire n'est pas lié par le secret professionnel s'il est expressément autorisé ou contraint par la loi de communiquer certains faits (art. 321 ch. 3 CP; art. 26 al. 1 *in fine* LN; M. MOOSER, *op. cit.*, p. 115 N° 256; D. PIOTET, *La responsabilité patrimoniale des notaires et autres officiers publics*, Etude de droit public suisse, Thèse Lausanne 1981, p. 125 et 142). Le droit cantonal peut en effet déroger au principe du secret lorsque la disposition vise sans ambiguïté l'une des professions mentionnées à l'article 321 ch. 1 CP et qu'elle oblige de fournir des renseignements dans un domaine limité (B. CORBOZ, *Les infractions en droit suisse*, vol. II, Stämpfli Editions SA, Berne 2002, p. 653 N° 62). Telle est la solution expressément consacrée par l'alinéa 2. Celle-ci correspond à celle retenue par la législation bernoise (art. 36 al. 3 let. c de la loi du 22 novembre 2005 sur le notariat et art. 26 al. 1 de la loi du 23 novembre 1999 concernant l'impôt sur les successions et donations) et la législation de Bâle-Ville (art. 8 de la loi du 27 avril 1911 sur le notariat). La violation de cette obligation est sanctionnée par l'article 59.

Art. 34 Impôt sur les donations

La disposition prévoit la base nécessaire à l'imposition des donations qui se fonde sur une déclaration d'impôt (al. 1). En matière de libéralité entre vifs, il est en effet indispensable de prévoir l'obligation de déposer une déclaration d'impôt. Le délai est de trente jours à compter de l'exécution de la libéralité. L'obligation d'annoncer spontanément la libéralité appartient au bénéficiaire de cette libéralité ou à son représentant ou organe légal (al. 2, 1^{re} phrase et al. 3). Toutefois, lorsque le bénéficiaire est domicilié hors du canton, l'obligation de déclarer est étendue à l'auteur de la libéralité ou à son représentant ou organe légal (al. 2, 2^e phrase et al. 3). Cette extension de l'obligation de déclarer, qui n'est pas prévue dans la LE, vise à limiter au maximum le nombre de cas susceptibles d'échapper à l'imposition et à garantir l'égalité

de traitement devant l'impôt. La sanction pour la violation du devoir d'annonce dans le délai est prévue à l'article 60 al. 1.

Par ailleurs, le notaire est tenu d'informer les personnes visées aux alinéas 2 et 3 de leur obligation de déclarer. Cette obligation légale entre dans le cadre des obligations prévues à l'article 25 al. 1 et 1^{bis} LN. Comme la taxation dépend éminemment d'une annonce spontanée, il se justifie en effet de prévoir pour le notaire un devoir particulier de diligence dans la même mesure qu'en matière de droits de mutation pour les cas qui dépendent également d'une déclaration spontanée (art. 30 LDMG). Le manquement au devoir d'informer fait l'objet d'une sanction prévue à l'article 60 al. 2.

Art. 35

L'obligation de renseigner en matière d'impôt sur les donations (al. 1) incombe à tout bénéficiaire d'une libéralité entre vifs ou à son représentant ou organe légal. Cette obligation est également imposée à l'auteur de la libéralité ou à son représentant ou organe légal. La violation de l'obligation est sanctionnée, comme en matière de libéralité pour cause de mort, par l'article 59.

L'obligation de renseigner du notaire (al. 2) correspond à celle qui est prévue à l'article 33 al. 2 en matière de libéralité pour cause de mort, dont elle est le pendant. La même sanction est attachée au non respect de cette obligation (art. 59).

Art. 36 Collaboration

La collaboration d'autres autorités doit permettre, pour des raisons d'égalité de traitement, de limiter au maximum le risque que certaines opérations n'échappent à l'imposition et de garantir une taxation aussi complète que possible (al. 1).

L'alinéa 2 est repris des articles 67a LE et 24 al. 2 LDMG, tous deux introduits par la LICD (art. 255 et 256 LICD).

Art. 37 Taxation d'office

La disposition prévoit les cas de taxation d'office. Elle fait référence aux articles qui précèdent et qui énumèrent les obligations auxquelles est soumis le débiteur de l'impôt dans l'accomplissement de ses devoirs fiscaux. La taxation d'office permet par ailleurs d'éviter la prescription du droit de taxer (art. 69).

Art. 38 Délai – Forme

Le bordereau constitue la décision formelle de taxation à l'égard du débiteur. Son établissement et sa notification doivent dès lors respecter certaines règles liées au droit d'être entendu. Lorsque l'ensemble des éléments imposables ne sont pas encore tous connus, notamment en cas de contestation d'une disposition pour cause de mort, une taxation partielle doit être établie. Le but est d'éviter que le droit de taxer ne se prescrive. Le bordereau doit naturellement indiquer que la taxation est partielle.

Art. 39 Exonérations

La disposition règle la procédure à suivre par l'autorité de taxation pour les cas d'exonération dévolus à la Direction des finances (art. 28 al. 2 let. b).

CHAPITRE 6: Voies de droit

Art. 40 à 43 Réclamation

Ces dispositions traitent de la réclamation, soit d'une voie de droit préalable permettant un contrôle interne portant sur l'application de la loi dans un cas concret. Elles concordent avec la législation relative à la juridiction administrative (LOTA et CPJA), tout en tenant compte des particularités de la matière en présence. Une harmonisation est également opérée avec les règles correspondantes contenues dans la LDMG et la LICD, elles-mêmes adaptées à la LOTA et au CPJA (cf. art. 32 ss LDMG et art. 174 ss LICD). La voie de la réclamation sera maintenant prévue formellement contre les décisions relatives à l'intérêt moratoire ou rémunérateur.

A noter que les décisions sur les demandes de facilités de paiement (art. 53 al. 2) ou de remise (art. 55 al. 3) ne sont pas susceptibles de réclamation, ni de recours sur le plan cantonal, ce qui n'exclut pas une demande en révision (cf. é.g. art. 32 al. 2 et 37 al. 2 LDMG ainsi que 211 al. 4 et 212 al. 4 LICD).

Art. 44 à 47 Recours

Ces dispositions concordent aussi avec la législation relative à la juridiction administrative et opèrent aussi une harmonisation avec les règles correspondantes contenues dans la LDMG, la LICD ou la LIAA, et elles-mêmes adaptées à cette législation (cf. art. 37 ss LDMG, 180 ss LICD et 21 ss LIAA).

Art. 48 Révision

La révision est un moyen de droit extraordinaire permettant de faire modifier, en faveur du débiteur de l'impôt, la taxation entrée en force. Actuellement, la révision fait l'objet de l'article 73a LE, selon lequel la procédure de révision est régie par l'application analogique de l'article 41 LDMG qui lui-même renvoie aux dispositions du CPJA (art. 105 ss CPJA). Or, selon le CPJA, seules les autorités de la juridiction administrative sont compétentes pour statuer sur une demande de révision déposée dans le délai de nonante jours (art. 105 et 106 CPJA), alors que les autorités administratives ne peuvent être saisies que d'une demande en reconsidération laquelle peut être déposée en tout temps (art. 104 CPJA). C'est pourquoi, afin d'éviter la problématique liée à l'applicabilité de l'article 104 CPJA (demande en reconsidération en tout temps), le projet prévoit une règle spéciale par rapport au CPJA (art. 7 al. 1 CPJA) et se réfère au système prévu par la LICD, selon lequel la demande de révision présentée dans les nonante jours ou la révision d'office est possible dans tous les cas où les conditions requises sont remplies (art. 188 LICD). La notion de révision au sens du droit fiscal n'englobe ainsi pas la demande en reconsidération du CPJA. Par souci d'harmonisation du système, la LDMG (art. 41) et la LIAA (art. 25) sont modifiées en conséquence.

Les motifs de révision (art. 188 al. 1 LICD), repris tels quels de la LHID (art. 51 al. 1) et de la LIFD (art. 147 al. 1), diffèrent quelque peu de ceux énoncés dans le CPJA (art. 105 al. 1 et 2) pour prendre en compte la spécificité du droit fiscal. La révision est exclue lorsque le requérant aurait déjà pu faire valoir le motif de révision au cours de la procédure ordinaire de taxation (décision de taxation et de réclamation) s'il avait fait preuve de toute la diligence qui pouvait raisonnablement être exigée de lui (art. 188

al. 2 LICD). Cette règle s'explique par le caractère subsidiaire de la révision et les exigences de la sécurité du droit; une voie de droit extraordinaire telle que la révision ne doit pas avoir pour effet de vider de leur portée les voies de droit ordinaires. La révision peut également être refusée en dépit de la méconnaissance du droit ou en cas de manquements au devoir de collaborer.

Quant au délai, l'article 189 LICD reprend le contenu de l'article 106 CPJA, qui prévoit un délai relatif de nonante jours dès la découverte du motif de révision et un délai absolu de dix ans dès la notification de la décision pour introduire une procédure en révision. Ce sont des délais de péremption qui ne peuvent être interrompus, ni prolongés. Contrairement à l'article 106 *in fine* CPJA, le délai absolu de dix ans s'applique à tous les cas, y compris lorsqu'un crime ou un délit a influencé la décision.

En application de l'article 190 al. 1, la révision d'une décision est de la compétence de l'autorité qui a rendu cette décision. Il s'agit donc du Service pour les décisions de taxation et de la Direction des finances pour les décisions sur réclamation, les décisions d'exonération et les décisions sur demande en remise. La révision d'une décision engendre l'annulation de la décision antérieure et la prise d'une nouvelle décision (art. 190 al. 2 LICD). La nouvelle décision doit être munie des voies de droit ordinaires (art. 190 al. 3 LICD). Elle doit être prise conformément aux règles de procédure prévues pour ce type de décision (art. 190 al. 4 LICD). Toutefois, la révision ne déploie pas d'effet à l'égard de l'ensemble de la taxation; elle ne vise que les éléments touchés par le motif de révision. La révision d'une taxation sur un point particulier ne donne pas lieu au réexamen complet de la décision.

CHAPITRE 7: Perception et garantie

Art. 49 Délai de paiement – Intérêt moratoire

L'impôt et les centimes additionnels communaux sont facturés par le Service (art. 29), et leur recouvrement est de la compétence du service chargé de l'encaissement, c'est-à-dire du Service financier cantonal (art. 30).

Ils sont payables dans les trente jours (al. 1) et, lorsque le débiteur est en retard, un intérêt moratoire est dû sans interpellation aux conditions (notamment pour le taux) fixées par la Direction des finances comme c'est le cas pour les impôts cantonaux directs (al. 2 et art. 207 al. 3 LICD).

Art. 50 Somation – Poursuite

La disposition est en harmonie avec les articles 43 LDMG, 28 LIAA et 210 LICD.

Art. 51 Responsabilité

La disposition règle le régime de la responsabilité. Le régime actuel prévu par la LE, selon lequel les héritiers sont tenus solidairement et personnellement responsables sur tous leurs biens de la totalité de l'impôt dû (art. 28 al. 2 LE), n'est pas satisfaisant. Il est préférable d'instaurer la règle communément admise, selon laquelle les héritiers répondent, solidairement entre eux, mais jusqu'à concurrence du montant de leur part héréditaire, du paiement de l'impôt et des centimes additionnels communaux grevant la succession, y compris ceux grevant les legs (al. 1). La règle énonçant que les héritiers doivent l'impôt également pour les légataires en ayant toutefois

un recours contre eux de ce chef est abandonnée, car trop complexe (art. 32 al. 1 et 33 LE). L'alinéa 2 institue une nouveauté par rapport au droit actuel en instaurant un régime de responsabilité solidaire entre le donateur et le bénéficiaire de la libéralité. Cette solution correspond à celle retenue par la majorité des cantons. La règle selon laquelle chaque donataire ne peut être tenu pour responsable du paiement de l'impôt que sur la part lui revenant est en corrélation avec le régime de responsabilité entre héritiers prévu à l'alinéa 1.

Art. 52 Hypothèque légale

L'alinéa 1 réserve l'hypothèque légale comme garantie du paiement de l'impôt, des centimes additionnels communaux et de l'intérêt moratoire. Cette hypothèque légale qui tire son fondement de l'article 836 CC existe sans inscription au registre foncier et prime tous les gages immobiliers inscrits. L'alinéa 1 reprend le contenu de l'article 75 LE et correspond par ailleurs à la solution retenue par la LDMG (art. 44 al. 1 LDMG) ou encore la LIAA (art. 29 LIAA). A la différence de l'intérêt moratoire, l'amende n'est pas un accessoire de la créance fiscale et, par conséquent, son paiement n'est pas garanti par l'hypothèque légale. A relever que, pour des motifs de sécurité dans la tenue des registres fonciers, le projet ne reprend pas le système de la LE donnant la possibilité de subordonner les opérations au registre foncier au paiement de l'impôt (art. 12 LE).

L'alinéa 2 tient compte du fait que l'hypothèque légale existant sans inscription, elle présente l'inconvénient d'être totalement occulte, en particulier pour l'acquéreur de bonne foi de l'immeuble grevé. Pour atténuer la rigueur de la mise en œuvre de l'hypothèque à son égard, la disposition prévoit que, pour les hypothèques d'un montant de 1000 francs au moins, elles ne pourront être mise en œuvre qu'à la condition d'avoir été inscrites au registre foncier dans le délai de six mois dès l'entrée en force de la taxation. Il en résultera ainsi une amélioration de l'effet de publicité du registre foncier. Le seul risque de mise en œuvre de l'hypothèque à l'égard du tiers de bonne foi ne subsistera que durant le délai de six mois. Cette hypothèque légale ne subsistera donc, faute d'inscription, qu'à l'égard du propriétaire débiteur de la créance d'impôt et à l'égard du tiers de mauvaise foi. La solution proposée correspond à celle retenue dans l'avant-projet de révision partielle du Code civil (droits réels immobiliers et droit du registre foncier) à l'article 836 CC et qui a été soutenue par les deux tiers des cantons et la grande majorité des personnes consultées. Par ailleurs, dans la pratique, ce système ne devrait pas occasionner une charge de travail trop élevée puisque selon le Service financier cantonal il est rare que le débiteur, cas échéant après l'ouverture d'une poursuite, ne s'acquitte pas de l'impôt dû dans le délai de six mois. Cette solution facilitera en outre le recouvrement de la créance d'impôt dans les rares cas où l'inscription de l'hypothèque légale sera nécessaire.

Art. 53 Sursis et acomptes

Actuellement, la possibilité d'accorder un sursis au paiement ou d'autoriser des versements par acomptes n'est expressément prévue qu'en cas de succession (art. 26^{bis} LE). Cette possibilité est maintenant expressément étendue aux donations. Une pareille solution a du reste été introduite dans la LDMG (art. 45 LDMG) et correspond à une pratique déjà instaurée, allant également dans le

sens de l'article 123 LP concernant l'octroi du sursis à la réalisation en cas de paiement par acomptes. L'intérêt moratoire étant un accessoire de la créance fiscale, il reste dû en cas de sursis ou de versement par acomptes, comme la créance en capital elle-même (al. 1). L'octroi d'une remise totale ou partielle est naturellement réservé (art. 55).

Art. 54 Dation en paiement

L'introduction légale de la dation en paiement constitue une nouveauté et fait suite à la motion Marc Gobet (124.05) acceptée le 15 février 2006 par le Grand Conseil. Ce mode de paiement est déjà connu dans les cantons de Genève et du Jura et a récemment été introduit dans la législation vaudoise. Par la dation en paiement, le débiteur de l'impôt et des centimes additionnels s'engage, avec l'accord exprès de l'Etat, à acquitter ceux-ci non pas en espèces, mais au moyen de biens culturels, tels que définis à l'alinéa 2, le paiement au moyen d'immeubles étant exclu. Une fois le bien culturel accepté par l'Etat, cette prestation remplace la dette d'impôt et de centimes additionnels avec effet libératoire. Il va de soi que l'Etat versera en espèces les centimes additionnels à la commune créancière. La procédure (expertise, garanties, etc.) sera réglée par le Conseil d'Etat (al. 4).

Art. 55 Remise

Le projet introduit la possibilité d'accorder une remise également en cas de donation, alors qu'actuellement elle n'existe qu'en cas de succession (art. 26^{er} LE). Cette solution coïncide avec celle retenue dans la LDMG (art. 46 LDMG). A relever qu'une remise, accordée totalement ou partiellement, devra obligatoirement être accordée dans la même proportion pour l'impôt et pour les centimes additionnels. Par ailleurs, le projet exclut une remise d'amende. Il faut encore noter que, comme cette disposition figure dans le chapitre de la perception, qui inclut le recouvrement de la créance fiscale, la qualité de «débiteur» est revêtue par toute personne dont le paiement peut être exigé, soit aussi par un tiers propriétaire faisant l'objet d'une mise en œuvre d'hypothèque légale (art. 52).

Les conditions d'octroi d'une remise (al. 1) sont ordinairement rencontrées dans la législation fiscale. Une remise devra avoir lieu de manière d'autant plus exceptionnelle lorsque l'opération imposable a pour effet d'enrichir le débiteur de l'impôt.

La demande en remise ne suspend pas le délai de réclamation (al. 4). Elle ne suspend pas non plus le cours de l'intérêt moratoire, ni, en soi, la procédure d'encaissement. Toutefois, le Service financier cantonal devra pratiquement être avisé de la demande afin d'examiner la situation avant d'envoyer une sommation au débiteur et en arriver à introduire une poursuite à son encontre (art. 50).

Art. 56 Rappel

Le rappel d'impôt est un cas particulier de la procédure de taxation. Il permet une révision en faveur du fisc. Là aussi, les règles retenues par le projet correspondent à celles qui sont habituellement rencontrées dans la législation fiscale (par ex. art. 47 LDMG, 34 LIAA et 192 LICD).

Art. 57 Demande en restitution de l'indu

La solution adoptée s'inspire de la solution actuelle et de celle prévue à l'article 213 LICD. La disposition coïncide avec les articles 48 et 49 LDMG et tient compte du fait que, en la matière comme pour la LDMG, le fondement des prélèvements repose sur des opérations préalables (ex. donation). En conséquence, il est nécessaire de prendre en considération la disparition éventuelle de la cause qui légitime fondamentalement un prélèvement. Encore faudra-t-il que la disparition de la cause corresponde à une situation légalement prévue. La réunion des conditions d'une cause légale d'annulabilité devra donc être prouvée, et la situation juridique antérieure trouver son rétablissement. Si la restitution doit faire l'objet d'une demande, cela n'empêchera pas une restitution d'office dans les cas où le caractère indu serait par ailleurs établi (ex. décision de taxation annulée à la suite d'une réclamation ou d'une révision). A relever que le projet exclut la restitution si l'opération était entachée d'une tromperie à l'égard du fisc, opposant ainsi une forme d'abus de droit (art. 61 al. 1 let. b), et que la demande n'est soumise qu'au délai de péremption de dix ans prévu à l'article 72.

Art. 58 Force exécutoire

Cette disposition est adoptée en raison de l'article 80 LP prévoyant que les arrêtés ou décisions de l'autorité administrative relatifs aux obligations de droit public, auxquels le canton attribue force exécutoire, sont assimilés à des jugements exécutoires (cf. également art. 72 al. 1 CPJA). De tels arrêtés ou décisions constituent des titres de mainlevée définitive d'opposition dans une procédure de poursuite. La disposition correspond aussi à l'une des exigences posées par le Concordat du 28 septembre 1971 sur l'entraide judiciaire pour l'exécution des prétentions de droit public, applicable lorsqu'il s'agit de procéder à une exécution forcée sur le territoire d'un autre canton.

CHAPITRE 8: Dispositions pénales

Art. 59 et 60 Contraventions

Ces dispositions ont trait à des contraventions fiscales, n'entraînant que des peines pécuniaires.

Les articles 59 et 60 sont applicables à ceux qui ne remplissent pas les obligations fixées essentiellement aux articles 32 à 35. Elles ont pour but d'assurer la coopération des personnes auxquelles incombe une obligation prescrite par la loi pour qu'une taxation complète soit établie à temps. En particulier, l'article 59 s'applique non seulement aux obligations prescrites aux articles 33 et 35, mais également aux obligations énoncées aux articles 198 et 199 LICD en vue de l'établissement de l'inventaire officiel de la succession (art. 32 al. 2). Quant à l'article 60, il vise spécialement les obligations contenues à l'article 34.

Art. 61

Cette disposition se rapporte à la soustraction fiscale. Elle tient compte des solutions retenues notamment dans la LDMG (art. 53 LDMG) et la LICD (art. 220 LICD). La compétence de la Direction des finances en matière de soustraction fiscale est maintenue. Comme en matière d'impôts directs, l'expérience démontre que, en cas de soustraction fiscale, il ne se justifie pas de confier l'instruction à un juge pénal comme pour les délits fiscaux

(art. 67). Cette manière de procéder permet une gestion rationnelle et un suivi régulier des dossiers fiscaux.

Pour la restitution d'impôt prévue à l'article 57, la soustraction consiste en ce que le débiteur, au moyen de fausses indications, fait en sorte qu'un montant d'impôt dû et déjà payé lui soit remboursé comme étant non dû. En cas de remise d'impôt (art. 55), il y a soustraction lorsqu'elle a été obtenue au moyen de fausses indications.

En cas de soustraction, le montant maximum de l'amende passe du montant de l'impôt soustrait (art. 39 LE) à deux fois l'impôt soustrait pour mieux tenir compte du fait qu'une soustraction porte également sur les centimes additionnels communaux (art. 61 al. 2). Cet élément est également pris en considération pour fixer la réduction (jusqu'à la moitié de l'impôt soustrait) pouvant avoir lieu en règle générale en cas d'annonce spontanée (art. 61 al. 3). Au demeurant, cette réduction pourrait être supérieure ou inférieure selon les particularités qu'un cas peut présenter (cf. art. 66 al. 2).

Art. 62

Cet article reprend les termes des articles 54 LDMG et 221 LICD. La tentative n'est punissable que si elle est intentionnelle. Le montant de l'amende s'élève aux deux tiers de la peine encourue si la soustraction avait été commise.

Art. 63

La disposition reprend le système des articles 55 LDMG et 39 LIAA, qui vont moins loin que la LICD (art. 222 LICD). L'instigation et la complicité ne sont ici punissables que si la soustraction (acte principal) a été consommée, alors que pour les impôts directs il suffit que l'acte principal consiste en une tentative de soustraction. A noter que l'instigation et la complicité ne sont punissables que si elles sont intentionnelles.

Le montant de l'amende infligée à l'instigateur et au complice n'est pas déterminé directement en fonction du montant d'impôt soustrait. La fixation du montant de l'amende sera fonction de la faute commise par l'instigateur ou le complice, indépendamment de la peine encourue par le débiteur, auteur de la soustraction. L'alinéa 2 prévoit, comme en matière d'impôts directs, la responsabilité solidaire pour le paiement de l'impôt et des centimes additionnels soustraits. Il faut souligner que cette responsabilité solidaire n'est pas un élément constitutif de la sanction pénale, mais une sanction supplémentaire.

Art. 64

Cet article a la même teneur que l'article 223 LICD, lequel reprend le modèle de la LHID (art. 56 al. 4 LHID) qui qualifie cette infraction de soustraction fiscale, et non plus de délit fiscal. Il faut noter que l'auteur doit toujours agir intentionnellement, dans le dessein de soustraire le bien successoral à l'inventaire. La violation par négligence des obligations rattachées à l'inventaire relève de l'inobservation de prescriptions d'ordre au sens de l'article 59. Par «représentant des héritiers», il faut entendre uniquement le représentant légal des héritiers car seul celui-ci est soumis à l'obligation de collaborer inscrite à l'article 198 LICD (art. 32 al. 2). Les tiers sont les personnes soumises à l'obligation de renseigner ou de délivrer des attestations en vertu de l'article 199 LICD (art. 32 al. 2). A noter que le notaire qui revêt la qualité d'exécuteur testamentaire peut entrer en considération

comme auteur de l'infraction. L'alinéa 3 prévoit la punissabilité de la tentative de dissimulation ou de distraction de biens successoraux.

Art. 65

Pour les contraventions commises au profit d'une personne morale (al. 1), le projet adopte les solutions retenues par les articles 56 LDMG et 226 LICD. En matière fiscale, il est justifié et admis de retenir la capacité pénale des personnes morales, notamment en raison des difficultés souvent considérables qu'il y a de découvrir les personnes physiques responsables de l'infraction.

La capacité pénale des personnes morales en cas de participation à la soustraction commise par un tiers (al. 2) est régie selon les articles 55 al. 3 LDMG et 226 al. 2 LICD. Ce sont avant tout des considérations d'égalité devant la loi qui ont présidé à l'adoption de ces dispositions.

L'alinéa 3 établit la punissabilité des organes ou des représentants de la personne morale pour leur participation à une soustraction. Lorsque l'auteur de la soustraction est une personne morale, l'intention ou la négligence ne peuvent exister que vis-à-vis des organes ou des représentants de la personne morale. La poursuite pénale de ces organes ou représentants selon l'alinéa 3 en relation avec l'article 63 ne se conçoit que pour les actes intentionnels, la négligence des participants n'étant pas punissable selon l'article 63.

Art. 66

Cette disposition rappelle des exigences découlant du droit d'être entendu ou encore de la thèse subjective de la culpabilité du droit pénal.

Art. 67 et 68 Délit

Ces dispositions correspondent à celles retenues dans la LDMG (art. 58 et 59 LDMG), la LIAA (art. 43 et 44 LIAA) et la LICD (art. 231 ss LICD), qui ont elles-mêmes été modifiées en ce qui concerne la sanction par la loi du 6 octobre 2006 d'application du code pénal (LACP; RSF 31.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. La sanction pouvant consister en une peine privative de liberté, le juge pénal ordinaire est compétent. L'usage de faux en cas de tentative de soustraction est sanctionné par la même peine. Cela résulte expressément de la formulation: «Celui qui, dans le but de commettre [...]». En ce qui concerne la participation à ce délit fiscal, les articles 24 et 25 du code pénal sont applicables (art. 68 al. 2). Il en résulte que les formes de participation (instigation et complicité) entraînent en principe la même peine que celle infligée pour le délit principal.

CHAPITRE 9: Prescription et péremption

Art. 69 à 73 Impôt et centimes additionnels

Art. 74 et 75 Infractions

Le projet fixe des délais de prescription, interruptibles, et des délais de péremption, qui correspondent à une extinction absolue d'un droit. La nature respective de ces délais ressort expressément du texte, de manière à répondre au postulat de sécurité juridique.

La nature et la durée des différents délais sont les mêmes que celles qui ont été retenues par la LDMG (art. 60 à 66 LDMG) et la LIAA (art. 7 al. 1 et 3, 32, 33 al. 3, 34 al. 2,

45 et 46 LIAA). Pour le droit de taxer (art. 69) et le droit de procéder au rappel (art. 70), le projet retient (comme la LDMG et la LIAA) un délai absolu de dix ans pouvant toutefois atteindre quinze ans en cas de soustraction ou de fraude (art. 69 et 70, en relation avec l'art. 74 al. 2).

Pour la suspension et l'interruption de la prescription, le projet (art. 73) opère un renvoi à la LICD de 2000 adaptée à la LHID (art. 151 al. 2 et 3 LICD).

CHAPITRE 10: Dispositions finales

Art. 76 Droit transitoire

Selon le principe de la non-rétroactivité, les dispositions matérielles de la LE restent applicables pour les successions ouvertes et les libéralités exécutées avant l'entrée en vigueur de la présente loi (al. 1).

L'alinéa 2 règle le droit transitoire formel. On appliquera ici les nouvelles dispositions relatives à la procédure de taxation et à la perception de l'impôt.

Pour les sanctions, l'alinéa 3 reprend la règle, connue en droit pénal ordinaire, en vertu de laquelle les infractions doivent être jugées selon la loi la plus favorable à l'accusé (*lex mitior*).

Art. 77 Modifications

Le taux des centimes additionnels communaux (70%) étant intégré dans la loi sur l'impôt sur les successions et les donations (art. 24 al. 1) comme c'est le cas pour la LDMG (art. 22 al. 1 LDMG), il se justifie de modifier dans ce sens l'article 15 al. 1 LICo.

Art. 78

Les modifications de la LDMG portant respectivement sur les articles 28 al. 3, 32 al. 2, 33, 42 al. 2, 44 al. 2 et 46 al. 3 LDMG opèrent une harmonisation avec le système mis en place par le projet pour la perception et la garantie (art. 30 al. 3, 49 al. 2, 52 al. 2 et 55 al. 3) et les voies de droit (40 al. 2). Les articles 41 et 63 LDMG sont unifiés par rapport au projet (art. 48 et 72) et à la LICD (art. 188, 189 et 190 LICD) en ce qui concerne la révision des décisions entrées en force. Par ailleurs, l'occasion est saisie de remplacer la dénomination de services financiers par celle de service chargé de l'encaissement (art. 24 al. 1 let. d, 28 al. 1, 2 et 3, 42 al. 1 et 43 al. 1 LDMG).

Art. 79

Les modifications de la LIAA portant respectivement sur les articles 14 al. 2 et 29 al. 2 (nouveau) LIAA opèrent, comme pour la LDMG, une harmonisation avec le système mis en place par le projet pour la perception et la garantie (art. 30 al. 3 et 52 al. 2). Les articles 25 et 33 al. 3 LIAA sont unifiés par rapport au projet (art. 48 et 72), à la LICD (art. 188, 189 et 190 LICD) et à la LDMG (nouveaux art. 41 et 63 LDMG) en ce qui concerne la révision des décisions entrées en force. Par ailleurs, l'occasion est saisie de remplacer la dénomination de services financiers par celle de service chargé de l'encaissement (art. 10 al. 1 let. d, 14 al. 1 et 2, 26 et 28 al. 1 LIAA).

Art. 80 Abrogations

La loi du 4 mai 1934 sur les droits d'enregistrement, le tarif du 4 mai 1934 des droits d'enregistrement, ainsi que

la directive du 24 juin 2003 portant sur l'application de l'article 16 let. b du tarif des droits d'enregistrement sont abrogés et remplacés par la nouvelle loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD).

Nous vous invitons à adopter ce projet de loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD).

Annexe: table des abréviations

TABLE DES ABRÉVIATIONS

ACCR FR	Arrêts de la Commission de recours en matière d'impôt du canton de Fribourg
aCst	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BGC	Bulletin des séances du Grand Conseil
CC	Code civil suisse, du 10 décembre 1907 – RS 210
CPJA	Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative – RSF 150.1
CO	Code des obligations, du 30 mars 1911 – RS 220
CP	Code pénal suisse, du 21 décembre 1937 – RS 311.0
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 – RS 101
JdT	Journal des tribunaux
LDMG	Loi du 1 ^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers – RSF 635.1.1
LE	Loi du 4 mai 1934 sur les droits d'enregistrement – RSF 635.2.1
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes – RS 642.14
LIAA	Loi du 28 septembre 1993 sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole – RSF 635.6.1
LICD	Loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs – RSF 631.1
LICo	Loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux – RSF 632.1
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct – RS 642.11
LN	Loi du 20 septembre 1967 sur le notariat – RSF 261.1
LOTA	Loi du 24 avril 1990 d'organisation du Tribunal administratif – RSF 151.1
LP	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite – RS 281.1
Oinv	Ordonnance fédérale du 16 novembre 1994 sur l'établissement de l'inventaire de la succession en vue de l'impôt fédéral direct – RS 642.113
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal
RFJ	Revue fribourgeoise de jurisprudence
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RS	Recueil systématique du droit fédéral
Tarif LE	Tarif du 4 mai 1934 des droits d'enregistrement – RSF 635.2.10

BOTSCHAFT Nr. 15 17. April 2007
des Staatsrates an den Grossen Rat
zum Entwurf des Gesetzes über die Erbschafts-
und Schenkungssteuer (ESchG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuern (ESchG).

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

A. ALLGEMEINES

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.2 Steuersystem

2. Notwendigkeit einer Revision des GEG

2.1 Allgemeines

2.2 Motionen

2.3 Steuerbelastung im interkantonalen Vergleich

3. Gesamtkonzept

3.1 Leitlinien des Entwurfs

3.2 Im Besonderen

4. Steuerliche Belastung

4.1 Generelle steuerliche Entlastung

4.2 Weitere Steuerentlastungsfaktoren

5. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

6. Auswirkungen des neuen Gesetzes

6.1 Finanzielle Auswirkungen

6.2 Personelle Auswirkungen

6.3 Auswirkung auf die Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

6.4 Eurokompatibilität

B. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

1. KAPITEL: Allgemeine Bestimmungen

2. KAPITEL: Steuerbemessung

3. KAPITEL: Steuerberechnung

4. KAPITEL: Vollzugsbehörden

5. KAPITEL: Veranlagung

6. KAPITEL: Rechtsmittel

7. KAPITEL: Bezug und Sicherung der Steuer

8. KAPITEL: Strafbestimmungen

9. KAPITEL: Verjährung und Verwirkung

10. KAPITEL: Schlussbestimmungen

A. ALLGEMEINES

1. EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer wird gegenwärtig in Anwendung des Gesetzes vom 4. Mai 1934 betreffend die Einregistrierungsgebühren (GEG; SGF 635.2.1) erhoben. Dieses Gesetz ist im französischen Recht begründet, in dem die Einregistrierung eine wichtige Rolle bei der tatsächlichen Übertragung eines Rechts spielte, weil die entsprechenden Urkunden oder Verträge in einem besonderen Register eingetragen oder vermerkt wurden (Art. 1 GEG). Mit der Annahme eines einheitlichen Schweizerischen Zivilgesetzbuches zusammen mit der Errichtung des Grundbuchs ist diese Formalität praktisch bedeutungslos geworden. Der Gesetzgeber hat jedoch vor allem aus fiskalischen Gründen an ihr festgehalten. Das GEG

kam sowohl auf entgeltlichen Übertragungen unter Lebenden als auch auf unentgeltlichen Übertragungen von Vermögenswerten unter Lebenden oder von Todes wegen (Erbschaften und Schenkungen) zur Anwendung.

Der freiburgische Gesetzgeber entschied sich für eine Totalrevision des GEG, in deren Rahmen das System der Einregistrierung vollständig aufgehoben werden sollte. Die eigentliche Grundlage für die Besteuerung bildet nämlich nicht mehr die Eintragung in ein Register und die Aufbewahrung der darin eingetragenen Urkunden, sondern die Übertragung der Rechte unter Lebenden oder von Todes wegen. Der Gesetzgeber hatte vor, diese Totalrevision in zwei Etappen durchzuführen, und zwar indem er aus dem GEG zwei Gesetze machen und dabei im einen den entgeltlichen Vermögenserwerb unter Lebenden, im anderen den unentgeltlichen Vermögenserwerb unter Lebenden oder von Todes wegen regeln wollte. In der ersten Etappe entstand so das Gesetz vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG; SGF 635.1.1), das am 1. Mai 1996 verabschiedet worden und am 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist. Es befasst sich hauptsächlich mit der entgeltlichen Übertragung von Grundstücken. Der Gesetzgeber hat 1996 auch bestimmt, dass das GEG bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer für unentgeltliche Zuwendungen unter Lebenden oder von Todes wegen weiter gilt, allerdings mit bereits geändertem Wortlaut im Sinne einer Harmonisierung mit dem HGStG (Art. 68 und 69 HGStG), insbesondere mit der Steuerbefreiung für Vermögensübertragungen unter Ehegatten (Art. 4 Abs. 6 GEG).

1.2 Steuersystem

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer wird auf der unentgeltlichen Übertragung von Vermögenswerten in Erbfolge oder durch Schenkung erhoben. Wie in den meisten industrialisierten Ländern und in der Schweiz im Besonderen gelten für die Besteuerung unentgeltlicher Zuwendungen unter Lebenden und die Besteuerung unentgeltlicher Zuwendungen von Todes wegen die gleichen Bestimmungen. Bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer handelt es sich um dieselbe Steuerart.

Über die Art dieser Steuer gibt es nach der Rechtslehre zwei Auffassungen: Nach der einen ist die Erbschafts- und Schenkungssteuer eine direkte Steuer (als Spezialsteuer auf dem Einkommen), nach der andern eine indirekte Steuer (als Rechtsverkehrssteuer). Einig ist man sich aber darüber, dass sie aufgrund ihres Gegenstands nicht unter das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden fällt (StHG; SR 642.14), sondern dass allein der kantonale Gesetzgeber dafür zuständig ist. Dieser muss jedoch berücksichtigen, dass es gewisse Berührungspunkte mit der Einkommenssteuer gibt.

Erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig ist, wer eine unentgeltliche Zuwendung unter Lebenden oder von Todes wegen erhält, das heisst Erbinnen bzw. Erben, Vermächtnisnehmer bzw. Vermächtnisnehmerinnen und Beschenkte. Wird die Steuer auf dem Erbteil eines jeden Erben erhoben (Erbanfallsteuer), so kann der Steuersatz nach Verwandtschaftsverhältnis zwischen der Empfängerin bzw. dem Empfänger und der Erblasserin bzw. dem Erblasser abgestuft werden (je entfernter der Verwandtschaftsgrad, desto höher die Steuer). Dieses Verfahren gilt in allen Kantonen mit Ausnahme der Kantone Solothurn

und Graubünden, die vom gesamten hinterlassenen, nicht aufgeteilten Vermögen eine Nachlasssteuer erheben.

2. NOTWENDIGKEIT EINER REVISION DES GEG

2.1 Allgemeines

Das GEG stammt aus dem Jahr 1934 und ist überhaupt nicht mehr zeitgemäss. Es ist sowohl sprachlich als auch vom Aufbau her veraltet. Es ist auch problematisch in der Anwendung, ganz abgesehen von den ausser Gebrauch gekommenen Bestimmungen. Das GEG weist insbesondere folgende Schwachpunkte auf:

- Mehrere Bestimmungen sind ungenau und führen zu Rechtsunsicherheit.
- Es gibt keine ausreichend klaren oder vollständigen Vorschriften unter anderem über die steuerbaren Rechtsgeschäfte, die Nachsteuer, die Steuerrückerstattung, die Verjährung und die Steuervergehen.
- Die Systematik ist ungenügend, was sich insbesondere darin zeigt, dass im ersten und im elften Abschnitt auf die Gebührenbefreiung eingegangen wird, und auch darin, dass ein Tarif als Anhang zum Gesetz aufgestellt worden ist, nämlich der Tarif vom 4. Mai 1934 der Einregistrierungsgebühren (Tarif GEG; SGF 635.2.10).
- Einige Begriffe werden heute nicht mehr verwendet oder entsprechen der heutigen Rechtssprache nicht mehr, da sie im französischen Text ohne Anpassung aus der französischen Rechtssprache in Zusammenhang mit der Einregistrierung übernommen worden waren (z.B. «transport», Art. 14 Bst. a und 19 Abs. 1 GEG). Dies führt zu Unsicherheit in Bezug auf den Sinn und die Bedeutung dieser Begriffe und hat oft zur Folge, dass die Behörde und die Bürgerinnen und Bürger bestimmte anwendbare Rechtsvorschriften unterschiedlich interpretieren.
- Das geltende System, das aus einer kantonalen Basissteuer, einer kantonalen Zusatzgebühr sowie den Gemeinde-Zusatzabgaben besteht, ist kompliziert.

2.2 Motionen

a) Mit zwei Motionen (038.03 und 039.03), die am 25. Juni 2003 eingereicht (*TGR* S. 824 und 825) und am 26. Juni 2003 begründet wurden (*TGR* S. 853 und 854), verlangten die Grossräte Denis Boivin und Claude Masset eine Änderung der Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Einregistrierungsgebühren hinsichtlich der Erbschafts- beziehungsweise Schenkungssteuer.

- In der ersten Motion (038.03) zur Erbschaftssteuer verlangten die Grossräte die Aufhebung der Steuer für den zweiten Stamm oder subsidiär mindestens die Herabsetzung des Steuersatzes für den zweiten Stamm sowie die Herabsetzung des Steuersatzes für Verwandte des dritten und vierten Stammes sowie Nichtverwandte.

In seiner Antwort vom 2. Dezember 2003 (*TGR* S. 1867) sprach sich der Staatsrat für eine leichte Senkung der Erbschaftssteuer zugunsten der Erbberechtigten aus, die in einem Verwandtschaftsver-

hältnis zur Erblasserin oder zum Erblasser stehen, und vor allem auch für Nichtverwandte. Da im Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2002–2006 eine Totalrevision des Gesetzes vom 4. Mai 1934 betreffend die Einregistrierungsgebühren vorgesehen war, schlug der Staatsrat vor, diese Motion in seinen Entwurf des neuen Gesetzes einzubeziehen.

Der Grosse Rat erklärte diese Motion am 2. Dezember 2003 mit 90 zu 21 Stimmen mit einigen Enthaltungen erheblich. Das Geschäft wurde somit an den Staatsrat überwiesen, damit dieser der Motion entsprechend Folge leiste.

Der Entwurf leistet dieser Motion dahingehend Folge, dass der Steuersatz für die Verwandten des zweiten und dritten Stammes leicht und für die Nichtverwandten massiv gesenkt wird (Art. 23).

- In der zweiten Motion (039.03) zur Schenkungssteuer forderten die Grossräte die Abschaffung dieser Steuer.

In seiner Antwort vom 2. Dezember 2003 (*TGR* S. 1868) sprach sich der Staatsrat gegen die Abschaffung der Schenkungssteuer aus, auch wenn der Steuerertrag nicht sehr hoch ist. Er stellte nämlich fest, dass praktisch alle Kantone Schenkungssteuern erheben. Der hauptsächliche und massgebende Grund dafür liegt darin, dass es diese Steuer erschwert, die Erbschaftssteuern über Schenkungen zu umgehen. Würde die Schenkungssteuer einfach abgeschafft, hätte dies sicher einen deutlichen Rückgang des Erbschaftssteuerertrags zur Folge. Ein weiteres Argument für die Beibehaltung dieser Steuer und der Erbschaftssteuer ist, dass sonst womöglich der Bund diese Steuern übernimmt, selbst wenn dies eine Verfassungsänderung erforderlich machen würde. Der Staatsrat sprach sich jedoch dafür aus, die Schenkungssteuersätze zugunsten der mit den Schenkenden verwandten und vor allem der nicht verwandten Beschenkten etwas zu senken, und zwar im gleichen Mass wie für die Erbschaftssteuer.

Der Grosse Rat lehnte die Erheblicherklärung dieser Motion am 2. Dezember 2003 mit 87 zu 29 Stimmen mit einigen Enthaltungen ab.

- b) Mit einer Motion (124.05), die am 13. Oktober 2005 eingereicht (*TGR* S. 1386) und am 17. November 2005 begründet wurde (*TGR* S. 1645), verlangte Grossrat Marc Gobet, dass für die Steuerpflichtigen im Gesetz die Möglichkeit eingeführt werde, die Erbschafts- und Schenkungssteuer anstatt durch Barzahlung durch die Hingabe von beweglichen Gütern von grossem kulturellem Wert (Hingabe an Erfüllung statt) zu entrichten.

In seiner Antwort vom 7. Februar 2006 (*TGR* S. 234) erklärte sich der Staatsrat einverstanden, im neuen Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer die Möglichkeit vorzusehen, Erbschafts- und Schenkungssteuerschulden durch Hingabe an Erfüllung statt von beweglichen Gegenständen von hohem künstlerischem, historischem oder wissenschaftlichem Wert begleichen zu können.

Der Grosse Rat hat diese Motion am 15. Februar 2006 mit 66 zu 22 Stimmen ohne Enthaltung erheblich erklärt.

Der Staatsrat leistet dieser Motion mit der Einführung der Hingabe an Erfüllung statt in Artikel 54 des Entwurfs Folge.

2.3 Steuerbelastung im interkantonalen Vergleich

Im interkantonalen Vergleich stellt sich die Situation nach den von der Schweizerischen Steuerkonferenz herausgegebenen «Steuerinformationen» (Stand am 1. Januar 2005) wie folgt dar:

Alle Kantone (ausser der Kanton Schwyz, der keine Erbschafts- und Schenkungssteuer erhebt) kennen eine nach Verwandtschaftsgrad zwischen der Empfängerin bzw. dem Empfänger der Zuwendung unter Lebenden oder von Todes wegen (Erbinnen/Erben, Vermächtnisnehmer/innen oder Beschenkte) und der Erblasserin bzw. dem Erblasser oder der Schenkerin bzw. dem Schenker abgestufte Steuerbelastung. Der überlebende Ehegatte ist in allen Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Jura, von der Steuer befreit. Die Nachkommen sind in der Mehrheit der Kantone von der Steuer befreit, mit Ausnahme der Kantone Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Waadt, Neuenburg und Jura. Im Kanton Bern sind die Nachkommen übrigens seit dem 1. Januar 2006 ebenfalls steuerbefreit. Die Vorfahren werden nur in den Kantonen Uri, Obwalden, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Tessin, Wallis, Genf und Freiburg von der Steuer befreit.

Die meisten Kantone haben auch einen im Verhältnis zur Höhe des Erbanfalls progressiven Steuersatz, mit Ausnahme der Kantone Freiburg, Obwalden, Nidwalden, Aargau, Wallis und Neuenburg. Dies führt dazu, dass der Kanton Freiburg im Vergleich mit den anderen Kantonen je nach Vermögensanfall sehr unterschiedlich abschneidet, wie an folgendem Beispiel zu sehen ist (kantonale Steuer einschliesslich kantonale Zusatzabgabe und Gemeinde-Zusatzabgabe):

- Für Geschwister (Gesamthöchstsatz von 10%) sind bei einem Vermögensanfall von 20 000 Franken nur drei Kantone «teurer» als Freiburg, bei einem Vermögensanfall von 500 000 Franken aber vierzehn Kantone.
- Für Neffen und Nichten (Gesamthöchstsatz von 15%) sind bei einem Vermögensanfall von 20 000 Franken nur drei Kantone «teurer» als Freiburg, bei einem Vermögensanfall von 500 000 Franken aber fünfzehn.
- Für Onkel und Tanten (Gesamthöchstsatz von 15%) sind bei einem Vermögensanfall von 20 000 Franken nur vier Kantone «teurer» als Freiburg, bei einem Vermögensanfall von 500 000 Franken aber siebzehn.
- Für Nichtverwandte (Gesamthöchstsatz von 50%) ist bei einem Vermögensanfall von 20 000 Franken Freiburg der teuerste Kanton. Bei einem Vermögensanfall von 500 000 Franken wird Freiburg nur vom Kanton Genf mit einem Steuersatz von 53,7% «überflügelt».

Aus diesem interkantonalen Vergleich geht hervor, dass die Steuerbelastung im Kanton Freiburg für die Ehegatten, die Nachkommen und Vorfahren gering, für Verwandte bei geringfügigen Vermögensanfällen aber ziemlich gross und für Nichtverwandte sehr gross ist.

3. GESAMTKONZEPT

3.1 Leitlinien des Entwurfs

Der Entwurf des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer ist ein Gesetzestext, der sich weitgehend an die 1983 von der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz in ihrem Mustergesetz gemachten Vorschläge anlehnt, allerdings mit gewissen Ergänzungen, um den Gegebenheiten im Kanton Freiburg Rechnung zu tragen. Er lehnt sich auch an die jüngeren kantonalen Gesetzgebungen an, insbesondere an die der Kantone Bern, Jura und Neuenburg. Das Gesetz ist ausserdem ähnlich konzipiert wie das HGStG, mit sachbezogenen Unterschieden.

Der Entwurf übernimmt die Steuerbefreiung der Vermögensübertragungen in direkter Linie, das heisst an Nachkommen (erster Stamm) und an Vorfahren (Eltern, Grosseltern, Urgrosseltern), die seit dem Inkrafttreten des GEG am 1. Juli 1934 gilt. Er übernimmt auch die Steuerbefreiung der Vermögensübertragungen zwischen Ehegatten, die mit dem Artikel 68 Abs. 2 HGStG im GEG eingeführt worden ist (Art. 4 Abs. 6 GEG), und die Steuerbefreiung von Vermögensübertragungen zwischen eingetragenen Partnerinnen bzw. Partnern in Anwendung des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG; SR 211.231) und des Gesetzes vom 26. Juni 2006 zur Einführung der eingetragenen Partnerschaft in die kantonale Gesetzgebung (SGF 211.2.5), die beide am 1. Januar 2007 in Kraft getreten sind. Er übernimmt ausserdem auch die vom Gesetzgeber vorgenommenen Änderungen am HGStG von 1996, insbesondere in Bezug auf die Steuerpflicht (Art. 4 Abs. 5 GEG), den Steuerbezug (Art. 36 und 63 GEG) und die übrigen Steuerbefreiungen (Art. 76 GEG).

Der Entwurf sieht gegenüber dem GEG hauptsächlich die folgenden Änderungen vor:

- Der Entwurf ist wie das GEG auf dem Verwandtschaftssystem nach dem Zivilgesetzbuch (Art. 457 ff. ZGB) aufgebaut, das heisst einem System, das auf den Grad der Blutsverwandtschaft mit der Erblasserin bzw. dem Erblasser oder der Schenkerin bzw. dem Schenker abstellt. Die Blutsverwandtschaft reicht allerdings bis zum dritten Stamm. Somit kommen die Mitglieder des zweiten Stammes (Geschwister, Nefen und Nichten, Grossneffen und Grossnichten sowie deren Nachkommen; Art. 23 Abs. 1 Bst. a) sowie die des dritten Stammes (Onkel und Tanten, Cousins und Cousinen sowie deren Nachkommen; Art. 23 Abs. 1 Bst. b) in den Genuss eines günstigeren Steuersatzes. Der vierte Stamm, also Grossonkel und Grosstanten (Art. 14 Tarif GEG) fällt jedoch weg, wie seit dem 1. Januar 1988 im Zivilgesetzbuch (Art. 460 ZGB). Diese Verwandten wie auch die entfernteren Verwandten als die Nachkommen der Cousins und Cousinen des dritten Stammes (Art. 13 Bst. d Tarif GEG) fallen wie die Nichtverwandten in die Kategorie der übrigen verwandten oder nicht verwandten Begünstigten (Art. 23 Abs. 1 Bst. c), weil nur eine entfernte Verwandtschaft besteht und es nur sehr wenige solche Fälle gibt. Bei diesen übrigen verwandten oder nicht verwandten Begünstigten sieht der Entwurf eine unterschiedliche Behandlung für die Stiefkinder oder Kinder der eingetragenen Partnerin bzw. des eingetragenen Partners, die Pflegekinder und ihre Nachkommen sowie für Personen vor, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steu-

errechtlichen Wohnsitz gelebt haben (z.B. Konkubinatpaare, nicht eingetragene gleichgeschlechtliche Partnerinnen bzw. Partner, Freundinnen bzw. Freunde, Hausangestellte usw.).

- Gegenwärtig werden die Erbschafts- und Schenkungssteuern zu den im Tarif GEG festgesetzten Sätzen erhoben, der vom Grossen Rat in Anwendung von Artikel 5 GEG am 4. Mai 1934 beschlossen worden ist. Statt eines Tarifs im Anhang zum Gesetz scheint es logischer, die Steuersätze in den Gesetzestext selber zu integrieren, wie dies insbesondere auch beim Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) der Fall ist.

Artikel 16 Bst. b Tarif GEG sieht einen privilegierten Steuersatz von 9% nur für Angestellte und Dienstboten bis 10 000 Franken vor, der nach den gesamten Umständen jeweils angepasst werden kann. Am 24. Juni 2003 erliess die Finanzdirektion eine Weisung, die den Geltungsbereich dieser Bestimmung auf natürliche Personen ausdehnt, die in enger Lebensgemeinschaft mit der oder dem Zuwendenden gestanden haben, und das Besteuerungssystem ändert, indem der privilegierte Steuersatz für einen Vermögenserwerb ab 10 000 Franken zur Anwendung gebracht wird, der sich mit zunehmender Dauer der geleisteten Dienste oder der engen Lebensgemeinschaft mit der oder dem Zuwendenden erhöht. Nach Artikel 3 der Weisung muss die oder der Steuerpflichtige lückenlos nachweisen, dass sie oder er wirklich in enger Lebensgemeinschaft und enger Beziehung zu der oder dem Zuwendenden gelebt hat und viel Zeit und Arbeit für die konkrete Unterstützung dieser Person aufgewendet hat usw.

Der Entwurf übernimmt dieses System nicht, weil es – wie dies auch das Bundesgericht bestätigt – für die Steuerbehörde mit fast unüberwindlichen Schwierigkeiten verbunden ist, diese Bestimmungen anzuwenden, wenn die Anwendung des privilegierten Steuersatzes auf subjektiven Kriterien beruht, wie die Intensität der Beziehung zwischen der oder dem Zuwendenden und der oder dem Steuerpflichtigen, besonders in gewissen heiklen Situationen (BGE 123 I 241; JdT 1999 I 92). Der Entwurf sieht auch für diese Kategorie von Begünstigten einen privilegierten Steuersatz ausschliesslich nach objektiven Kriterien vor, wie die mindestens zehn Jahre dauernde Wohngemeinschaft und den gleichen steuerrechtlichen Wohnsitz.

- Nach dem GEG werden die Erbschafts- und Schenkungssteuern nach den Ansätzen von Artikel 12 ff. Tarif GEG je nach Verwandtschaftsgrad erhoben. Der Steuersatz wird um 50% für die Zusatzgebühr zugunsten des Staates erhöht (Art. 18 Tarif GEG). Nach Artikel 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (GStG; SGF 632.1) können die Gemeinden überdies eine Zusatzabgabe bis zur Höhe des Satzes der vom Staat eingenommenen Steuer (ohne kantonale Zusatzgebühr) erheben. So beträgt für Geschwister der Steuersatz der vom Staat erhobenen Gebühr 4% (Art. 12 Bst. a Tarif GEG), die kantonale Zusatzgebühr 2% (50% der Gebühren) und die Gemeinde-Zusatzabgaben maximal 4%, was einen Gesamtsteuersatz von 10% ergibt. Die Gemeinde-Zusatzabgaben entsprechen also höchstens 100% der kantonalen Steuer (4% für Geschwister) oder 66,66% der kantonalen Steuer plus kantonale Zusatzgebühren (4% gegenüber 6%). Übrigens erheben nur zwölf Ge-

meinden Zusatzabgaben, die unter dem Betrag der vom Staat erhobenen Gebühren liegen.

Der Entwurf integriert die kantonalen Zusatzgebühren von Artikel 18 GEG in den kantonalen Steuertarif. Es sollte nur einen Steuertarif pro Kategorie geben, zu dem direkt die Gemeinde-Zusatzabgaben hinzukämen. Die Gemeinden können ihre Zusatzabgaben im gleichen Umfang wie nach den Vorschriften des GEG erheben, das heisst zu 66,66% der kantonalen Steuer, und profitieren dabei sogar von einem um 3,33% höheren Steuersatz, da der Höchstsatz für die Erhebung der Gemeinde-Zusatzabgaben der Einfachheit halber auf 70% festgesetzt wurde (Art. 24 Abs. 1). Die generelle Steuertarifsenkung wird für die Gemeinden eine verhältnismässig geringere Einbusse als für den Staat zur Folge haben.

- Anders als der Tarif GEG, der nur auf den Verwandtschaftsgrad abstellt (feste Gebühr), sieht der Entwurf einen progressiven Steuertarif vor, nicht nur nach Verwandtschaftsgrad, sondern auch nach Höhe der Zuwendung mit einer Abstufung von 5001 – 100 000 Franken, von 100 001 – 200 000 Franken, von 200 001 – 500 000 Franken und ab 500 001 Franken (Art. 23 Abs. 1). Der Entwurf führt ausserdem für alle Steuerpflichtigen einen Steuerfreibetrag bis 5000 Franken ein (Art. 22 Abs. 1). Damit dieses Besteuerungssystem richtig funktionieren kann, werden alle Zuwendungen von einer Schenkerin bzw. einem Schenker oder einer Erblasserin bzw. einem Erblasser, die innerhalb von fünf Jahren an die gleiche Empfängerin oder den gleichen Empfänger erfolgt sind, für die Bestimmung sowohl des Steuerfreibetrags als auch des anwendbaren Steuersatzes zusammengezählt (Art. 22 Abs. 2 und 25 Abs. 2).

3.2 Im Besonderen

- Der Entwurf führt neue Fälle der Steuerpflicht ein. Er sieht namentlich die Besteuerung des entgeltlichen Erbverzichts oder Erbauskaufs (Art. 5 Abs. 3), des Wohnrechts und des Baurechts in Form einer Dienstbarkeit (Art. 6 Bst. a) vor. Zudem führt er eine Bestimmung ein, wonach jedes Rechtsgeschäft besteuert wird, das zwecks Steuerumgehung durchgeführt wird (Art. 6 Bst. f).
- Wie im DStG (Art. 97 Abs. 1 Bst. g und h DStG) sind juristische Personen, die öffentliche oder Kultuszwecke verfolgen, gleich wie die juristischen Personen, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, von der Steuerpflicht befreit (Art. 8 Abs. 2 Bst. a).
- Die Erbschaftssteuer schulden nicht nur die Erbinnen und Erben, sondern auch die Vermächtnisnehmerinnen und Vermächtnisnehmer (Art. 9 Abs. 1 Bst. b). Bei Nacherbeneinsetzung wird die Steuer von der Vorerbin bzw. dem Vorerben geschuldet, bei der Auslieferung von der Nacherbin bzw. vom Nacherben (Art. 9 Abs. 1 Bst. c).
- Was die Haftung betrifft, so haften die Erben solidarisch nicht mehr persönlich (Art. 28 Abs. 2 GEG), sondern bis zum Betrag ihres Erbanteils (Art. 51 Abs. 1). Sie haften auch solidarisch bis zum Betrag ihres Erbanteils mit der Vermächtnisnehmerin bzw. dem Vermächtnisnehmer für die Bezahlung der auf die Vermächtnisse entfallenden Steuern (Art. 51 Abs. 1 in

- fine). Der Entwurf führt ausserdem eine Haftungsregelung zwischen der Schenkerin bzw. dem Schenker und den Beschenkten ein (Art. 51 Abs. 2).
- Das System des gesetzlichen Grundpfands, das die Bezahlung der Steuer ohne Eintragung im Grundbuch sicherstellt und allen eingetragenen Grundpfandrechten im Rang vorgeht, wird übernommen (Art. 52 Abs. 1). Allerdings kann ein gesetzliches Grundpfand in einem Betrag von über 1000 Franken einem gutgläubigen Dritten gegenüber nicht mehr geltend gemacht werden, wenn es nicht innert sechs Monaten, nachdem die Veranlagung rechtskräftig geworden ist, im Grundbuch eingetragen wurde.
 - Die Zahlungserleichterungen (Art. 53) und der Steuererlass (Art. 55) beschränken sich nicht mehr auf die Erbschaftssteuer, sondern gelten nun auch ausdrücklich für die Schenkungssteuer.
 - Der Entwurf führt auch die Hingabe an Erfüllung statt als Möglichkeit ein, die Steuer zu bezahlen (Art. 54).
 - Der Entwurf sieht klare Bestimmungen insbesondere über die Nachsteuer und die Steuerrückforderung (Art. 56 und 57), die Strafbestimmungen (Art. 59–68) sowie die Verjährung und Verwirkung (Art. 69–75) vor.
 - Aus Gründen der Rechtssicherheit ist künftig auch die vom mit dem Inkasso beauftragten Dienst, das heisst vom kantonalen Finanzdienst eingenommene Inkassoprovision für den Bezug der Gemeinde-Zusatzabgaben im Gesetz ausdrücklich vorgesehen (Art. 30 Abs. 2).

4. STEUERLICHE BELASTUNG

Dem Staatsrat ist es ein Anliegen, mit dieser Totalrevision alle Steuerpflichtigen steuerlich zu entlasten und den Kanton so attraktiver zu machen, gleichzeitig aber auch die finanziellen Einbussen für den Staat sowie für die Gemeinden möglichst einzuschränken.

4.1 Generelle steuerliche Entlastung

Das vorgeschlagene Steuersystem führt ganz generell zu einer Senkung der Steuerbelastung für alle Empfängerinnen und Empfänger einer Zuwendung unter Lebenden oder von Todes wegen. Diese Entlastung ergibt sich aus der Einführung eines Steuerfreibetrags für alle Zuwendungsempfängerinnen bzw. Zuwendungsempfänger (Art. 22) und der Steuersatzsenkung mit der Einführung eines nach Verwandtschaftsgrad und Höhe des steuerbaren Vermögensanfalls progressiven Steuertarifs (Art. 23).

Im Gesetzesentwurf wird ein Steuerfreibetrag bis 5000 Franken vorgeschlagen. Die Möglichkeit eines höheren Freibetrags ist ebenfalls geprüft worden. Allerdings wäre die Einführung eines höheren Freibetrags kaum mit der angestrebten Steuersatzsenkung und gleichzeitigen möglichst geringen Einnahmeneinbussen für Staat und Gemeinden vereinbar (siehe weiter unten in Kapitel A.5, 1. Gedankenstrich).

Die Steuersatzsenkung bedeutet, dass die Zuwendungsempfängerinnen bzw. –empfänger des zweiten Stammes (Geschwister, Neffen und Nichten, Grossneffen und Grossnichten sowie deren Nachkommen) und des dritten Stammes (Onkel und Tanten, Cousins und Cousinen

sowie deren Nachkommen) allesamt 0,75% bis 0,25% weniger Steuern für Zuwendungen von 5001 – 500 000 Franken zahlen und ab 500 001 Franken den heutigen Satz erreichen (Art. 23 Abs. 1 Bst. a und b). Stärker ins Gewicht fällt die Steuersatzsenkung hingegen für die übrigen verwandten oder nicht verwandten Begünstigten (Art. 23 Abs. 1 Bst. c). Für sie beträgt der Steuersatz je nach Vermögensanfall 22,00% bis 22,75%, erreicht aber nie den gegenwärtigen Satz von 30% (mit der kantonalen Zusatzgebühr), der im GEG für Nichtverwandte vorgesehen ist (Art. 16 Bst. a Tarif GEG). Ausserdem ist nach dem Entwurf die Steuerbelastung für Personen, die seit mindestens zehn Jahren in gemeinsamem Haushalt leben und den gleichen steuerrechtlichen Wohnsitz haben (Konkubinatspartnerinnen bzw. -partner, nicht eingetragene gleichgeschlechtliche Partnerinnen bzw. Partner usw.) noch um 7% geringer (zwischen 15,00% und 15,75%) und sogar um 14,25% geringer (zwischen 7,75% und 8,50%) für die Stiefkinder, die Kinder der eingetragenen Partnerin bzw. des eingetragenen Partners, die Pflegekinder und ihre Nachkommen.

Beispiele:

- Für eine Zuwendung von **20 000 Franken** an einen Bruder:

GEG: *die kantonale Steuer (Gebühren + kantonale Zusatzgebühren) zum Satz von 6% auf dem Betrag von 20 000 Franken beträgt 1200 Franken.*

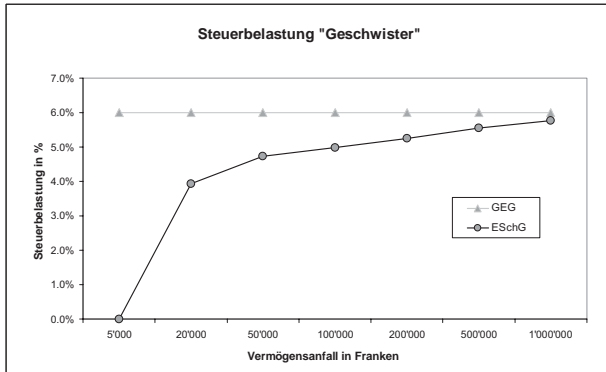
ESchG: **die kantonale Steuer zum Satz von 5,25% auf dem Betrag von 15 000 Franken (Fr. 20 000 J. Freibetrag von Fr. 5000) beträgt 787.50 Franken.**

Nach dem ESchG-Entwurf fällt die kantonale Steuer um **412.50 Franken** tiefer aus, was einer Reduktion um **34,4%** entspricht.

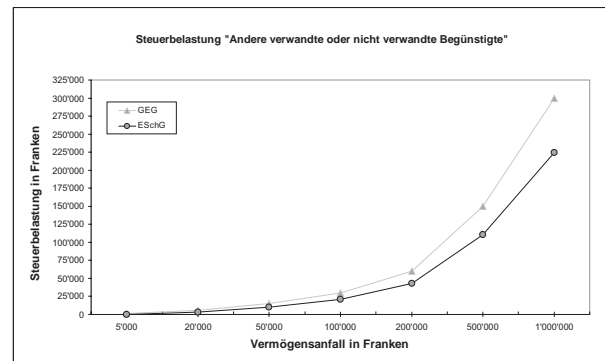
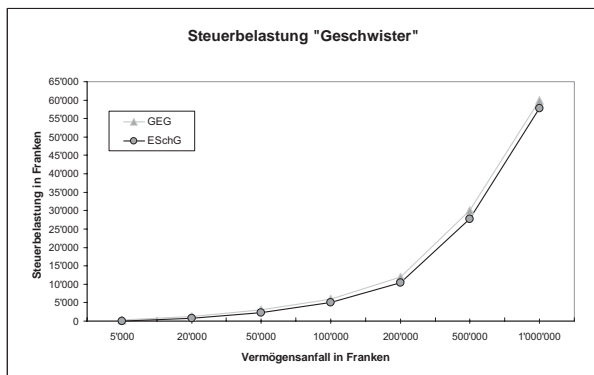
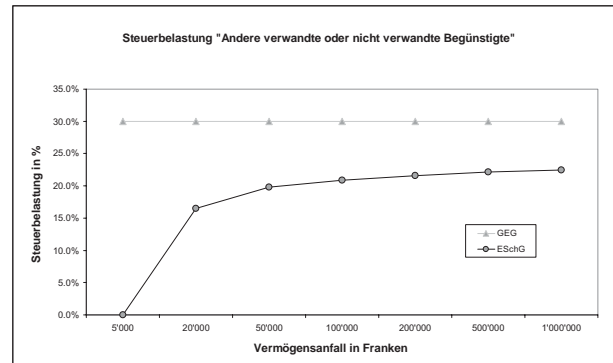
- Für eine Zuwendung von **50 000 Franken** an einen Bruder fällt die kantonale Steuer um **637.50 Franken** tiefer aus, was einer Reduktion um **21,2%** entspricht.
- Für eine Zuwendung von **100 000 Franken** an einen Bruder fällt die kantonale Steuer um **1012.50 Franken** tiefer aus, was einer Reduktion um **16,9%** entspricht.
- Für eine Zuwendung von **500 000 Franken** an einen Bruder fällt die kantonale Steuer um **2262.50 Franken** tiefer aus, was einer Reduktion um **7,5%** entspricht.
- Für eine Zuwendung von **1 000 000 Franken** an einen Bruder fällt die kantonale Steuer um **2262.50 Franken** tiefer aus, was einer Reduktion um **3,8%** entspricht.

So werden mit diesem Steuersystem alle Steuerpflichtigen bis zu einem Vermögensanfall von 500 000 Franken deutlich entlastet. Entlastet werden auch Zuwendungen von über 500 000 Franken, allerdings in geringerem Ausmass. Die Steuerbelastung in Prozent und in Franken nach dem ESchG-Entwurf sieht im Vergleich zur Steuerbelastung nach dem GEG für die Kategorien Geschwister, Neffen und Nichten, Onkel und Tanten sowie übrige verwandte oder nicht verwandte Begünstigte wie folgt aus:

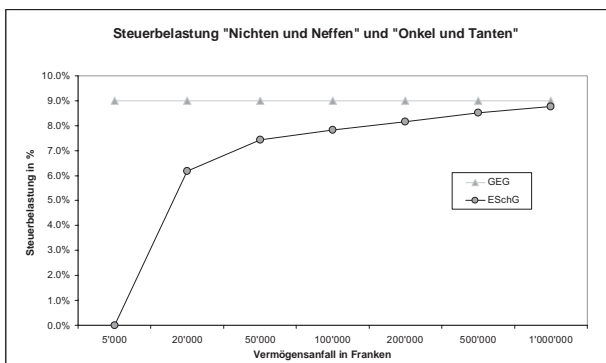
a) Steuerbelastung der Geschwister in Prozent und in Franken:



c) Steuerbelastung der übrigen verwandten oder nicht verwandten Begünstigten in Prozent und in Franken:

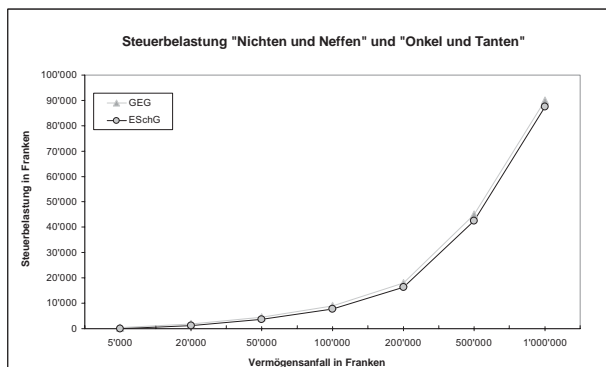


b) Steuerbelastung der Nichten und Nichten sowie der Onkel und Tanten in Prozent und in Franken:



4.2 Weitere Steuerentlastungsfaktoren

Zu berücksichtigen sind auch weitere Änderungen gegenüber dem geltenden Recht, die ebenfalls zu einer Entlastung der Steuerpflichtigen führen. So sind zusätzliche Abzüge vorgesehen, namentlich der Abzug der Lasten auf einem Vermögenswert (Art. 20 Abs. 3), der in den Artikeln 334 und 334^{bis} ZGB vorgesehenen angemessenen Entschädigung (Art. 20 Abs. 1 Bst. a), der Unterhaltsansprüche nach Artikel 606 ZGB, der Erziehungskosten nach Artikel 631 Abs. 2 ZGB und der Kosten zur Erlangung der Erbschaft, die zu den Erbgangskosten zählen (Art. 20 Abs. 1 Bst. b).



5. ERGEBNISSE DES VERNEHMLASSUNGS-VERFAHRENS

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG) wurde am 10. Mai 2006 bei den Direktionen des Staatsrats und einigen ihrer von der Revision direkt betroffenen Ämter, bei den politischen Parteien sowie bei den interessierten Stellen (Freiburger Gemeindeverband, Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden des Kantons Freiburg, Oberamtännerkonferenz, Notariatskammer des Kantons Freiburg und Freiburgerische Rentnervereinigung) in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis Mitte Juli 2006.

Ganz allgemein ist der Vorentwurf des ESchG positiv aufgenommen worden. Die Vernehmlassungsergebnisse lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Der Wille, die Steuerbelastung zu senken, um die Attraktivität des Kantons zu steigern, und zwar mit möglichst wenig finanziellen Einbussen für den Staat und die Gemeinden, ist auf sehr grosse Zustimmung gestossen.
- Die Einführung eines Steuerfreibetrags wurde grossmehrheitlich gutgeheissen. Was die Höhe des Freibetrags betrifft, so erklärt sich die Sozialdemokratische Partei (SP) mit dem vorgegebenen Betrag von 5000 Franken einverstanden, die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Freiburgerische Rentnervereinigung schlagen die Erhöhung auf 10 000 Franken vor, und die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) möchte den Betrag sogar auf 50 000 Franken erhöhen. Allerdings ist ein höherer Steuerfreibetrag, wie bereits ganz genau geprüft worden ist, kaum mit der angestrebten Steuersatzsenkung (Steuerbelastung) und gleichzeitigen Begrenzung der finanziellen Einbussen für Staat und Gemeinden (Steuereinnahmen) vereinbar. Im Vergleich zu den Steuereinnahmen 2005 führt das System des progressiven Steuersatzes des Vorentwurfs zusammen mit dem gewählten Steuerfreibetrag von 5000 Franken zu einer Einnahmeneinbusse von 14,8% für den Staat und 10,6% für die Gemeinden. Würde dieser Freibetrag auf 10 000 bzw. 50 000 Franken erhöht, so wäre mit einer Einbusse von 23,1% bzw. 52,2% für den Staat und 19,2% bzw. 49,8% für die Gemeinden zu rechnen. Unter diesen Umständen hat der Staatsrat beschlossen, am Freibetrag von 5000 Franken festzuhalten.
- Die Aufhebung der kantonalen Zusatzgebühr (Art. 18 Tarif GEG) und das System des nach Höhe der Zuwendung progressiven Steuersatzes sind bei allen Vernehmlassungsteilnehmern auf Zustimmung gestossen, ausser bei der FDP. Die SP schlägt vor, dem Grundsatz der Besteuerung nach der Steuerkraft besser zu entsprechen und die Progression nicht beim Betrag von 500 000 Franken enden zu lassen.

Die FDP ist zwar für die Aufhebung der kantonalen Zusatzgebühr, will aber das geltende System der festen Gebühr für die gleichen Steuerpflichtigen wie im Vorentwurf beibehalten. Sie schlägt vor, die festen Gebühren im Tarif GEG für die Verwandten des zweiten Stammes (Art. 12 Tarif GEG) und des dritten Stammes (Art. 13 Tarif GEG) zu übernehmen, einen Steuersatz von 6% für die Stiefkinder, für Pflegekinder und ihre Nachkommen und für Personen, die seit mindestens fünf Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz gelebt haben, sowie einen Steuersatz von 15% für andere verwandte oder nicht verwandte Begünstigte vorzusehen.

Gegenüber den Steuereinnahmen 2005 würde dieses System mit einem Steuerfreibetrag von 5000 Franken für den Staat zu einer Einbusse von 40,5% statt 14,8% mit dem progressiven Steuersatz führen, was den Staatsrat veranlasst hat, am System des progressiven Steuersatzes festzuhalten.

- Was den Satz der Gemeinde-Zusatzabgaben betrifft, der höchstens 70% der Steuer betragen darf statt wie bisher 66,66%, so sind alle Vernehmlassungsteilnehmer dem Vorentwurf gefolgt. Die Notariatskammer hat lediglich angeregt, den ihrer Ansicht nach veral-

teten Begriff «centimes additionnels communaux» durch «impôt communal» zu ersetzen, was nicht berücksichtigt worden ist. Die Gemeinde-Zusatzabgaben sind nämlich keine Steuern im engeren Sinn, für die die Gemeinde die Steuerhoheit innehat. Der Staat erhebt die Steuer, und die Gemeinden beschliessen über die Erhebung von Gemeinde-Zusatzabgaben bis zur Höhe der vom Staat erhobenen Steuer (Art. 15 Abs. 1 GStG). Die Zusatzabgaben sind also nur eine Beteiligung am kantonalen Steuerertrag. Anders als die von einer Gemeinde erhobene Steuer, wie die Personalsteuer (Art. 14 GStG), wird die Steuer vom Staat in Anwendung des kantonalen Gesetzes erhoben, das selber das Steuerobjekt (steuerbare Rechtsgeschäfte, Bemessungsgrundlage, Steuerbefreiung usw.), das Veranlagungs- und Bezugsverfahren sowie die Rechtsmittel bestimmt (z.B. Möglichkeit, eine Veranlagung anzufechten, steht den Gemeinden nicht offen, anders als nach dem DStG für die direkten Steuern; Art. 174 Abs. 3 DStG). Die Gemeinden können auch Gemeinde-Zusatzabgaben zu anderen kantonalen Steuern erheben, wie zur Handänderungssteuer (Art. 2 HGStG und 16 GStG), zur Sondersteuer auf Immobilien von Gesellschaften, Vereinen und Stiftungen (Art. 6 BIG und 17 GStG) und zur Grundstückgewinnsteuer (Art. 41ff. DStG und 18 GStG). Die Gemeinden hatten übrigens vor Inkrafttreten des DStG am 1. Januar 2001 noch eine Grundstückgewinnsteuer erhoben.

- Der Vorschlag der FDP, eine ähnliche Bestimmung wie in der Waadtländer Gesetzgebung einzuführen, wonach die Steuer auf Zuwendungen eines Ausländers mit Wohnsitz im Kanton, der nach dem Aufwand besteuert wird, zur Hälfte reduziert werden kann, ist aus Gründen der Gleichbehandlung gegenüber den Freiburger Steuerpflichtigen nicht berücksichtigt worden.
- Was die Besteuerung der gemischten Schenkung bei Immobilien angeht, so ist nur die Notariatskammer für die Beibehaltung der bisherigen Praxis, unter dem Vorwand, die Klienten könnten nicht über das Verhältnis des unentgeltlichen Teils gegenüber dem entgeltlichen Teil informiert werden, was zu Rechtsunsicherheit führen könne. Davon ausgehend, dass es im Hinblick auf die rechtsgleiche Behandlung richtig ist vorzusehen, dass der unentgeltliche Teil des Rechtsgeschäfts nach den für alle unentgeltlichen Rechtsgeschäfte geltenden Regeln besteuert wird, und der entgeltliche Teil nach dem HGStG, das für alle entgeltlichen Rechtsgeschäfte gilt, hat der Staatsrat beschlossen, am System des Vorentwurfs festzuhalten. In welchem Verhältnis das Geschäft unentgeltlich bzw. entgeltlich ist, kann nicht anders bestimmt werden, als nach Massgabe des Verkehrswerts im Verhältnis zum bezahlten Preis. Die Notarinnen und Notare sind ausserdem verpflichtet, die Parteien über die Verpflichtungen, die sie eingehen, zu informieren, insbesondere über das, was sie geben oder erhalten und was sie verkaufen oder käuflich erwerben, damit sie über die steuerlichen Folgen der gemischten Schenkung informiert sind. Die Notarinnen und Notare brauchen übrigens nicht den genauen Betrag der geschuldeten Steuern anzugeben; es reicht, wenn die Parteien wissen, dass sie womöglich Steuern zahlen müssen, das heisst Schenkungssteuern und gegebenenfalls Handänderungssteuern im Fall der gemischten Schenkung (M. MOOSER, *Le droit notarial en Suisse*, Staempfli Editions SA, Berne 2005, S. 106, Nr. 237 und 238).

- Die Hingabe an Erfüllung statt, die nun Gestalt angenommen hat und mit der der am 13. Oktober 2005 von Grossrat Marc Gobet eingereichten Motion (124.05; *TGR* S. 1386) Folge geleistet wurde, ist einhellig begrüsst worden. Auf den Vorschlag der FDP, diese Zahlungsart ausnahmsweise auf Immobilien auszudehnen, ist nicht eingegangen worden. Der Zweck der Hingabe an Erfüllung statt liegt eben gerade darin, dass der Kanton seine Sammlungen von grossem künstlerischem, historischem oder wissenschaftlichem Wert aufstocken kann und verhindert wird, dass wertvolle Stücke verloren gehen. Bei Immobilien besteht die Gefahr nicht, dass sie aus dem Freiburger Kulturgut verschwinden, um so mehr als ihr Schutz durch andere gesetzgeberische Mittel gewährleistet wird, insbesondere durch den Schutz historischer Stätten und Denkmäler (s. insbesondere Gesetz vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter [SGF 482.1]; Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983 [SGF 710.1; besonders Art. 61 ff.]; Landschaftsschutz [SGF 721.2]). Dazu kommt, dass diese Art von Immobilien (z.B. Schlösser) oft restaurierungsbedürftig und teuer im Unterhalt sind und den Staat viel kosten würden (vgl. Danielle YERSIN, in *La dation d'œuvres d'art en paiement d'impôts*, Actes d'une table ronde organisée le 6 avril 1995, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1996, S. 121). Aus diesen Gründen schliesst denn auch der Waadtländer Gesetzgeber – allerdings nur vom Prinzip her (ohne Angabe eines besonderen Grunds: «Il s'agit d'un garde-fou, de l'exception à l'exception») – Immobilien als Gegenstand der Hingabe an Erfüllung statt aus (s. Art. 1 Abs. 3 «loi du 27 septembre 2005 sur la dation en paiement d'impôts sur les successions et donations»), während die Kantone Genf und Jura dies ausdrücklich ausschliessen (s. Art. 2 Abs. 2 «loi du 1^{er} décembre 1995 sur la dation en paiement» [Genf] und Art. 2 Abs. 2 «décret du 30 novembre 1994 relatif au paiement de la taxe des successions et des donations au moyen de biens culturels» [Jura]).
- Die Notariatskammer war der Ansicht, der Vorentwurf müsse hinsichtlich der Pflichten der Notarinnen und Notare präzisiert werden, die nicht gegen das Berufsgeheimnis verstossen dürfen. Dem ist im Entwurf entsprochen worden (s. Art. 33–35 und entsprechender Kommentar in der Botschaft).
- Rechtsstatus und Steuersatz (ab 15%) der Personen, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichem Wohnsitz gelebt haben (insbesondere Konkubinatspartner), sind mehrheitlich gutgeheissen worden. Die SP ist mit den hohen Anforderungen im Vorentwurf sehr zufrieden (zehn Jahre Zusammenleben und gleicher steuerrechtlicher Wohnsitz).
Die FDP verweist auf die am 27. Juni 2006 von Grossrat Jean-Jacques Collaud und Grossrätin Christiane Feldmann eingereichte und begründete Motion (151.06; *TGR* S. 1539), die der Staatsrat am 31. Oktober 2006 zur Ablehnung empfohlen hatte (*TGR* S. 2660). Die FDP ist auch der Meinung, Konkubinatspartner müssten wie Ehegatten und eingetragene gleichgeschlechtliche Partner steuerbefreit werden, verzichtet vorläufig aber darauf, einen Änderungsantrag zu formulieren, und schlägt einen festen Steuersatz von 6% ab fünf Jahren des Zusammenlebens vor. Die Notariatskammer schlägt ihrerseits vor, auf

die Weisung vom 24. Juni 2003 über die Anwendung von Artikel 16 Bst. b des Tarifs der Einregistrierungsgebühren (SGF 635.2.106) zurückzugreifen.

Der Staatsrat hat beschlossen, am System des Vorentwurfs festzuhalten, das wie die Berner Gesetzgebung (s. Art. 19 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 23. November 1999 über die Erbschafts- und Schenkungssteuer des Kantons Bern) objektive Bedingungen in Bezug auf die Dauer des Zusammenlebens in gemeinsamem Haushalt und auf den steuerrechtlichen Wohnsitz stellt, um die rechtsgleiche Behandlung und die Rechtssicherheit zu garantieren, was die Weisung von 2003 nicht vermag.

- Der Vorschlag der SP die Zeitspanne, in der alle Zuwendungen von ein und derselben Person an die oder den Begünstigte/n zur Festsetzung des Steuerbetrags zusammengezählt werden, von fünf Jahren (Art. 25 Abs. 2) auf zwanzig Jahre zu erhöhen, ist aus praktischen Gründen und Gründen der Rechtssicherheit nicht berücksichtigt worden. Nach dem Postulat der Rechtssicherheit darf nämlich nicht auf etwas zurückgekommen werden, was sich vor so langer Zeit ereignet hat. Ein Zeitraum von fünf Jahren scheint ausserdem ausreichend um zu verhindern, dass durch Aufteilung der Zuwendungen die progressive Wirkung der Steuersätze gebrochen werden kann. Diese Zeitspanne entspricht übrigens der ehe- und erbrechtlichen Frist für solche Zuwendungen (Art. 208 Abs. 1 Ziff. 1 und 527 Ziff. 3 ZGB).
- Die Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder Kultuszwecke verfolgen, gleich wie solche, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, ist auf grosse Zustimmung gestossen, insbesondere bei der Oberamt männerkonferenz.

6. AUSWIRKUNGEN DES NEUEN GESETZES

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen werden nur unter dem Aspekt der Steuersatzänderung und der Einführung des Steuerfreibetrags bis 5000 Franken betrachtet. Die weiteren Faktoren, die zu einer Minderung (Abzug der Lasten und sonstige zulässige sachliche Abzüge) oder aber zu einer Steigerung (Besteuerung der Wohn- und Baurechte) der Einnahmen des Staates führen, werden nicht berücksichtigt, da sie nicht beziffert werden können. Ausserdem sind diese Steuereinnahmen zufallsabhängig und können so von einem Jahr zum andern sehr unterschiedlich ausfallen. So sind die Steuereinnahmen des Jahres 2004 nicht repräsentativ für die durchschnittlichen Jahreseinnahmen, weil dem Staat in diesem Jahr eine aussergewöhnliche Erbschaft rund 6 Millionen Franken eingebracht hat.

Gemessen an den Steuereinnahmen der Jahre 2002, 2003, 2004 und 2005 wirkt sich der Entwurf für den Staat und die Gemeinden finanziell wie folgt aus:

Für den Staat:

Besteuerungsmodelle	2002 in Franken	2003 in Franken	2004 in Franken	2005 in Franken	Durchschnittliche jährliche Veränderung
GEG	4'431'082	5'160'939	8'868'738	4'121'883	
ESchG	3'557'513	4'047'882	8'148'722	3'510'987	
Differenz	-873'569 -19.7%	-1'113'057 -21.6%	-720'016 -8.1%	-610'897 -14.8%	-14.7%

Für die Gemeinden:

Besteuerungsmodelle	2002 in Franken	2003 in Franken	2004 in Franken	2005 in Franken	Durchschnittliche jährliche Veränderung
GEG	2'954'054	3'440'626	5'912'492	2'747'922	
ESchG	2'490'259	2'833'518	5'704'106	2'457'691	
Differenz	-463'795 -15.7%	-607'108 -17.6%	-208'386 -3.5%	-290'232 -10.6%	-10.4%

Das neue Steuersystem bewirkt, dass die Gemeinden eine weniger grosse Einbusse erleiden als der Kanton. Die Gemeinden sind tatsächlich weniger von der Steuersatzsenkung betroffen. Das ist dadurch zu erklären, dass sie die Möglichkeit haben, etwas höhere Zusatzabgaben zu erheben (maximal 70% der kantonalen Steuer) als nach dem System des GEG (66,66% der kantonalen Steuer, also Gebühren + kantonale Zusatzgebühren).

6.2 Personelle Auswirkungen

Der Entwurf macht kein zusätzliches Personal für die Vollzugsbehörden, insbesondere das Amt für Erbschafts- und Schenkungssteuern, erforderlich. Allerdings sind die neuen Bestimmungen zwingender als die gegenwärtig geltenden Bestimmungen des GEG, und zwar weil die Vorschriften des GEG zu unklar und ungenau sind und der Veranlagungsbehörde einen grossen Ermessensspielraum lassen.

6.3 Auswirkung auf die Lastenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Der Entwurf sieht keine andere Lastenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden vor.

6.4 Eurokompatibilität

Der Entwurf steht in keinem Zusammenhang mit dem Europarecht und auch nicht mit den Konventionen oder Empfehlungen des Europarats oder anderer europäischer Organisationen.

B. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

1. KAPITEL: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Steuerhoheit

Diese Bestimmung befasst sich mit der Steuerhoheit und dem Gegenstand des Gesetzes im Allgemeinen. Die kantonale Steuerhoheit wird ausdrücklich erwähnt. Diese steht jedoch den Kantonen ohne besondere gesetzliche Normierung aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes und in Verbindung mit Artikel 3 BV zu. Gegenstand des Gesetzes ist die Erbschafts- und Schenkungssteuer. Ausser dem Kanton Schwyz, der weder eine Erbschafts- noch eine Schenkungssteuer erhebt, und dem Kanton Luzern, der auf die Besteuerung der meisten Schenkungen verzichtet (einige Fälle unter-

stehen jedoch der Erbschaftssteuer), erheben alle Kantone sowohl Erbschafts- als auch Schenkungssteuern. Die Besteuerung der Schenkungen stellt ein Gebot der Steuergerechtigkeit dar und ist zudem erforderlich, um Vermögensverschiebungen unter Lebenden zum Zweck der Umgehung der Erbschaftssteuer zu verhindern. Der freiburgische Gesetzgeber hat sich im Übrigen für diese Lösung entschieden und es abgelehnt, die Motion Denis Boivin/Claude Masset (039.03) zur Abschaffung der Schenkungssteuer erheblich zu erklären.

Artikel 2

Wie im HGStG will der Gesetzesentwurf den Gemeinden in Achtung der Gemeindeautonomie nicht die Einführung einer Steuer vorschreiben, sondern gibt ihnen weiterhin die Möglichkeit, Gemeinde-Zusatzabgaben zu erheben (Abs. 1). Machen die Gemeinden also davon Gebrauch, gilt dies zwingend für alle vom Staat mit Erbschafts- und Schenkungssteuer belegten Rechtsgeschäfte. Die Erhebung der Gemeinde-Zusatzabgabe ist also an die Erhebung der kantonalen Steuer gebunden (Abs. 2), und die Gemeinden können lediglich den Satz ihrer Zusatzabgabe in den Grenzen von Artikel 24 Abs. 1 festlegen. Dieses System, das dem jetzigen entspricht (Art. 15 Abs. 1 GStG), hindert den Staatsrat nicht daran, eine überschuldete Gemeinde zu zwingen, Zusatzabgaben zu erheben (Art. 40 GStG).

Artikel 3 Geltungsbereich

In dieser Bestimmung wird der Geltungsbereich der Erbschafts- und Schenkungssteuer umschrieben. Dazu werden die Anknüpfungen für die Steuerpflicht festgelegt und die Steuerhoheiten im interkantonalen und internationalen Verhältnis gegeneinander abgegrenzt. Die aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abgeleiteten Vorschriften in Anwendung von Artikel 127 Abs. 3 BV (Art. 46 Abs. 2 aBV) über das Doppelbesteuerungsverbot sowie die internationalen Doppelbesteuerungsabkommen für die Erbschaftssteuer sind anwendbar.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuerpflicht wird durch persönliche oder wirtschaftliche Zugehörigkeit begründet. Für die persönliche Zugehörigkeit (Abs. 1 Bst. a und b) sind nicht die Beziehungen der steuerpflichtigen Person, sondern jene der Erblasserin bzw. des Erblassers oder der Schenkerin bzw. des Schenkers massgebend. Für die Erhebung der Steuer auf dem beweglichen Vermögen ist der Kanton zuständig, in dem die Erblasserin bzw. der Erblasser oder die Schenkerin bzw. der Schenker zum Zeitpunkt des Vermögensanfalls von Todes wegen oder der Zuwendung unter Lebenden den letzten Wohnsitz hatte. Der Wohnsitz bestimmt sich im Wesentlichen nach den zivilrechtlichen Gegebenheiten. Unter Wohnsitz ist also der Ort zu verstehen, an dem sich die betreffende Person (Erblasserin bzw. Erblasser oder Schenkerin bzw. Schenker) mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhalten hat oder aufhält (Art. 23 Abs. 1 ZGB), oder der Ort an dem sich der Mittelpunkt ihrer Interessen befindet. Allerdings gibt es zwei Ausnahmen von dieser Vorschrift. In Buchstabe a wird auch die Eröffnung des Erbgangs als steuerlicher Anknüpfungspunkt erwähnt. Grundsätzlich wird der Erbgang am letzten Wohnsitz der Erblasserin oder des Erblassers eröffnet (Art. 538 Abs. 1 ZGB), die besondere Erwähnung des Orts der Erbangeröffnung ist jedoch erforderlich für Fälle, in denen der letzte Wohnsitz der Erblasserin oder des Erblassers nicht mehr zuverlässig feststellbar ist (z.B. im Fall der Verschollen-

erklärung) oder das ausländische Recht steuererhebliche Tatbestände der Schweiz zuweist. Ausserdem ist für die Grundstücke oder auf solchen Grundstücken lastende Rechte der Belegenheitsort massgebend (Abs. 1 Bst. c). In diesem Fall ist die Steuerpflicht durch eine wirtschaftliche Zugehörigkeit begründet, die in allen Steuersystemen allgemein anerkannt ist.

Nach Absatz 2 hat bei Übertragung von Aktien einer Immobiliengesellschaft der Wohnsitzkanton der Erblasserin bzw. des Erblassers oder der Schenkerin bzw. des Schenkers die Steuerhoheit inne. Gegenwärtig stellt Artikel 4 Abs. 3 GEG die Übertragungen der Aktien von Immobiliengesellschaften, die der Erwerberin oder dem Erwerber die rechtliche oder wirtschaftliche Verfügungsgewalt über das Grundstück verleihen, den Grundstückshänderungen gleich. Nach dieser Bestimmung hat bei unentgeltlichem Erwerb von Aktien derjenige Kanton die Steuerhoheit inne, in dem das Grundstück liegt. Das Bundesgericht hat jedoch entschieden, dass die Aktien von Immobiliengesellschaften bewegliche Sachen sind und demzufolge der Wohnsitzkanton der Erblasserin bzw. des Erblassers oder der Schenkerin bzw. des Schenkers die Steuerhoheit innehat und nicht der Kanton, in dem die Grundstücke liegen (BGE 108 Ia 252; JdT 1984 I 264).

Die Absätze 3 und 4 befassen sich mit dem internationalen Recht. Der Grundsatz, wonach für die Besteuerung des beweglichen Vermögens der Wohnsitz – oder steuerrechtliche Sitz – der Erblasserin bzw. des Erblassers oder der Schenkerin bzw. des Schenkers zum Zeitpunkt des Vermögensanfalls massgebend ist, ist ebenfalls gültig. Die Steuerhoheit kann sich demnach nur dann auf im Kanton befindliche bewegliche Vermögensgüter erstrecken, wenn ein internationales Doppelbesteuerungsabkommen dem Betriebsstätte- oder Belegenheitsstaat die Steuerhoheit verleiht (Abs. 3). Dies gilt für die Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland, Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Norwegen, Schweden, den Niederlanden, den USA und Grossbritannien. Alle im Kanton gelegenen beweglichen Vermögensgüter zu besteuern, würde zu weit gehen. Für die Schenkungssteuer gibt es übrigens keine Doppelbesteuerungsabkommen. Gemäss Absatz 4 bleiben die besonderen Bestimmungen der Staatsverträge vorbehalten.

Artikel 4

Diese Bestimmung stellt die Verbindung zur Gemeinde her, die nach Artikel 15 GStG die Gläubigerin der Gemeinde-Zusatzabgabe ist. Die Zusatzabgabe wird somit der Gemeinde geschuldet, in der die Erblasserin bzw. der Erblassers oder die Schenkerin bzw. der Schenker den letzten Wohnsitz hatte (Abs. 1; Art. 15 Abs. 3 GStG). Diese Bestimmung sieht jedoch wie in Artikel 3 Absatz 1 Bst. b den Begriff des steuerrechtlichen Sitzes der Schenkerin oder des Schenkers vor, der in Artikel 15 GStG nicht vorkommt. Handelt es sich um eine unter Vormundschaft stehende Person, so wird die Zusatzabgabe nicht der Gemeinde geschuldet, in der die Vormundschaftsbehörde gemäss Zivilrecht ihren Sitz hat (Art. 25 Abs. 2 ZGB), sondern der Gemeinde, in dem die betreffende Person ihren letzten tatsächlichen Wohnsitz hatte, wobei der letzte Aufenthaltsort nicht massgebend ist, sofern sich dieser letzte Wohnsitz im Kanton befindet (Abs. 2; Art. 15 Abs. 3 GStG). Beinhaltet eine Erbschaft, ein Vermächtnis oder eine Schenkung ein Grundstück, so wird die Zusatzabgabe verhältnismässig jener Gemeinde geschuldet, in der das Grundstück liegt (Abs. 3; Art. 15 Abs. 4 GStG).

Artikel 5 Steuerobjekt

In dieser Bestimmung wird ganz allgemein der Gegenstand der Erbschaftssteuer (Absatz 1) und der Gegenstand der Schenkungssteuer (Absätze 2 und 3) umschrieben.

Absatz 1

Gegenstand der Erbschaftssteuer ist der Vermögensübergang an die einzelne Erbin oder Vermächtnisnehmerin bzw. den einzelnen Erben oder Vermächtnisnehmer. Es handelt sich also wie bisher um eine Erbanfallsteuer, wie sie in den meisten Kantonen angewendet wird. Gegenüber der Nachlasssteuer bietet die Erbanfallsteuer die Möglichkeit, auf die persönliche Beziehung der Vermögensempfängerin bzw. des Vermögensempfängers zur Erblasserin bzw. zum Erblasser Rücksicht zu nehmen und eine nach dem Verwandtschaftsgrad und nach der Höhe des Erbanfalls bemessene Steuerleistung festzusetzen. Als Vermögensübergang, der eine Steuer auslöst, gilt jeder Vermögenserwerb, dessen Rechtsgrund sich aus dem Erbrecht herleitet und der auf gesetzlicher oder gewillkürter Rechtsfolge von Todes wegen beruht (Testament, Erbvertrag oder Schenkung auf den Todesfall). Die einzelnen Rechtsgründe für den Erbanfall werden aufgezählt.

Erbeinsetzung

Eine Erbeinsetzung liegt vor, wenn die Erblasserin bzw. der Erblasser für die ganze Erbschaft oder für einen Bruchteil eine oder mehrere erbende Personen einsetzt.

Vermächtnisse

Vermächtnisse beruhen auf einer letztwilligen Verfügung oder auf einem Erbvertrag. Die Vermächtnisnehmerin bzw. der Vermächtnisnehmer erwirbt mit dem Erbgang einen obligatorischen Anspruch auf Übereignung gegenüber der Erbin bzw. dem Erben. Damit erhält die Vermächtnisnehmerin bzw. der Vermächtnisnehmer einen Vermögenswert kraft Erbrechts.

Stiftungen auf den Todesfall

Unter «Stiftung auf den Todesfall» ist eine Stiftung zu verstehen, die aufgrund einer letztwilligen Verfügung errichtet wird. Es wird damit der Übergang eines Vermögensrechtes von Todes wegen bewirkt, der – als erbrechtlicher Vermögensanfall – die Erbschaftssteuer auslöst.

Ersatzverfügung

Eine Ersatzverfügung liegt vor, wenn die Erblasserin in ihrer bzw. der Erblasser in seiner Verfügung eine oder mehrere Personen bezeichnet, denen die Erbschaft oder das Vermächtnis für den Fall des Vorabsterbens oder der Ausschlagung der Erbin oder Vermächtnisnehmerin bzw. des Erben oder Vermächtnisnehmers zufallen soll.

Nacherbeneinsetzung

Bei der Nacherbeneinsetzung setzt die Erblasserin oder der Erblasser (A) zwei Erbinnen oder Erben ein (Art. 488 Abs. 1 ZGB) oder bezeichnet zwei Nachlassnehmerinnen bzw. Nachlassnehmer (Art. 488 Abs. 3 ZGB), wobei die bzw. der erste, also die *Vorerbin* bzw. der *Vorerbe* (B), die Erbschaft oder das Vermächtnis der bzw. dem zweiten, also der *Nacherbin* bzw. dem *Nacherben* (C) auszuliefern hat, und zwar im Prinzip nach dem Tod der *Vorerbin* bzw. des *Vorerben* (B) oder auf einen anderen, von der Erblasserin oder vom Erblasser (A) festgesetzten Zeitpunkt (Zeitpunkt der Auslieferung). Bei der Nacherbeneinsetzung sind also zwei aufeinander folgende Erbanfälle ge-

geben, die beide besteuert werden müssen. Sowohl Vorerbin bzw. Vorerbe (B) als auch Nacherbin bzw. Nacherbe (C) sind erbschaftssteuerpflichtig.

Beispiel: A setzt seinen Bruder B als Erben seines gesamten Vermögens ein. Nach dessen Tod soll das Vermögen an seinen Cousin C übergehen.

Schenkung auf den Todesfall

Bei der Schenkung auf den Todesfall handelt es sich um ein Schenkungsversprechen, dessen Erfüllung vertraglich bis zum Tod der Schenkerin bzw. des Schenkers hinausgeschoben ist. Nach Artikel 245 Abs. 2 OR steht die Schenkung auf den Todesfall unter den Vorschriften über die Verfügungen von Todes wegen. Ihre Gültigkeit ist somit den für die Erbverträge geltenden Vorschriften untergeordnet, insbesondere was die Vertragsform betrifft. Es ist daher gerechtfertigt, die Schenkung auf den Todesfall als der Erbschaftssteuer unterstehenden erbrechtlichen Anfall zu behandeln.

Absatz 2

Dieser Absatz definiert den Gegenstand der Schenkungssteuer. Der steuerrechtliche Begriff der Schenkung muss in einem weiten Sinne verstanden werden. Der steuerrechtliche Tatbestand umfasst die folgenden Elemente: Die Zuwendung muss aus dem Vermögen eines Dritten erbracht werden, sie muss unentgeltlich sein und zu einer Bereicherung führen. Bei einer Zuwendung im Rahmen einer Pflichterfüllung, selbst wenn es sich um eine Naturalobligation handelt (z.B. unvollkommene Verbindlichkeiten wie die Erfüllung von Spiel- oder Wettsschulden, die moralische Verpflichtung zur Unterstützung eines nahen Verwandten über das gesetzlich vorgeschriebene Mass hinaus, Begleichung verjährter Schulden), handelt es sich nicht um eine steuerpflichtige Schenkung. Die verschiedenen Formen von Zuwendungen werden als Beispiele aufgeführt.

Zuweisung von Vermögensgütern zur Errichtung einer Stiftung oder an eine bestehende Stiftung

Zuwendungen an eine Stiftung gelten als steuerbare Schenkungen, wenn sie im Zusammenhang mit der Stiftungserrichtung stehen oder an eine bestehende Stiftung erfolgen. Die ausdrückliche Erwähnung des Tatbestandes der Zuwendung anlässlich einer Stiftungserrichtung dient der Klarheit. Es werden damit gelegentlich auftretende Zweifel beseitigt, ob die Vermögenswidmung an eine Stiftung, die erst errichtet werden muss, den Tatbestand der steuerbaren Schenkung erfüllt.

Verpfändungs- oder Leibrentenvertrag

Die Besteuerung von Zuwendungen aus einem Verpfändungs- oder Leibrentenvertrag entspricht der geltenden Lösung (Art. 14 Bst. g GEG).

Erwerb beschränkter dinglicher Rechte oder persönlicher Rechte

Erläuterungen zu den beschränkten dinglichen Rechten finden sich beim Kommentar zu Artikel 6 Bst. a. Der Erwerb persönlicher Rechte, beispielsweise bei Forderungsabtretung oder Schuldübernahme, ist steuerauslösend, wenn er eine unentgeltliche Zuwendung begründet.

Absatz 3

In diesem Absatz werden die besonderen Fälle aufgezählt, die schenkungssteuerpflichtigen Zuwendungen

unter Lebenden gleichzustellen sind. Es geht dabei namentlich um den Vorempfang und den entgeltlichen Erbverzicht (Erbauskau).f).

Vorempfang

Unter Vorempfang ist die Zuwendung zu verstehen, die eine Erblasserin oder ein Erblasser zu Lebzeiten an die gesetzlichen Erbinnen und Erben im Hinblick auf den künftigen Erbanfall macht. Es handelt sich um einen Tatbestand, der alle Voraussetzungen einer Schenkung unter Lebenden erfüllt, da die oder der Beschenkte mit dem Vorempfang die vollen Eigentumsrechte am zugewendeten Vermögen erhält und dieses Vermögen auch im Falle des Erbverzichts oder der Ausschlagung behalten kann. Ein Zuwarten mit der Besteuerung bis zum Todesfall bringt Schwierigkeiten für die Bemessung des Steuerobjektes und für die Durchsetzung des Steueranspruchs mit sich. Schwierigkeiten kann die Besteuerung des Vorempfanges dann bereiten, wenn die Empfängerin oder der Empfänger der Zuwendung der Ausgleichspflicht im Erbfall unterliegt. Allein die Tatsache der möglichen Ausgleichspflicht kann jedoch kein Grund sein, um den Vorempfang von der Schenkungssteuer auszunehmen oder mit der Besteuerung bis zum Erbanfall zu warten. Ob eine Ausgleichspflicht gegeben ist, steht im Zeitpunkt des Vorempfanges noch nicht fest. Tritt dann die Verpflichtung bei der Regelung der Berechtigung am Nachlass ein, so ist dem Umstand durch einen entsprechenden Steuerabzug Rechnung zu tragen.

Entgeltlicher Erbverzichtsvertrag

Der entgeltliche Erbverzicht (Erbauskau) (Art. 495 ff. ZGB) ist ein Spezialfall einer ervertraglichen Zuwendung unter Lebenden. Wer im Rahmen eines Erbvertrags auf seinen künftigen Erbteil verzichtet, ist nicht mehr erbberechtigt und hat somit auch keine Erbschaftssteuer zu bezahlen. Erhält die oder der Verzichtende von der Erblasserin oder vom Erblasser eine Entschädigung für den Verzicht auf die künftige Erbschaft, so handelt es sich um eine steuerbare Schenkung unter Lebenden.

Artikel 6

In dieser Bestimmung werden die besonderen Fälle aufgezählt, die der Erbschafts- und Schenkungssteuer unterstellt sind.

Buchstabe a

Das geltende GEG geht nur auf die Begründung von Nutzniessungsrechten ein (Art. 4 Abs. 1 GEG). Der Entwurf dehnt die Besteuerung namentlich auch auf die Begründung von Wohnrechten sowie auf die Begründung und Abtretung von Baurechten aus. Diese Ausdehnung der Besteuerung rechtfertigt sich dadurch, dass man mit dem HGStG gleichziehen wollte, in dem der entgeltliche Erwerb solcher Rechte der Handänderungssteuer unterstellt ist (Art. 3 Bst. b HGStG).

Buchstabe b

Voraussetzung für die Besteuerung des Schuldenerlasses ist die Zahlungsfähigkeit der Schuldnerin bzw. des Schuldners. Für die steuerliche Erfassung ist auch erforderlich, dass im Zeitpunkt des Erlasses eine Verbindlichkeit besteht. Ausgeschlossen ist damit beispielsweise die Besteuerung einer verjährten Schuld. Grundsätzlich kann nur der Erlass privater Schulden besteuert werden. Der Erlass von Geschäftsschulden unterliegt nämlich der Einkommenssteuer bei der begünstigten Person; es

ist also von der Erhebung einer Erbschafts- oder Schenkungssteuer abzusehen, weil es sonst zu einer doppelten Steuerlast kommen könnte.

Buchstabe c

Die Last ist eine Bestimmung der oder des Zuwendenden, die die Empfängerin oder den Empfänger der Zuwendung zu einer Leistung zugunsten der bzw. des Zuwendenden oder einer Drittperson verpflichtet. Die gängigsten Lasten sind die Nutzniessung, die Rente und das Wohnrecht. Die Last ist unabhängig vom Wert des übertragenen Vermögens. Sie unterscheidet sich dadurch also von der Gegenleistung, die für das entgeltliche Rechtsgeschäft charakteristisch ist. Die Begründung einer Last ist nur dann steuerpflichtig, wenn sie einer Drittperson einen Vermögensvorteil bringt. Wird sie zugunsten der Schenkerin oder des Schenkers begründet, so kann sie nicht besteuert werden, da sie die Schenkerin bzw. den Schenker nicht bereichert, die oder der damit einen Teil der Schenkung nur «zurückhält».

Buchstabe d

Hier geht es um Fälle, in denen es zu einer Anwachsung von Eigentum kommt, ohne dass ein eigentlicher zivilrechtlicher Eigentumsübergang stattfindet (z.B. Erwerb eines Gesamteigentumsanteils oder Anwachsung um einen solchen Anteil, Erwerb eines zusätzlichen Anteils bei der Teilung einer einfachen Gesellschaft).

Buchstabe e

Steuerbar sind Versicherungsleistungen aus Lebensversicherungen in Form von Kapital oder Rente. Zur Vermeidung der Doppelbesteuerung sind nur die Versicherungsleistungen erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig, die nicht der Einkommenssteuer unterliegen. Dies betrifft namentlich die rückkaufsfähigen Lebensversicherungen, die mit periodischen Prämien oder einer Einmalprämie finanziert werden. Für die Besteuerung der Versicherungsleistung ist es unwesentlich, ob der von den Begünstigten erworbene Anspruch fällig geworden ist oder nicht. Die Fälligkeit der Leistung kann vor oder nach dem Tod der Erblasserin oder des Erblassers eintreten. Die Erbin bzw. der Erbe kann nach dem Tod der Erblasserin oder des Erblassers lediglich eine Forderung erwerben, deren Fälligkeit im Zeitpunkt des Todesfalles noch nicht gegeben ist. Entscheidend ist in allen Fällen der Erwerb des Rechtsanspruchs auf die Leistung.

Buchstabe f

Hier wird lediglich festgehalten, dass eine Steuer auf jedem Rechtsgeschäft erhoben werden kann, das zwecks Steuerumgehung abgeschlossen wurde, und zwar unabhängig von der für den Erwerb der Rechte gewählten rechtlichen Form. In einem solchen Fall ist es gemäss Lehre und Rechtsprechung nämlich zulässig, dass die Steuerbehörde auch ohne formelle gesetzliche Grundlage von einer wirtschaftlichen Handänderung ausgeht. Dazu müssen jedoch drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- die Rechtsform des Geschäfts ist unüblich, unangemessen oder nicht normal, auf jeden Fall aber nicht den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechend;
- die Wahl dieser Form ist missbräuchlich und hat nur zum Zweck, Steuern zu umgehen, die erhoben worden wären, wenn die Angelegenheit normal geregelt worden wäre;

- der gewählte Weg würde tatsächlich zu einer erheblichen Steuereinsparung für die steuerpflichtige Person führen, wenn die Steuerbehörde dies zuliesse.

Sind diese drei Voraussetzungen erfüllt, so kann die Steuerbehörde die von der steuerpflichtigen Person gewählte Rechtsform ausser Acht lassen und sich für die Besteuerung auf die Form stützen, die von einer gutgläubigen Person gewählt worden wäre. Es handelt sich faktisch um eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Steuergesetzes. Die Wahl einer unüblichen Rechtsform gibt zum Vornherein Anlass zur Vermutung, dass die steuerpflichtige Person die Steuer umgehen will. Sie hat in diesem Fall den Nachweis zu erbringen, dass sie sich aus anderen Gründen als aus steuerlichen Überlegungen für die von ihr gewählte Rechtsform entschieden hat.

Artikel 7

Diese Bestimmung befasst sich mit dem Fall der gemischten Schenkung, das heisst einer teils unentgeltlichen, teils entgeltlichen Übertragung von Vermögenswerten unter Lebenden. Die gemischte Schenkung ist somit ein Komplex zweier verschiedener Rechtsgeschäfte, das eine entgeltlich, also ein Kaufgeschäft, das andere unentgeltlich, eine Schenkung. Steuerrechtlich wird bei der Übertragung einer beweglichen Sache nur die Schenkungssteuer erhoben. Geht es jedoch um ein Grundstück, so löst der entgeltliche Teil die Handänderungssteuer nach HGStG und der unentgeltliche Teil die Schenkungssteuer aus.

Bei der Besteuerung der gemischten Schenkung – ob es sich nun um eine bewegliche Sache oder ein Grundstück handelt – stellt sich zunächst die Frage der Qualifizierung des Rechtsgeschäfts. Da bei einer Grundstückübertragung der entgeltliche Teil einer Steuer (Handänderungssteuer) unterstellt ist, die viel tiefer ist als die Schenkungssteuer, wird das Rechtsgeschäft oft als «Kaufvertrag» bezeichnet, was steuerlich vorteilhafter ist. Für die Steuerbehörde ist es aber unerheblich, wie die steuerpflichtige Person das Geschäft bezeichnet (Kaufgeschäft oder Schenkung); sie braucht sich also nicht an die von den Vertragsparteien gewählte Rechtsform zu halten. Unabhängig davon, ob das Geschäft als Kaufvertrag oder Schenkung bezeichnet wird, kann es die Merkmale einer gemischten Schenkung aufweisen. Ausserdem wird im Entwurf von einem anderen Schenkungsbegriff ausgegangen als im Zivilrecht, das die Verhältnisse zwischen zwei Vertragsparteien regelt, während sich das Steuerrecht nämlich nur um die Vermögenssituation der oder des Beschenkten kümmert und diese oder diesen einzig und allein nach der erfolgten Bereicherung ohne Gegenleistung bei einer reinen Schenkung oder bei entsprechender Gegenleistung bei gemischter Schenkung besteuert. Somit ist nur der wirtschaftliche Aspekt der Schenkung massgebend, so dass jedes unentgeltliche Rechtsgeschäft unter Lebenden, das den Empfangenden bereichert, als Schenkung zu betrachten ist (D. YERSIN, *L'imposition de la donation mixte* in *Steuerrevue* 1984 S. 271 ff., 273). Dabei sind die Zuwendung und die Unentgeltlichkeit die objektiven Elemente der Schenkung und die Zuwendungsabsicht das subjektive Element. Sie muss den objektiven Elementen entsprechen, die sich mit ihr qualifizieren lassen. Es handelt sich nicht um die Willensäusserung der Parteien wie im Zivilrecht, sondern um den eigentlichen Vertragszweck (D. YERSIN, a.a.O., S. 274). Insofern knüpft der Entwurf in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mit der Besteuerung am objektiven

Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung an und macht sie nicht davon abhängig, dass ein Schenkungswille vorliegt (Steuerrevue 1998 S. 677; im gleichen Sinne M. OEHRLI, Die gemischte Schenkung im Steuerrecht, Zürich 2000, S. 40 ff. sowie S. 111–143). In der Praxis ist in Zusammenhang mit Grundstücken Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 17 HGStG auszulegen, dessen Gegenstück er ist. Stimmen also die vereinbarten Leistungen offenbar nicht mit einem mutmasslichen Verkehrswert überein, so muss die oder der mit der Anmeldung einer Grundstücksübertragung befasste Grundbuchverwalterin oder Grundbuchverwalter die «Umstände» prüfen, das heisst den zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehenden Sachverhalt. Kann nach den Umständen der Zuwendungswille objektiviert werden, so ist das Rechtsgeschäft als gemischte Schenkung zu qualifizieren. Der gemischten Schenkung liegt beispielsweise oft ein Verwandtschaftsverhältnis oder eine Freundschaft zwischen den Vertragsparteien zugrunde. Lassen hingegen diese «Umstände» nicht auf eine unentgeltliche Zuwendung schliessen, weil die Wertdifferenz zwischen Leistung und Gegenleistung in einer anderen «Ursache» begründet ist als in der Absicht einer unentgeltlichen Zuwendung (z.B. wenn der Verkäufer den freien Markt nicht spielen lässt [z.B. keine Inserate] oder es keinen Markt für das fragliche Objekt gibt), so wird die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter das Rechtsgeschäft einer als Ganzes entgeltlichen Eigentumsübertragung gleichsetzen (Art. 17 HGStG) und die Bemessungsgrundlage in Anwendung von Artikel 12 HGStG und der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (FZR 1999 S. 155 ff.) festsetzen.

Da sich die gemischte Schenkung im Wesentlichen durch das Missverhältnis zwischen dem Wert der übertragenen Sache und der Gegenleistung charakterisiert, ist die Ermittlung des Werts der Sache unerlässlich. Damit muss beurteilt werden können, wie stark die jeweiligen Bestandteile der gemischten Schenkung ins Gewicht fallen. Als Grundlage für diese Schätzung darf nur der objektive – reale – Verkehrswert der Sache herangezogen werden, das heisst, der Preis, den eine Drittperson unter normalen Umständen bezahlt hätte. Die Transaktion muss – soweit sie für eine Drittperson, in diesem Fall den Staat, von Interesse ist – nach Massgabe objektiver Werte geprüft werden (FZR 1994, S. 408 E. 3a; KRKE FR 1987 VI. A Nr. 4 mit Hinweisen). So müssen also die vereinbarten Leistungen (bezahlter Preis) mit dem Verkehrswert des Grundstücks verglichen werden und anhand der Differenz festgestellt werden, ob und in welchem Umfang eine Schenkung vorliegt. Danach kann die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter ermitteln, in welchem Verhältnis die Übertragung entgeltlich bzw. unentgeltlich erfolgt ist. Eine gemischte Schenkung liegt also vor, wenn in der in Form eines entgeltlichen oder unentgeltlichen Vertrags verurkundeten Grundstücksübertragungsurkunde der Preis offensichtlich in Schenkungsabsicht unter dem realen Wert der übertragenen Sache festgesetzt wurde. Damit gleichzeitig Kauf und Schenkung gegeben sind, reicht es nicht, dass der Vertrag einfach nur sehr vorteilhaft für die eine Partei ist, sondern die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter muss ein offenkundiges Missverhältnis zwischen dem Preis und dem objektiven Wert der Sache zum Zeitpunkt der Abtretung feststellen können. Das Missverhältnis muss so gross sein, dass es den Parteien bei entsprechender Aufmerksamkeit bewusst sein musste (P. H. STEINAUER, Le droit des

successions, Bern 2006, S. 118, Nr. 34). Ohne absolute Regeln aufstellen zu wollen, stellt sich die Frage nach einer gemischten Schenkung, sobald das Missverhältnis rund 20% beträgt (P. CRAUSAZ, La nouvelle loi frivourgeoise sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG), in RFJ 1996 S. 81 ff., S. 93 mit Hinweisen). Hat die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter das Geschäft als gemischte Schenkung qualifiziert (und nicht als vollständig entgeltliches Geschäft), so wird sie oder er den entgeltlichen Teil nach den Vorschriften des HGStG (Preis) und das Amt für Erbschafts- und Schenkungssteuern den unentgeltlichen Teil nach den Vorschriften des ESchG besteuern.

Beispiel einer gemischten Schenkung eines Grundstücks: Mit einem als Kaufvertrag bezeichneten Vertrag verkauft A seinem Neffen B ein Grundstück zum Preis von 360 000 Franken, mit folgenden Zahlungsmodalitäten: Barzahlung 120 000 Franken, Hypothekarschuldübernahme zu 160 000 Franken und Berücksichtigung des kapitalisierten Werts eines zugunsten von A begründeten Wohnrechts zu 80 000 Franken. Der vom Grundbuchverwalter berücksichtigte objektive Verkehrswert beträgt 600 000 Franken und der Steuerwert 350 000 Franken.

Bezahlter Preis:	360 000 Franken (Fr. 120 000 + Fr. 160 000 + Fr. 80 000)
Objektiver Verkehrswert:	600 000 Franken
Entgeltlicher Teil:	360 000 Franken (60% von Fr. 600 000)
Unentgeltlicher Teil:	40% (Fr. 240 000 zu Fr. 600 000).

In diesem Beispiel ist der bezahlte Preis von 360 000 Franken Gegenstand eines Kaufgeschäfts und ist in Anwendung von Artikel 12 HGStG handänderungssteuerpflichtig. Der schenkungsweise überlassene Teil von 240 000 Franken wird nach dem Steuerwert (Art. 11) besteuert, also 350 000 Franken. Die Schenkungssteuer wird also auf dem Betrag von 140 000 Franken (40% x Fr. 350 000) erhoben.

Der Entwurf verzichtet darauf, die geltende Praxis des GEG weiterzuführen, wonach als Bemessungsgrundlage für die Schenkungssteuer der Verkehrswert abzüglich des bezahlten Preises heranzuziehen ist. Nach dieser Praxis ist eine Erhebung von Schenkungssteuern also ausgeschlossen, wenn wie in unserem Beispiel der Preis 360 000 Franken und der Steuerwert 350 000 Franken beträgt. Daraus folgt, dass gemischte Schenkungen fast nie besteuert werden. Diese Praxis ist nicht überzeugend, da sie zwei Fragen aufwirft, nämlich die nach der Qualifizierung des Geschäfts und die nach der Steuerbemessungsgrundlage. Eine gemischte Schenkung darf nämlich nicht einfach nur deswegen ausgeschlossen werden, weil der Steuerwert des Grundstücks tiefer oder gleich dem Verkaufspreis ist. Bezieht man sich also auf den Steuerwert statt auf den objektiven – realen – Verkehrswert des Grundstücks, so führt dies zu Inkohärenz, da man Werte vergleichen will, die sich nach ganz unterschiedlichen Kriterien bestimmen (D. YERSIN, a.a.O., S. 276). Der Vorteil der gewählten Lösung ist die Kohärenz und die Garantie von mehr Gleichbehandlung unter den Steuerpflichtigen. Die Empfängerin oder der Empfänger einer gemischten Schenkung ist gegenüber einer Person, die ein Gebäude schenkungsweise erhalten hat, weder im Vorteil noch benachteiligt, und übrigens auch nicht gegenüber einer Person, die ein Grundstück entgeltlich erworben hat.

Artikel 8 Steuerbefreiung**Absatz 1**

In dieser Bestimmung werden die Begünstigten aufgeführt (natürliche und juristische Personen), die aufgrund ihrer Eigenschaft von der Steuerpflicht befreit sind (subjektive Steuerbefreiung).

Der Bund und seine Anstalten (Bst. a) sind nur von der Steuer befreit, wenn die Spezialgesetzgebung dies vorsieht. Eine wichtige Bestimmung findet sich in Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010; vormals Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft [GarG]). Diese Steuerbefreiung entspricht dem geltenden Recht (Art. 76 Bst. j GEG) und der in den Artikeln 97 Abs. 1 Bst. a und 23 Abs. 1 Bst. a StHG vorgesehenen Steuerbefreiung.

Die Steuerbefreiung des Kantons, der Gemeinden oder der Zweckverbände der Gemeinden, der kirchlichen Körperschaften, der öffentlich-rechtlich anerkannten juristischen Personen des Kirchenrechts sowie der anderen Gebietskörperschaften des Kantons, einschliesslich ihrer Anstalten, (Bst. b, c und d) entspricht dem geltenden Recht (Art. 76 Bst. i Abs. 2 und Bst. j GEG). Diese Vorschrift entspricht auch der in den Artikeln 97 Abs. 1 Bst. b und c DStG und 23 Abs. 1 Bst. b und c StHG vorgesehenen Regelung.

Die Steuerbefreiung der Ehegatten (Bst. e) wurde vom Gesetzgeber des HGStG im GEG verankert (Art. 68 Abs. 2 HGStG und 4 Abs. 6 GEG). Die eingetragenen Partnerinnen und Partner sind den Ehegatten gleichgestellt, und zwar in Anwendung des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG; SR 211.231) und des Gesetzes vom 26. Juni 2006 zur Einführung der eingetragenen Partnerschaft in die kantonale Gesetzgebung (SGF 211.2.5), die beide am 1. Januar 2007 in Kraft getreten sind.

In Buchstabe f wird die im GEG seit seinem Inkrafttreten am 1. Juli 1934 vorgesehene Steuerbefreiung der Verwandten in gerader Linie übernommen (Art. 4 Abs. 6 GEG).

Absatz 2

In dieser Bestimmung werden die Begünstigten aufgeführt (natürliche und juristische Personen), die von der Steuerpflicht befreit sind, wenn gewisse objektive Bedingungen erfüllt sind.

Der Buchstabe a regelt im Bestreben um Koordination mit dem DStG und dem StHG die Steuerbefreiung der juristischen Personen, die einen öffentlichen, gemeinnützigen oder Kultuszweck verfolgen (vgl. Art. 97 Abs. 1 Bst. g und h DStG sowie 23 Abs. 1 Bst. f und g StHG). Die in Artikel 76 Bst. i Abs. 2 GEG vorgesehene Regelung wird somit insofern ausgeweitet, als nicht nur juristische Personen mit gemeinnütziger Zwecksetzung von der Steuer befreit werden, sondern auch juristische Personen, die einen öffentlichen oder einen Kultuszweck verfolgen. Für eine Steuerbefreiung brauchen im Zeitpunkt des Erbgangs nur die gleichen Voraussetzungen erfüllt zu sein, wie sie das DStG und das StHG für die Gewährung einer Steuerbefreiung vorschreiben.

Buchstabe b befreit die mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Vorsorgeeinrichtungen des privaten und des öffentlichen Rechts von der Steuerpflicht, soweit ihre Einkünfte und Vermögenswerte nach Artikel 80 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40), der auch für die Befreiung dieser Einrichtungen von der direkten Steuer der Kantone und der Gemeinden gilt, ausschliesslich der beruflichen Vorsorge dienen. Diese aus Artikel 76 Bst. i Abs. 2 GEG übernommene Steuerbefreiung entspricht derjenigen in Artikel 97 Abs. 1 Bst. e DStG und 23 Abs. 1 Bst. d StHG.

Die in den Buchstaben c, d, e und f vorgesehenen Steuerbefreiungen wurden vom Gesetzgeber des HGStG im GEG verankert (Art. 68 Abs. 2 HGSt; Art. 76 Bst. a, f und l GEG).

Buchstabe g übernimmt die Steuerbefreiung der Begünstigten bei Grundstücksübertragungen im Zusammenhang mit Bodenverbesserungen, die mit dem Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen eingeführt wurde (Art. 76 Bst. e GEG; Art. 227 des Gesetzes über die Bodenverbesserungen – SGF 917.1).

Buchstabe h behält die in anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehenen Fälle von Steuerbefreiung vor. Hier sei Artikel 80 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) erwähnt.

Absatz 3

Dieser Absatz führt eine Ausnahme ein, die darauf beruht, dass es sich um eine nicht-periodische Steuer handelt. Eine Nachsteuer kann dann erhoben werden, wenn die Zuwendung in den auf die Übertragung folgenden zehn Jahren eine andere Zweckbestimmung erhält. Im Gegensatz zu den direkten Steuern kann nämlich bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer die – endgültige – unwiderrufliche Zweckbestimmung beweglicher und unbeweglicher Vermögenswerte nicht vorausgesetzt werden.

Absatz 4

Dieser Absatz sieht vor, dass eine Zuwendung, die eine Person mit Wohnsitz im Kanton Freiburg an eine ausserkantonale Institution macht, von der Steuerpflicht befreit ist, sofern diese Institution in ihrem Sitzkanton steuerbefreit ist oder nach freiburgischem Recht steuerbefreit werden könnte. Diese Vorschrift erklärt sich dadurch, dass Artikel 8 die in Anwendung des StHG in Artikel 97 Abs. 1 Bst. a, b, c, e, g und h DStG vorgesehenen Fälle von Steuerbefreiung übernimmt. Da nach StHG alle Kantone die gleichen Kriterien anwenden müssen, werden die Gegenrechtsvereinbarungen zwischen den Kantonen hinfällig.

Artikel 9 Steuerschuldnerinnen und Steuerschuldner**Absatz 1**

Dieser Artikel bestimmt, wer die Steuer schuldet.

Angesichts der Rechtsnatur der Steuer schulden wie im GEG generell die Empfängerin oder der Empfänger einer unentgeltlichen Zuwendung unter Lebenden (Bst. a) oder die Erbinnen und Erben (Bst. b) die Steuer und die

Gemeinde-Zusatzabgaben. Allerdings sieht der Entwurf im Fall eines Vermächtnisses vom System des GEG ab; danach war die Erbin Schuldnerin bzw. der Erbe Schuldner der für das Vermächtnis geschuldeten Steuer, die sie bzw. er sich vom Vermächtnisnehmer zurückvergüten lassen konnte, es sei denn, das Vermächtnis habe sich bei Eröffnung des Erbgangs nicht im Besitz der Vermächtnisnehmerin bzw. des Vermächtnisnehmers befunden (Art. 32 GEG). Aus praktischen Gründen schuldet nach dem Entwurf die Steuer für ein Vermächtnis, wer dadurch bereichert wird, also die Vermächtnisnehmerin bzw. der Vermächtnisnehmer. Aus diesem Grund wird das Vermächtnis auch von der Erbschaft abgezogen (Art. 20 Abs. 1 Bst. c).

Bei der Nacherbeneinsetzung wird die Erbschaftssteuer sowohl von der Vorerbin bzw. vom Vorerben als auch von der Nacherbin bzw. vom Nacherben geschuldet (Bst. c). Das wird von den meisten Kantonen so gehandhabt. Die Nacherbeneinsetzung setzt nämlich zwei aufeinander folgende Erbanfälle voraus, der erste von der Erblasserin oder vom Erblasser auf die Vorerbin oder den Vorerben, der zweite von der Vorerbin oder vom Vorerben auf die Nacherbin oder den Nacherben. Vor- und Nacherbe bzw. Vor- und Nacherbin werden beide auf dem Betrag besteuert, den sie tatsächlich erhalten, und zwar zu einem Steuersatz je nach Verwandtschaftsgrad zur Erblasserin bzw. zum Erblasser. Die Besteuerung der Nacherbinnen und Nacherben zum Satz entsprechend ihres Verwandtschaftsgrads nicht zu den Vorerbinnen und Vorerben, sondern zur Erblasserin bzw. zum Erblasser rechtfertigt sich dadurch, dass die Zuwendung in der letztwilligen Verfügung der Erblasserin bzw. des Erblassers rechtlich begründet ist. Die Steuer muss also nach der Stellung der Nacherbin bzw. des Nacherben gegenüber der Erblasserin bzw. dem Erblasser berechnet werden.

Der Entwurf weicht also vom System des GEG ab, wonach die Erbschaft nur einmal besteuert wird und zwar nach dem entferntesten Verwandtschaftsgrad (Art. 30 und 31 GEG). Nach diesem System bezahlt nämlich die Vorerbin bzw. der Vorerbe die Steuer je nach Verwandtschaftsgrad mit der Erblasserin bzw. dem Erblasser (Art. 30 GEG), und folgt die Nacherbin bzw. der Nacherbe nach, so muss sie oder er der Vorerbin bzw. dem Vorerben die bereits bezahlte Steuer zurückzahlen und gegebenenfalls die Differenz begleichen, wenn sie oder er je nach Verwandtschaftsgrad zur Erblasserin oder zum Erblasser eine höhere Steuer bezahlen muss (Art. 31 GEG). Schlussendlich bezahlt nur die Nacherbin bzw. der Nacherbe die Steuer. Dieses System erweist sich als sehr kompliziert in der Praxis, insbesondere im Hinblick auf die Pflicht der Nacherbinnen und Nacherben, die die von den Vorerbinnen und Vorerben bereits bezahlte Steuer meist nicht diesen, sondern deren Erbinnen und Erben zurückzahlen müssen.

Die Buchstaben d und e bringen Präzisierungen zu den beschränkten dinglichen Rechten (Nutzniessungs-, Wohn- und Baurecht) sowie zu den Versicherungsleistungen.

Absatz 2

In Bezug auf die Steuernachfolge wird in dieser Bestimmung wie im HGStG (Art. 11 Abs. 3 HGStG) und im DStG (Art. 12 Abs. 1 DStG) die Tragweite der Erbenhaftung festgelegt. Die Steuernachfolge kann geltend gemacht werden für steuerpflichtige unentgeltliche Zu-

wendungen, die die Erblasserin bzw. der Erblasser zu Lebzeiten empfangen hat. Sie kann auch dann geltend gemacht werden, wenn die Veranlagung noch nicht zu Lebzeiten der Erblasserin oder des Erblassers erfolgt ist: Die Erbinnen und Erben haften solidarisch für die Bezahlung, sobald die Veranlagung rechtskräftig geworden ist. In ihrer Eigenschaft als Steuerschuldnerinnen bzw. -schuldner (s. Artikelüberschrift von Art. 9) stehen ihnen die entsprechenden Rechtsmittel zur Verfügung, um die Begründetheit der Veranlagung anzufechten. Um zu verhindern, dass die Steuern der Erbinnen und Erben höher sind als der Wert des geerbten Vermögens, ist ihre Haftung auf die Höhe ihres Erbanteils begrenzt. Der Entwurf führt übrigens auch eine Steuernachfolge für die Steuerschuld und die Nebenforderungen (Verzugszinsen) ein, nicht aber für die Steuerbussen (Art. 59 ff.). Es geht nämlich um den Grundsatz des persönlichen Verschuldens, der im Strafrecht von ausschlaggebender Bedeutung ist; demnach soll niemandem eine Busse auferlegt werden, der sich persönlich nichts zuschulden kommen liess. Demzufolge machen sich die Erbinnen und Erben nur für eigenes schuldhaftes Verhalten strafbar (z.B. Anstiftung oder Gehilfenschaft, Art. 63).

2. KAPITEL: Steuerbemessung

Artikel 10 Im Allgemeinen

In diesem Artikel wird die Steuerbemessungsgrundlage festgesetzt, die wie in allen Kantonen der Verkehrswert ist. Eine solche Bestimmung fehlt im geltenden Gesetz formell und die Bemessungsgrundlage wird hier ein für allemal ganz allgemein verankert. Massgebend ist der Verkehrswert zum Zeitpunkt, in dem das Recht entsteht, die Steuer zu veranlagern, das heisst im Zeitpunkt der Eröffnung des Erbgangs oder im Zeitpunkt, in dem die unentgeltliche Zuwendung erfolgt (Art. 31).

Artikel 11 Im Besonderen

Für die Bewertung der Grundstücke hält der Entwurf an der Ausnahme vom Grundsatz der Besteuerung nach dem Verkehrswert fest. Wie im GEG wird der in Anwendung des DStG von der zuständigen Behörde (der Kantonalen Steuerverwaltung) festgesetzte Steuerwert als Bemessungsgrundlage herangezogen, wie für die Vermögenssteuer. Die Bestimmungen des DStG sind am 1. Januar 2001 an das StHG angepasst worden. Die Harmonisierung betrifft übrigens nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Behördenpraxis, die beide zusammen kantonales Steuerrecht begründen (BGE 123 II 588; 592 RDAF 1998 II S. 127, 130).

Die nicht landwirtschaftlichen Grundstücke werden zum Verkehrswert bewertet, wobei aber der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden kann (Art. 14 Abs. 1 StHG und Art. 54 Abs. 1 DStG). Gemäss der Kompetenzdelegation nach Artikel 53 Absatz 3 DStG hat der Staatsrat diesen Steuerwert definiert, der sich in der Regel nach dem arithmetischen Mittel zwischen dem Verkehrswert (Marktwert) und dem zweifachen Ertragswert bestimmt (Art. 13 Abs. 1 des Beschlusses vom 9. April 1992 über die Besteuerung der nichtlandwirtschaftlichen Liegenschaften; SGF 631.33). Der Verkehrswert entspricht dem unter normalen Verhältnissen erzielbaren Verkaufspreis ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse (Art. 54 Abs. 2 DStG und Art. 15 des oben erwähnten Ausführungsbeschlusses). Was die Grundsätze der Schätzung dieses Werts angeht, so wurden sie von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zum

HGStG hinlänglich dargelegt (FZR 1999 S. 126; S. 155). Der Ertragswert entspricht dem kapitalisierten Bruttoertragswert (Mietwert nach Art. 1 ff. des Ausführungsbeschlusses und dem Mieterspiegel ermittelt; Art. 54 Abs. 3 DStG und Art. 14 des Ausführungsbeschlusses).

Landwirtschaftliche Grundstücke werden zum Ertragswert besteuert (Art. 14 Abs. 2 1. Satz StHG und Art. 55 DStG). Der Staatsrat hat die Bewertungskriterien für diese Grundstücke in seinem Beschluss vom 3. Februar 1987 über die Besteuerung der landwirtschaftlichen Liegenschaften festgesetzt (SGF 631.34).

Seit der Einführung der einjährigen Gegenwartsbesteuerung im Jahr 2001 bemisst sich das steuerbare Vermögen nach dem Stand am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht (Art. 16 und 66 Abs. 1 StHG und Art. 67 Abs. 1 DStG). So sollte für die Vermögenssteuer der Steuerwert der Grundstücke am 31. Dezember der laufenden Steuerperiode massgebend sein. Um das Veranlagungsverfahren nicht zu verzögern, sollte für die Erbschafts- und Schenkungssteuer auf den am Ende der Steuerperiode vor dem Vermögensanfall gültigen Steuerwert abgestellt werden, unter Hinzurechnung eines allfälligen Mehrwerts insbesondere aus anderer Zweckbestimmung des Grundstücks, aus Bauten oder Innenausstattung, seit dem 1. Januar der laufenden Steuerperiode.

Artikel 12

Absatz 1 regelt die Besteuerung der Übertragung beweglicher Vermögenswerte des Geschäftsvermögens. Darin wird vom Grundsatz der Bewertung zum Verkehrswert nach Artikel 10 abgewichen und bestimmt, dass das Geschäftsvermögen von Personenunternehmen (Einzelunternehmen und Personengesellschaften) zum für die Einkommenssteuer massgeblichen Buchwert bewertet wird (s. Art. 56 Abs. 1 DStG). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Besteuerung solcher Unternehmensübertragungen oft problematisch ist, wenn die Nachfolger weder der Ehegatte noch die Nachkommen sind, die von der Steuer befreit sind.

Absatz 2 bestimmt ganz einfach, dass der gängige Hausrat, d.h. das Mobiliar zum üblichen Wert, sowie persönliche Gebrauchsgegenstände nicht besteuert werden. Es ist nämlich sinnvoll, eine ähnliche Regelung wie im DStG vorzusehen, nach der diese Güter nicht als Vermögen besteuert werden (Art. 56 Abs. 2 DStG). Auch Gelegenheitsgeschenke werden nach dem Entwurf nicht besteuert, damit von Bagatellfällen abgesehen und so Veranlagungsprobleme vermieden werden können. Unter Gelegenheitsgeschenken sind Geschenke zu verstehen, die üblicherweise zu besonderen Anlässen gemacht werden (Geburtstag, Hochzeit, Studienabschluss, Beförderung, Weihnachten usw.). Es muss üblich sein, dass zu solchen Anlässen Geschenke in solchem Umfang gemacht werden. Um sich ein Urteil zu bilden, ist auf die sozialen Verhältnisse der zuwendenden Person, deren Vermögen und die ortsüblichen Umstände abzustellen (Art. 5 Abs. 2 ZGB; P. H. Steinauer, *Le droit des successions*, Bern 2006, S. 119, Nr. 181).

Artikel 13

Die Absätze 1 und 2 sehen keine Ausnahme von der Besteuerung zum Verkehrswert vor (s. Art. 10). Zum einen werden die börsenkotierten Titel (Abs. 1) zum Kurswert besteuert, der dem Verkehrswert entspricht. Zum andern sind die nicht kotierten Titel (Abs. 2) nicht nach

dem Nennwert, sondern nach dem von der Kantonalen Steuerverwaltung bestimmten Wert zu besteuern, nach der «Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer», die von der Schweizerischen Steuerkonferenz und der Eidgenössischen Steuerverwaltung herausgegeben wird.

Artikel 14

Diese Bestimmung über die Besteuerung der immateriellen Güter ist neu. Obwohl diese Art von Gütern bereits besteuert wurde, enthält das GEG keinerlei entsprechende formelle Vorschrift. Die Bestimmung verweist auf Artikel 58 DStG, der generell die Bewertung zum Verkehrswert vorsieht (Abs. 1), ausser für die zum Geschäftsvermögen gehörenden Güter, namentlich die immateriellen Güter, die zum für die Einkommenssteuer massgeblichen Buchwert bewertet werden (Abs. 2).

Artikel 15

Dieser Artikel bestimmt die Bemessungsgrundlage für die Versicherungsleistungen. Ist der Versicherungsanspruch im Zeitpunkt der Zuwendung nicht fällig, so erhält die oder der Begünstigte einen Wert, der gegebenenfalls dem Rückkaufswert gleichkommt. Wird hingegen die Versicherungsleistung mit der Zuwendung fällig, so kann konsequenterweise nur die volle Versicherungsleistung für die Bewertung der Zuwendung in Frage kommen. Diesen Sachverhalt berücksichtigt auch Artikel 15 und schliesst somit eine Lücke im geltenden Gesetz, das nur die Kapitalien und Renten aus einer Lebensversicherung behandelt, die nach Massgabe des an die Berechtigten ausgerichteten Kapitals besteuert werden (Art. 14 Bst. i GEG).

Artikel 16

Diese Bestimmung regelt die Besteuerung im Fall der Nacherbeneinsetzung.

Hat die Vorerbin bzw. der Vorerbe die Vermögenssubstanz zu erhalten, so ist sie oder er nicht anders zu behandeln als eine Nutzniesserin bzw. ein Nutzniesser, das heisst auf dem kapitalisierten Ertragswert des Nachlasses zu besteuern (Abs. 1). Kann die Nacherbin oder der Nacherbe das Erbe nicht antreten und erwirbt die Vorerbin bzw. der Vorerbe die hinterlassenen Vermögensgüter endgültig, so wird sie zur wirklichen Erbin oder Nachlassnehmerin bzw. er zum wirklichen Erben bzw. Nachlassnehmer und hat die ordentliche Erbschaftssteuer zu entrichten (Abs. 2). Die von ihr bzw. ihm bereits auf dem Ertragswert bezahlte Steuer wird natürlich in Abzug gebracht.

Absatz 3 dieser Bestimmung regelt ausdrücklich den Sonderfall der Nacherbeneinsetzung auf den Überrest. Mit der in der Praxis häufig vorkommenden auf den Überrest beschränkten Nacherbeneinsetzung kann die oder der Verfügende (A) bestimmen, dass die Vorerbin bzw. der Vorerbe (B) die Vermögenssubstanz nicht erhalten muss und die Nacherbin bzw. der Nacherbe (C) nur erhält, was übrig bleibt.

Beispiel: A setzt seinen Bruder B als Erben seines ganzen Vermögens von 500 000 Franken ein. Nach dem Tod von B soll das zu diesem Zeitpunkt noch vorhandene Vermögen von A an seinen Cousin C übergehen. Nach dem Tod von B erhält C nur 400 000 Franken.

Diese besondere Form von Nacherbeneinsetzung, die im Zivilgesetzbuch nicht vorgesehen ist, war vom Gesetzge-

ber des GEG im Jahr 1934 nicht vorgesehen worden. Erst ist den 70er Jahren entschied das Bundesgericht, dass sie im Schweizer Recht zulässig sei (BGE 100 II 92, JdT 1975 I 558; BGE 102 Ia 418). Daraus folgt, dass Artikel 31 GEG in der Praxis nicht anwendbar ist. Man kann nämlich nicht die Nacherbin bzw. den Nacherben dazu verpflichten, der Vorerbin bzw. dem Vorerben die Steuer zurückzuzahlen, die diese bzw. dieser auf dem Gesamtnachlass bezahlt hat, wenn sie bzw. er nur einen Teil erhalten hat. Der Entwurf korrigiert dies und führt ein System ein, das jegliche Ungleichbehandlung beseitigt, da künftig Vorerbin bzw. Vorerbe und Nacherbin bzw. Nacherbe nur noch versteuern, was sie effektiv erhalten haben. Nach diesem System versteuert die Vorerbin bzw. der Vorerbe nicht mehr den kapitalisierten Ertragswert wie bei der ordentlichen Nacherbeneinsetzung, sondern wird nach dem Wert der übertragenen Güter besteuert. Dieses System trägt dadurch der Situation der Vorerbin bzw. des Vorerben Rechnung, die bzw. der nicht nur über den Vermögensertrag sondern auch über die Vermögenssubstanz frei verfügen kann. Diese Lösung entspricht in allen Punkten derjenigen des Bundesgerichts in seinem Entscheid vom 25. Februar 2005 (Steuerrevue 2005 S. 701 ff.).

Die Nacherbin bzw. der Nacherbe versteuert wie normale Erbinnen und Erben nur das, was sie oder er effektiv erhalten hat (Abs. 4).

Artikel 17

Die Bewertungsregel, die in Absatz 1 für Nutznießungen, Wohnrechte sowie Renten und andere wiederkehrende Leistungen festgelegt wird, findet sich in den meisten kantonalen Rechtsordnungen und auch im GEG für die Nutznießung. In solchen Fällen ist regelmässig der Kapitalwert der wiederkehrenden Leistung für die Bewertung massgebend. Das heisst, dass die Wertermittlung nach der Methode erfolgt, die allgemein für die Kapitalisierung von Renten zur Anwendung kommt. Die dafür gebräuchlichen Tabellen sind die Barwerttafeln von STAUFER/SCHAETZLE (gegenwärtig 5. Auflage, Zürich 2001). Wird das Recht einer natürlichen Person auf unbestimmte Zeit eingeräumt, so sind die Sterbetafeln anzuwenden (Lebenserwartung). Diese Sterbetafeln sind für eine juristische Person allerdings nicht verwendbar. In diesem Fall, also bei einer juristischen Person auf unbestimmte Zeit eingeräumten Rechten, sieht die Gesetzesbestimmung keine Kapitalisierungsgrenze vor, da diese wie für eine ewige Rente erfolgt (Barwerttafel STAUFER/SCHAETZLE Nr. 48). Absatz 2 legt jedoch eine allgemeine Kapitalisierungsgrenze für alle Rechte fest, ob sie einer natürlichen oder juristischen Person verliehen werden, und zwar darf der kapitalisierte Wert einer Nutznießung oder eines Wohnrechts drei Viertel des massgebenden Werts der Vermögenssubstanz nicht übersteigen, um zu vermeiden, dass die Besteuerung höher ausfällt als beim Erwerb des Vermögensguts zu Eigentum.

Wie im HGStG (Art. 16 Abs. 2 HGStG) ist es Sache des Staatsrates, die für die Kapitalisierung erforderlichen Sätze (Ertragszinsen, Zinssätze) festzulegen (Abs. 3). Diese Aufgabenübertragung soll insbesondere eine rasche Anpassung an die Entwicklung gewisser wirtschaftlicher Gegebenheiten ermöglichen.

Artikel 18

Das Problem des unentgeltlich übertragenen Baurechts liegt darin, dass es keine Rente gibt, die für die Bestimmung der Bemessungsgrundlage kapitalisiert werden könnte. Die Bewertung, für die man sich entschieden hat, nämlich zum Steuerwert nach Massgabe der Dauer des Rechts, trägt dem Umstand Rechnung, dass sich das Baurecht immer mehr dem unbelasteten Eigentum nähert, je länger es dauert. Daraus folgt, dass bei einem für die Dauer von hundert Jahren errichteten Baurecht die Bemessungsgrundlage praktisch dem effektiven Steuerwert gleichkommt, da die Baurechtsnehmerin bzw. der Baurechtsnehmer quasi Eigentümerin bzw. Eigentümer des Grundstücks ist. Die Bemessungsgrundlage für das Baurecht errechnet sich gleich, ob es sich nun um ein im Grundbuch eingetragenes selbstständiges und dauerndes Recht oder um eine Dienstbarkeit handelt und ob das Recht auf einem bebauten oder unbebauten Grundstück lastet. Der Steuerbetrag berechnet sich nach den jüngsten Barwerttafeln von STAUFER/SCHAETZLE (gegenwärtig 5. Auflage, Zürich 2001), insbesondere Tafel Nr. 46.

Beispiel:

auf einem Grundstück (Land + Gebäude) errichtetes Baurecht mit einem Steuerwert von **500 000 Franken:**

Bemessungsgrundlage bei auf **15 Jahre** errichtetem Baurecht: Fr. 500 000 x (1 - 0.4172651) = **Fr. 291 367.45** (Tafel 46 zum Satz von 6%)

Bemessungsgrundlage bei auf **50 Jahre** errichtetem Baurecht: Fr. 500 000 x (1 - 0.0542884) = **Fr. 472 855.80**

Bemessungsgrundlage bei auf **99 Jahre** errichtetem Baurecht: Fr. 500 000 x (1 - 0.0031241) = **Fr. 498 437.95**

Artikel 19

Diese Bestimmung trägt den Problemen Rechnung, die die Veranlagungsbehörde bei einer Veranlagung haben kann. Dies gilt insbesondere für die Schätzung der beweglichen Vermögenswerte wie Gemälde und Kunstwerke.

Artikel 20 Sachliche Abzüge

In dieser Bestimmung sind die Abzüge aufgeführt, die für die Berechnung der Erbschafts- und Schenkungssteuer zulässig sind.

Absatz 1

Da die Erbschaftssteuer auf dem Netto-Erbanfall erhoben wird, sind von der Erbschaft die Erbschaftsschulden (Bst. a), die Erbgangsschulden (Bst. b) sowie die Vermächtnisse (Bst. c) in Abzug zu bringen.

Buchstabe a sieht den Abzug derjenigen Schulden vor, für die die Erblasserin bzw. der Erblasser bei Eröffnung des Erbgangs persönlich haftete. Sie müssen zu Lebzeiten der Erblasserin bzw. des Erblassers begründet worden sein, ihre Fälligkeit hat jedoch keinen Einfluss auf die Abzugsfähigkeit, da sie normal an die Erbinnen und Erben übergehen. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Grundpfandschulden, die Schulden gegenüber der überlebenden Ehegattin bzw. dem überlebenden Ehegatten aus der Auflösung des Güterstandes, Einkommens-

und Vermögenssteuerschulden. Nach Artikel 603 Abs. 2 ZGB gehören zu den Schulden der Erblasserin bzw. des Erblassers ebenfalls die den Kindern oder Grosskindern geschuldete Entschädigung für Zuwendungen an den mit der Erblasserin bzw. dem Erblasser gemeinsam geführten Haushalt (Art. 334 und 334^{bis} ZGB – Lidlohn).

Buchstabe b sieht die Abzugsfähigkeit der Erbgangsschulden vor. Es handelt sich dabei um verschiedene Ausgaben und Schulden, die von der Erblasserin bzw. vom Erblasser nicht geschuldet werden, die aber in direktem Zusammenhang mit ihrem bzw. seinem Tod oder mit der Zuwendung stehen. Die Kosten in Zusammenhang mit der Erbteilung hingegen müssen von den Erbinnen und Erben allein getragen werden und sind nicht abzugsfähig. Alle Kosten in direktem Zusammenhang mit dem Erbgang vermindern den Betrag, den die Erbinnen und Erben zu teilen haben, und müssen somit von der Erbschaft abgezogen werden. Die Beerdigungskosten decken alle Ausgaben in Zusammenhang mit der Bestattung. Abgezogen werden kann ein Pauschalbetrag bis zu 10 000 Franken, oder bis zu maximal 15 000 Franken auf Vorweisen von Belegen in Anwendung des Beschlusses vom 12. Januar 1988 über den Abzug der Beerdigungskosten für die Berechnung der Einregistrierungsgebühren (SGF 635.2.15). Die Erbgangskosten umfassen alle Ausgaben in Zusammenhang mit der gesetzeskonformen Abwicklung des Erbgangs. Unter diese Ausgaben fallen namentlich die Kosten der Siegelung und der Inventaraufnahme, die Kosten in Zusammenhang mit der Erbgangseröffnung (z.B. die Kosten für die Testamentseröffnung), dem Friedensrichteramt, der amtlichen Liquidation, die Auslagen für die Erbschaftsverwaltung, die Honorare der Willensvollstreckerin bzw. des Willensvollstreckers, die Kosten der Verschollenerklärung, sowie Kosten für Gerichtsverfahren und die Beauftragung von Anwältinnen bzw. Anwälten, die zur Erlangung der Erbschaft notwendig waren (Prozesse). Insbesondere zu den Prozessen ist Folgendes zu sagen: Strengen nur einige Erbinnen bzw. Erben einen Prozess an, dessen Ausgang wahrscheinlich nur ihren eigenen Erbanspruch betrifft, so sind diese Kosten von den Erbteilern in Abzug zu bringen, die jeder prozessführenden Erbin bzw. jedem prozessführenden Erben zusteht, und nicht auf der gesamten Erbschaft. Die Unterhaltskosten für die Erbinnen bzw. Erben, die zur Zeit des Todes der Erblasserin bzw. des Erblassers in deren bzw. dessen Haushaltung ihren Unterhalt erhalten haben und für die noch während einem Monat nach dem Tod die Erbschaft aufkommen muss (Art. 606 ZGB), sowie der angemessene Vorausbezug an noch in Ausbildung stehende oder gebrechliche Kinder (Art. 631. Abs. 2 ZGB) gehören auch zu den Erbgangsschulden, die in Abzug zu bringen sind.

Der Erwerb der vermachten Erbschaftssache (Bst. c) erfolgt nicht ohne weiteres. Die Vermächtnisnehmer haben nämlich gegen die Beschwerten oder, wenn solche nicht besonders genannt sind, gegen die gesetzlichen oder eingesetzten Erben einen persönlichen Anspruch (Art. 562 Abs. 1 ZGB). Das Vermächtnis begründet also eine Erbgangsschuld, die gleich wie die übrigen in den Buchstaben a und b aufgezählten Schulden abzuziehen sind.

Absatz 2

Lasten auf der vermachten Erbschaftssache Schulden zulasten der Vermächtnisnehmerin oder des Vermächtnisnehmers, beispielsweise eine Hypothek auf einer vermachten Liegenschaft, so sind diese Schulden vom Wert der Zuwendung in Abzug zu bringen, denn die Vermächtnisnehmerin bzw. der Vermächtnisnehmer soll nur ver-

steuern müssen, was sie oder er effektiv erhält.

Bei reiner Schenkung reduzieren die Schulden zulasten der oder des Beschenkten ebenfalls den Schenkungsbetrag, sofern sie keine Gegenleistung begründen (gemischte Schenkung, Art. 7). Sie sind also ebenfalls vom Bruttobetrag der Schenkung in Abzug zu bringen.

Absätze 3 und 4

Diese Bestimmungen regeln die Abzüge bei Zuwendung bereits mit Nutzniessung, Wohnrecht, Baurecht oder einer anderen Last belasteter Vermögenswerte und bei Begründung eines solchen Rechts mit gleichzeitiger Übertragung des belasteten Eigentums an eine Drittperson. Die Lösung ist in beiden Fällen die gleiche: der Wert des Rechts oder der Last muss vom Wert der belasteten Sache abgezogen werden. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer der belasteten Sache nur einen Teil des Vermögens erhält und der andere Teil einer anderen Person zukommt (Nutzniesser/in, Baurechtsberechtigte/r, Wohnrechtsberechtigte/r usw.). Die neue Eigentümerin bzw. der neue Eigentümer muss also nicht den vollen Wert der Sache versteuern.

Stehen aber diese Lasten in Zusammenhang mit einem entgeltlichen Rechtsgeschäft, so haben sie den Charakter von Schulden. Beim Verkauf eines Grundstücks, bei dem der Preis zum Teil in bar und zum Teil durch Errichtung eines Wohnrechts bezahlt wird, gilt letzteres als Gegenleistung (Zahlungsart).

Artikel 21 Steuerausscheidung

Diese Bestimmung führt die Vorschriften der interkantonalen Steuerausscheidung der Erbgangsschulden auf (Abs. 1 und 2). Die Erbschaftspassiven müssen nach Massgabe der beweglichen und unbeweglichen Erbschaftsaktiven aufgeteilt werden. Es ist also bei der Berechnung der Erbschaftssteuer wie bei der Vermögenssteuer ein verhältnismässiger Abzug vorzunehmen. Dies gilt auch, wenn Steuerelemente (Grundstücke) in einer anderen Gemeinde als der Wohnsitzgemeinde der Erblasserin bzw. des Erblassers gelegen sind (Abs. 3).

3. KAPITEL: Steuerberechnung

Artikel 22 Persönlicher Abzug

Der Entwurf führt als Neuerung einen Steuerfreibetrag zugunsten jeder begünstigten Person ein (Abs. 1). Der Steuerfreibetrag wurde in Anbetracht der finanziellen Auswirkungen, die ein höherer Abzug hätte, auf 5000 Franken festgesetzt (siehe oben unter A.5, erster Gedankenstrich). Der (relativ niedrige) Freibetrag berücksichtigt auch, dass die Gelegenheitsgeschenke nicht besteuert werden (Art. 12 Abs. 2) und demzufolge auch nicht deklariert werden müssen. Es handelt sich um einen allgemeinen Abzug, der nicht auf das Verwandtschaftsverhältnis abstellt, im Gegensatz zu den Gelegenheitsgeschenken, die im Prinzip auf Verwandtschaft oder Gönnerschaft beruhen.

Da ein Steuerabzug gewährt wird, scheint es auch gerechtfertigt, die während fünf Jahren gemachten Zuwendungen zu kumulieren (Abs. 2). Dadurch wird vermieden, dass die Schenkenden die Zuwendungen in steuerfreie Beträge aufteilen, damit die Begünstigten die Steuer umgehen können. Letztere sind also verpflichtet, alle Zuwendungen zu deklarieren, die keine Gelegen-

heitsgeschenke sind, was in der Praxis nicht besonders schwierig sein dürfte. Auch Schenkungen unter Lebenden, die vor einer Zuwendung im Erbgang erfolgt sind, werden kumuliert.

Artikel 23 Steuersätze

Absatz 1

Der Entwurf stellt einen nach Verwandtschaftsgrad und Vermögensanfall progressiven Steuertarif auf, nach einer Abstufung von 5001 – 100 000 Franken, von 100 001 – 200 000 Franken, von 200 001 – 500 000 Franken und ab 500 001 Franken.

Buchstaben a und b

Für die Verwandten des zweiten Stammes (Bst. a: Geschwister, Neffen und Nichten, Grossneffen und Grossnichten sowie deren Nachkommen) und des dritten Stammes (Bst. b: Onkel und Tanten, Cousins und Cousinen sowie deren Nachkommen) steigen die Steuersätze pro Werttranche um 0,25% und erreichen ab 500 001 Franken den aktuellen Steuersatz. So profitieren gegenüber dem gegenwärtigen System des GEG alle Verwandten zusätzlich zum Steuerfreibetrag bis 5000 Franken (Art. 22) bei einem Vermögensanfall bis zu 500 000 Franken auch von einer Steuersatzsenkung um rund 0,25% bis 0,75%.

Buchstabe c

Diese Bestimmung betrifft die übrigen entfernteren Verwandten als in Buchstabe a und b sowie die Nichtverwandten. Bei diesen übrigen verwandten oder nicht verwandten Begünstigten sieht der Entwurf eine unterschiedliche Behandlung für die Stiefkinder oder Kinder der eingetragenen Partnerin bzw. des eingetragenen Partners, die Pflegekinder und ihre Nachkommen sowie für Personen vor, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz gelebt haben (z.B. Konkubinatspaare, nicht eingetragene gleichgeschlechtliche Partnerinnen bzw. Partner, Freundinnen, Freunde, Hausangestellte, Mitbewohner/innen usw.).

Für diese verwandten oder nicht verwandten Begünstigten beträgt der Steuersatz 22,00% bis 22,75% je nach Vermögensanfall, erreicht aber nie den Satz von 30%, der im GEG für Nichtverwandte vorgesehen ist (Art. 16 Bst. a Tarif GEG). Diese Kategorie von Steuerpflichtigen wird steuerlich deutlich entlastet.

Bei der unter Buchstabe c fallenden Gruppe von Begünstigten ist der Steuersatz noch um 7% tiefer für diejenigen Personen, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft leben und das gleiche Steuerdomizil haben (15,00% bis 15,75%), und sogar um 14,25% tiefer für die Stiefkinder oder die Kinder der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners, die Pflegekinder und ihre Nachkommen (7,75% bis 8,50%).

Absatz 2

Bei Personen, die in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz leben, kommt die Anwendung des Satzes nur dann in Frage, wenn es sich um eine echte, steuerpflichtige Zuwendung handelt, was insbesondere bei einem steuerpflichtigen Einkommen nicht der Fall ist (Doppelbesteuerungsverbot: ein Betrag kann nicht gleichzeitig als Einkommen und als Zuwendung besteuert werden – siehe insbesondere: Art. 17 f. und 25

Bst. a DStG; Art. 320 Abs. 2 OR; BGE 107 Ia 107/ JdT 1983 I 34; BGE 109 II 228 / JdT 1984 I 482; FZR 1999 S. 356f.). Als weitere Bedingung für die Anwendung des privilegierten Satzes muss nach dieser Bestimmung die Lebensgemeinschaft tatsächlich zehn Jahre bestanden haben und durch den gleichen steuerrechtlichen Wohnsitz belegt sein. Der steuerrechtliche Wohnsitz ist insofern Garant für die Lebensgemeinschaft, als er als Ort definiert ist, an dem sich eine Person aufhält mit der Absicht, sich auf Dauer niederzulassen (Art. 3 Abs. 2 DStG). Die Beweislast für die Dauer des Zusammenlebens trägt die Schuldnerin oder der Schuldner, da es sich um eine Ausnahme von den ordentlichen Voraussetzungen für die Steuererhebung handelt (im gleichen Sinne Art. 47 Bst. a VRG und Bundesgerichtsentscheid vom 7. August 2000 – 2P.76/2000).

Absatz 3

Für Vereine, Stiftungen und andere juristische Personen, die ideelle Zwecke verfolgen und nicht nach Artikel 8 Abs. 2 Bst. a von der Steuer befreit sind, ist es gerechtfertigt, den im GEG vorgesehenen festen Satz von 3% beizubehalten.

Artikel 24

Der Entwurf hält am gegenwärtigen System für die Gemeinde-Zusatzabgabe fest, mit einem etwas höheren Satz als in Artikel 15 GStG (Abs. 1; siehe weiter vorn A.3.1, 3. Gedankenstrich).

Die Gemeinden können den Abgabesatz, der höchstens 70% der vom Staat erhobenen Steuer betragen darf, selber bestimmen. Sie müssen diesen Satz sowie das Datum seines Inkrafttretens also der Veranlagungsbehörde mitteilen (Abs. 2 und 3). Dies liegt im Interesse der Gemeinden als Steuergläubigerinnen und entspricht dem Postulat der Rechtssicherheit.

Artikel 25 Berechnungsregeln

In dieser Bestimmung werden einige wesentliche Regeln für die Berechnung der Steuer aufgestellt. In Absatz 1 wird grundsätzlich festgelegt, dass bei Steuerauscheidung die Steuer zum Satz des gesamten Vermögensanfalls berechnet werden muss. Dieser Grundsatz ist eine der Grundregeln für die Einkommens- und Vermögenssteuer und trägt zu mehr Steuergerechtigkeit bei, indem die steuerliche Rechtsgleichheit gewährleistet wird.

Absatz 2 verfolgt das gleiche Ziel wie Absatz 1. Er verhindert, dass die Steuerprogression durch die Aufteilung der Zuwendungen in mehrere Teilbeträge gebrochen wird. Der Einwand, die Steuersatzprogression nach Höhe des Vermögensanfalls sei keine gute Lösung, weil sie mit zeitlicher Staffelung der Zuwendungen ziemlich einfach umgangen werden kann, ist somit entkräftet

4. KAPITEL: Vollzugsbehörden

Artikel 26 Behörden

Die mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragten Organe bestehen schon und führen die in den Artikeln 27–30 vorgesehenen Aufgaben bereits aus.

Artikel 27 Befugnisse

Der Staatsrat behält seine bisherigen Befugnisse.

Artikel 28

Der Entwurf behält die Befugnisse der für die Erbschafts- und Schenkungssteuer zuständigen Direktion, das heisst der Finanzdirektion, bei (Abs. 1). Sie entsprechen den ihr in Artikel 26 HGStG übertragenen Befugnissen (Abs. 2 und 3).

Artikel 29

Das Amt, das heisst das Amt für Erbschafts- und Schenkungssteuern, ist weiterhin für die Veranlagungs- und Nachsteuerentscheide zuständig (Abs. 1) und entscheidet auch (Abs. 2), in der Regel in einem Veranlagungsverfahren, ob das Rechtsgeschäft Gegenstand einer Steuerbefreiung ist, für die nicht die Finanzdirektion in Anwendung von Artikel 28 Abs. 2 Bst. b zuständig ist (Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. d-h).

Artikel 30

Das mit dem Inkasso beauftragte Amt, das heisst der kantonale Finanzdienst, behält seine bisherigen Befugnisse (Abs. 1). Wie im HGStG führt der Entwurf eine Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Inkassoprovision ein (Abs. 2). Sie beträgt gegenwärtig 2%, in Anwendung des Beschlusses vom 18. Dezember 1990 über die Erhebung einer Zusatzgebühr zugunsten der Gemeinden im Bereich der Einregistrierungsgebühren (SGF 635.2.12). Mit diesem Beschluss ist übrigens die vorherige Inkassoprovision von 3%, die bis zum 31. Dezember 1990 galt, um 1% gesenkt worden. Aus pragmatischen Gründen und im Bestreben um eine Koordination mit dem HGStG kann künftig der kantonale Finanzdienst und nicht mehr das Amt für Erbschafts- und Schenkungssteuern Zahlungserleichterungen gewähren. Die Befugnis, ein gesetzliches Pfandrecht zur Sicherstellung der Bezahlung der Steuern, der Zusatzabgabe und der Verzugszinsen im Grundbuch eintragen zu lassen (Abs. 3), leitet sich aus Artikel 52 Abs. 2 ab.

5. KAPITEL: Veranlagung**Artikel 31** Recht auf Veranlagung

Diese Bestimmung befasst sich mit den erforderlichen steuer auslösenden Voraussetzungen, dem Entstehen des Steueranspruchs. Sie bildet auch die Rechtsgrundlage für die zeitliche Bemessung. Massgebend soll in jedem Fall der Zeitpunkt sein, in dem der Vermögenswert auf einen neuen Rechtsträger übergeht.

Buchstabe a enthält die allgemeine Regel für das Entstehen des Steueranspruchs bei Vermögensübertragungen, die der Erbschaftssteuer unterliegen. Massgebend ist der Zeitpunkt, in dem der Erbgang eröffnet wird bzw. in dem die Erblasserin bzw. der Erblasser stirbt, das heisst der Zeitpunkt, in dem die Erbinnen und Erben die Erbschaft als Ganzes kraft Gesetzes erwerben (Art. 537 Abs. 1 und 560 Abs. 1 ZGB).

Buchstabe b regelt den Sonderfall der Nacherbeneinsetzung beim Übergang der Erbschaft an die Nacherbin bzw. den Nacherben. Massgebend kann für den Steueranspruch und die zeitliche Bemessung nur jener Zeitpunkt sein, in dem die Erbschaft von der Vorerbin bzw. vom Vorerben an die Nacherbin bzw. den Nacherben übergeht.

Nach dem Zeitpunkt der Vermögensübertragung hat sich auch der Steueranspruch für die Schenkungsfälle (Bst. c)

und die mit Bedingungen verbundenen Vermögensübergänge (Bst. d) zu richten.

Die gerichtliche Verschollenerklärung (Art. 35 ZGB) hat auch die Erbgängeröffnung zur Folge, so dass das Vermögen «ipso jure» an die Erbinnen und Erben übergeht. Die Verschollenerklärung wird somit dem Tod gleichgesetzt (Abs. 2). Unbeachtlich bleibt dabei, dass nach Artikel 38 ZGB die Wirkung der Verschollenerklärung auf den Zeitpunkt der Todesgefahr bzw. der letzten Nachricht zurückbezogen wird. Die Erbinnen und Erben können nur um jenes Vermögen bereichert sein, das sie im Zeitpunkt des Erbanges bzw. der Verschollenerklärung erhalten. Sie können jedoch zur Rückerstattung verpflichtet werden, wenn die verschollene Person zurückkehrt oder andere Personen berechtigtere Ansprüche geltend machen. In solchen Fällen kann die Veranlagung durch Revision (Art. 48) korrigiert werden. Dies gilt auch für den Fall, dass vor dem ersten Erbgang andere Erbgänge erfolgt sind und somit ein neuer Sachverhalt berücksichtigt werden muss.

Artikel 32 Erbschaftssteuer

Diese Bestimmung stellt fest, auf welcher Grundlage die Erbschaftssteuer veranlagt werden muss. Das Nachlassinventar bildet nämlich die Voraussetzung für die Erhebung dieser Steuer. Es muss – in Anwendung der Artikel 195 Abs. 1 DStG und 154 Abs. 1 DBG (Abs. 1, 1. Satz) – nach dem Tod der Erblasserin bzw. des Erblassers innert vierzehn Tagen von der Friedensrichterin oder vom Friedensrichter errichtet werden, und das gesamte Erbschaftsvermögen enthalten sowie alle Tatsachen, die für die Steuerveranlagung von Bedeutung sind (Abs. 2, 1. Satz), mit anderen Worten eine möglichst vollständige Aufstellung der Vermögenswerte mit dem Schätzwert. Für die Aufstellung des Nachlassinventars und die Verfahrensvorschriften verweist Absatz 2 in fine auf die Bestimmungen des DStG, namentlich hinsichtlich der Sicherungsmassnahmen (Art. 197 DStG), der Mitwirkungspflicht der Erbinnen und Erben, deren gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter, der Erbschaftsverwalterinnen und Erbschaftsverwalter und der Willensvollstreckerrinnen und Willensvollstrecker (Art. 198 DStG) und der Auskunfts- und Bescheinigungspflicht Dritter (Art. 199 DStG). Da zudem der Wortlaut der Artikel 195 ff. DStG der gleiche ist wie in den Artikeln 154 ff. DBG, hat der Staatsrat in seinem Beschluss vom 20. März 2001 über das Steuerinventar im Todesfall, der in Anwendung von Artikel 200 Abs. 4 DStG erlassen worden ist, auf die Verordnung des Bundes vom 16. November 1994 über die Errichtung des Nachlassinventars für die direkte Bundessteuer (InvV; SR 642.113) verwiesen. Ist jedoch anzunehmen, dass die oder der Verstorbene nichts hinterlassen hat, braucht kein Inventar erstellt zu werden (Abs. 1 in fine). In diesem Fall muss die Friedensrichterin bzw. der Friedensrichter dem Amt eine Erklärung für Nichtvorhandensein von Vermögen zustellen.

Artikel 33

Absatz 1 bezeichnet ausdrücklich die Personen, die Auskünfte erteilen und die für die Bemessung der Erbschaftssteuer notwendigen Belege liefern müssen. Es sind dies die Empfängerinnen und Empfänger einer Zuwendung von Todes wegen oder ihre gesetzliche Vertreterin bzw. ihr gesetzlicher Vertreter oder das handelnde Organ. Der Verstoss gegen diese Auskunftspflicht wird nach Artikel 59 geahndet.

Nach Artikel 26 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. September 1967 über das Notariat (NG; SGF 261.1) sind die Notarinnen und Notare verpflichtet, alle ihnen in Ausübung ihres Amtes anvertrauten Geheimnisse zu wahren, sofern sie nicht durch Gesetz zur Bekanntgabe verpflichtet sind. Die Geheimhaltungspflicht der Notarinnen und Notare betrifft nicht nur ihre amtliche, sondern auch ihre nichtamtliche Tätigkeit (M. MOOSER, *Le droit notarial en Suisse*, Stämpfli Editions SA, Bern 2005, S. 111 Nr. 246). Die Verletzung dieses Berufsgeheimnisses wird namentlich strafrechtlich geahndet (Art. 321 Abs. 1 StGB). Notarinnen und Notare sind jedoch nicht ans Berufsgeheimnis gebunden, wenn sie durch Gesetz ausdrücklich zur Bekanntgabe gewisser Tatbestände befugt oder verpflichtet sind (Art. 321 Abs. 3 StGB, Art. 26 Abs. 1 in fine NG; M. MOOSER, a.a.O. S. 115 Nr. 256; D. PIOTET, *La responsabilité patrimoniale des notaires et autres officiers publics*, Etude de droit public suisse, Doktorarbeit Lausanne 1981, S. 125 und 142). Das kantonale Recht kann nämlich vom Geheimhaltungsgrundsatz absehen, wenn sich die Bestimmung unmissverständlich auf einen der in Artikel 321 Ziff. 1 StGB genannten Beruf bezieht und zur Auskunftserteilung in einem begrenzten Bereich verpflichtet (B. CORBOZ, *Les infractions en droit suisse*, vol. II, Stämpfli Editions SA, Bern 2002, S. 653 Nr. 62). Diese Lösung ist auch ausdrücklich in Absatz 2 festgeschrieben und entspricht derjenigen, für die man sich in der Berner Gesetzgebung (Art. 36 Abs. 3 Bst. c des Notariatsgesetzes vom 22. November 2005 und Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. November 1999 über die Erbschafts- und Schenkungssteuer) und in der Gesetzgebung von Basel-Stadt entschieden hat (Art. 8 des Notariatsgesetzes vom 27. April 1911). Der Verstoss gegen diese Pflicht wird nach Artikel 59 geahndet.

Artikel 34 Schenkungssteuer

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Erhebung der Schenkungssteuer auf der Grundlage einer Steuererklärung erfolgt (Abs. 1). Für die Zuwendungen unter Lebenden muss unbedingt die Meldepflicht vorgesehen werden. Die Meldefrist beträgt dreissig Tage ab erfolgter Zuwendung. Die Empfängerin bzw. der Empfänger oder ihre/seine gesetzliche Vertreterin bzw. ihr/sein gesetzlicher Vertreter oder das handelnde Organ ist verpflichtet, eine Zuwendung von sich aus zu melden (Abs. 2 1. Satz und Abs. 3). Ist die Empfängerin oder der Empfänger jedoch ausserhalb des Kantons wohnhaft, so wird die Meldepflicht auf die zuwendende Person oder ihre gesetzliche Vertreterin bzw. ihren gesetzlichen Vertreter oder ihr handelndes Organ ausgeweitet (Abs. 2 2. Satz und Abs. 3). Mit dieser Ausweitung der Meldepflicht, die im GEG nicht vorgesehen ist, sollen die steuerliche Gleichbehandlung gewährleistet und bewirkt werden, dass es zu weniger Fällen von Steuerumgehung kommt. Der Verstoss gegen die fristgemässe Meldung wird nach Artikel 60 Abs. 1 geahndet.

Ausserdem hat die Notarin bzw. der Notar die in den Absätzen 2 und 3 genannten Personen über ihre Meldepflicht aufzuklären. Diese gesetzliche Pflicht fällt unter die in Artikel 25 Abs. 1 und 1^{bis} NG genannten Pflichten. Da die Veranlagung natürlich von der spontanen Meldung abhängig ist, ist es in der Tat gerechtfertigt, für die Notarin bzw. den Notar eine besondere Sorgfaltspflicht vorzusehen in gleichem Masse wie bei den Handänderungssteuern für diejenigen Fälle, die auch gemeldet werden müssen (Art. 30 HGStG). Der Verstoss gegen die Informationspflicht wird nach Artikel 60 Abs. 2 geahndet.

Artikel 35

Bei der Schenkungssteuer unterstehen alle Empfängerinnen und Empfänger einer Zuwendung unter Lebenden oder ihre gesetzliche Vertreterin oder ihr gesetzlicher Vertreter oder das handelnde Organ der Auskunftspflicht. Ebenfalls auskunftspflichtig ist die Schenkerin bzw. der Schenker, deren bzw. dessen gesetzliche Vertreterin oder Vertreter oder das handelnde Organ. Der Verstoss gegen diese Pflicht wird wie beim Verstoss gegen die Auskunftspflicht bei einer Zuwendung von Todes wegen nach Artikel 59 geahndet.

Die Auskunftspflicht der Notarinnen und Notare (Abs. 2) ist das Pendant der in Artikel 33 Abs. 2 für die Zuwendungen von Todes wegen vorgesehenen Auskunftspflicht. Der Verstoss gegen diese Pflicht wird auch gleich geahndet (Art. 59).

Artikel 36 Mitwirkung

Die Mitwirkung anderer Behörden soll dazu beitragen, dass aus Gründen der Gleichbehandlung das Risiko von Steuerumgehungen verringert und eine möglichst vollständige Veranlagung gewährleistet werden (Abs. 1).

Absatz 2 wurde aus den Artikeln 67a GEG und 24 Abs. 2 HGStG übernommen, die beide mit dem DStG eingeführt worden sind (Art. 255 und 256 DStG).

Artikel 37 Veranlagung nach pflichtgemäßem Ermessen

Dieser Artikel sieht die Veranlagung nach pflichtgemäßem Ermessen vor. Er nimmt Bezug auf die vorhergehenden Artikel, die die Verpflichtungen der Steuer-schuldnerin bzw. des Steuerschuldners bei der Erfüllung der fiskalischen Pflichten aufzählen. Mit der Veranlagung nach pflichtgemäßem Ermessen kann übrigens die Verjährung des Rechts auf Veranlagung (Art. 69) verhindert werden.

Artikel 38 Frist – Form

Die Steuerrechnung ist die formelle Veranlagungsverfügung für die Schuldnerin bzw. den Schuldner. Bei ihrer Ausstellung und Eröffnung sind gewisse Vorschriften in Zusammenhang mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör einzuhalten. Sind gewisse Steuerfaktoren noch nicht bekannt, namentlich wenn eine Verfügung von Todes wegen angefochten wird, so ist eine Teilveranlagung vorzunehmen. Damit soll auch verhindert werden, dass das Recht, die Steuer zu veranlagern, verjährt. Auf der Rechnung muss selbstverständlich erwähnt sein, dass es sich um eine Teilveranlagung handelt.

Artikel 39 Steuerbefreiung

Diese Bestimmung regelt das Verfahren, nach dem sich die Veranlagungsbehörde bei Steuerbefreiungen, die in die Kompetenz der Finanzdirektion fallen, zu richten hat (Art. 28 Abs. 2 Bst. b).

6. KAPITEL: Rechtsmittel

Artikel 40–43 Einsprache

Diese Bestimmungen beziehen sich auf die Einsprache, das heisst auf ein Rechtsmittel zur verwaltungsinternen Kontrolle der Anwendung des Gesetzes in einem konkreten Fall. Sie stehen im Einklang mit der Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege (VGOG und VRG) und

tragen gleichzeitig den Besonderheiten dieser speziellen Materie Rechnung. Es erfolgt auch eine Harmonisierung mit den entsprechenden im HGStG und DStG enthaltenen Vorschriften, die ihrerseits an das VGOG und das VRG angepasst wurden (vgl. Art. 32 ff. HGStG und Art. 174 ff. DStG). Künftig ist die Einsprache als formelles Rechtsmittel gegen die Verzugs- und Vergütungszinsverfügungen vorgesehen.

Die Entscheide über Gesuche um Zahlungserleichterungen (Art. 53 Abs. 2) oder Erlasse (Art. 55 Abs. 3) sind nicht mit Einsprache anfechtbar und auf kantonaler Ebene auch nicht mit Beschwerde, was ein Revisionsgesuch jedoch nicht ausschliesst (vgl. auch Art. 32 Abs. 2 und 37 Abs. 2 HGStG sowie Art. 211 Abs. 4 und 212 Abs. 4 DStG).

Artikel 44–47 Beschwerde

Diese Vorschriften stehen auch mit der Gesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege in Einklang und führen zu einer Harmonisierung mit den entsprechenden Vorschriften im HGStG, im DStG und im KVStG, die ihrerseits an diese Gesetzgebung angepasst worden sind (vgl. Art. 37 ff. HGStG, Art. 180 ff. DStG und Art. 21 ff. KVStG).

Artikel 48 Revision

Die Revision ist ein ausserordentliches Rechtsmittel, mit dem sich rechtskräftig gewordene Veranlagungen zugunsten des Steuerpflichtigen abändern lassen. Gegenwärtig ist die Revision in Artikel 73a GEG geregelt, und zwar durch die sinngemässe Anwendung von Artikel 41 HGStG, der seinerseits auf die Bestimmungen des VRG (Art. 105ff. VRG) verweist. Nun kann aber nach VRG nur die Verwaltungsjustizbehörde über ein innert 90 Tagen eingereichtes Revisionsgesuch entscheiden (VRG Art. 105 und 106), während die Verwaltungsbehörde ihrerseits nur über ein Wiedererwägungsgesuch entscheiden kann, das jederzeit eingereicht werden kann (Art. 104 VRG). Um die Problematik in Zusammenhang mit der Anwendbarkeit von Artikel 104 VRG zu umgehen (jederzeit mögliches Wiedererwägungsgesuch), sieht der Entwurf eine vom VRG abweichende Regelung vor (Art. 7 Abs. 1 VRG) und übernimmt die Regelung des DStG, wonach eine rechtskräftige Verfügung auf Antrag innert 90 Tagen oder von Amtes wegen revidiert werden kann, wenn die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 188 DStG). Der steuerrechtliche Revisionsbegriff umfasst somit nicht das Wiedererwägungsgesuch nach VRG. Im Bestreben um Harmonisierung werden das HGStG (Art. 41) und das KVStG (Art. 25) dementsprechend geändert.

Die Revisionsgründe (Art. 188 Abs. 1 DStG), die unverändert aus dem StHG (Art. 51 Abs. 1) und dem DBG (Art. 147 Abs. 1) übernommen worden sind, unterscheiden sich leicht von denjenigen des VRG (Art. 105 Abs. 1 und 2), um den Besonderheiten des Steuerrechts Rechnung zu tragen. Die Revision ist ausgeschlossen, wenn die Antrag stellende Person das, was sie als Revisionsgrund vorbringt, bei der ihr zumutbaren Sorgfalt bereits im ordentlichen Veranlagungsverfahren hätte vorbringen können (Veranlagungsverfügung und Einspracheentscheid) (Art. 188 Abs. 2 DStG). Diese Vorschrift erklärt sich durch den subsidiären Charakter der Revision und die Erfordernisse der Rechtssicherheit; ein ausserordentliches Rechtsmittel wie die Revision darf nicht zur Sinnentleerung der ordentlichen Rechtsmittel führen. Eine Revision

kann auch trotz Rechtsunkenntnis oder bei Nichtbefolgen der Mitwirkungspflicht abgelehnt werden.

Bezüglich der Frist übernimmt Artikel 189 DStG den Inhalt von Artikel 106 VRG, wonach für das Einreichen eines Revisionsgesuchs eine relative Frist von 90 Tagen seit Entdeckung des Revisionsgrundes und eine absolute Frist von zehn Jahren seit Eröffnung des Entscheides gilt. Es handelt sich dabei um Verwirklichungsfristen, die weder unterbrochen noch verlängert werden können. Im Gegensatz zur Artikel 106 in fine VRG gilt die absolute Frist von zehn Jahren in jedem Fall, auch wenn ein Verbrechen oder Vergehen den Entscheid beeinflusst hat.

Nach Artikel 190 Abs. 1 DStG ist für die Revision einer Verfügung die Behörde verantwortlich, die diese Verfügung erlassen hat. Für die Revision von Veranlagungsverfügungen ist somit das Amt zuständig, die Finanzdirektion für die Revision von Einsprache-, Steuerbefreiungs- und Steuererlassentscheiden. Die Revision einer Verfügung bewirkt die Aufhebung der früheren Verfügung und den Erlass einer neuen Verfügung (Art. 190 Abs. 2 DStG). Gegen die neue Verfügung müssen die ordentlichen Rechtsmittel ergriffen werden können (Art. 190 Abs. 3 DStG). Sie muss nach den für diese Art von Verfügung geltenden Verfahrensvorschriften erlassen werden (Art. 190 Abs. 4 DStG). Die Revision wirkt sich jedoch nicht auf die gesamte Veranlagung aus, sie betrifft nur die vom Revisionsgrund betroffenen Veranlagungselemente. Die Revision einer Veranlagung in einem bestimmten Punkt gibt nicht Anlass zur vollständigen Überprüfung der Veranlagungsverfügung.

7. KAPITEL: Bezug und Sicherung der Steuer

Artikel. 49 Zahlungsfrist – Verzugszins

Die Steuer und die Gemeinde-Zusatzabgabe werden vom Amt in Rechnung gestellt (Art. 29), und für das Inkasso ist der mit dem Inkasso beauftragte Dienst, d.h. der kantonale Finanzdienst (Art. 30) zuständig.

Die Steuern und die Gemeinde-Zusatzabgaben sind innert dreissig Tagen (Abs. 1) zahlbar. Gerät die Schuldnerin bzw. der Schuldner in Verzug, so wird ohne weiteres ein Verzugszins geschuldet, zu den (insbesondere was den Zinssatz betrifft) von der Finanzdirektion festgelegten Bedingungen, wie dies für die direkten Kantonssteuern der Fall ist (Abs. 2 und Art. 207 Abs. 3 DStG).

Artikel 50 Mahnung – Betreibung

Diese Bestimmung steht in Einklang mit den Artikeln 43 HGStG, 28 KVStG und 210 DStG.

Artikel 51 Haftung

Diese Bestimmung regelt die Haftung. Die gegenwärtigen Vorschriften nach dem GEG, wonach die Miterbinnen und Miterben mit ihrem Vermögen persönlich und solidarisch für die gesamte Steuerschuld haften (Art. 28 Abs. 2 GEG), ist unbefriedigend. Dem ist die allgemein anerkannte Regel vorzuziehen, wonach die Erbinnen und Erben solidarisch haften, aber bis zum Betrag ihrer Erbanteile für die gesamte Erbschaftsteuer und die Gemeinde-Zusatzabgabe, einschliesslich der auf die Vermächtnisse anfallenden Steuern. (Abs. 1). Von der Vorschrift, wonach die Steuer für ein Vermächtnis von der Erbin bzw. vom Erben zu bezahlen und von der Vermächtnisnehmerin bzw. vom Vermächtnisnehmer zurückzuvorgüten ist (Art. 32 Abs. 1 und 33 GEG), wurde abgesehen, da

sie zu komplex ist. Absatz 2 führt mit der solidarischen Haftung von Schenkerin bzw. Schenker und Beschenkten eine Neuerung gegenüber dem geltenden Recht ein. Diese Lösung entspricht derjenigen der meisten Kantone. Die Regel, wonach die Beschenkten für die Steuer nur bis zum ihnen je zufallenden Wert haften, steht in Übereinstimmung mit der Erbenhaftung nach Absatz 1.

Artikel 52 Gesetzliches Grundpfandrecht

Absatz 1 stellt die Bezahlung der Steuer, der Gemeinde-Zusatzabgabe und des Verzugszinses durch das gesetzliche Grundpfandrecht sicher. Dieses gesetzliche Grundpfandrecht, das in Artikel 836 ZGB begründet ist, bedarf zu seiner Entstehung keiner Eintragung im Grundbuch und geht allen eingetragenen Grundpfandrechten im Rang vor. Absatz 1 übernimmt den Inhalt von Artikel 75 GEG und stimmt im Übrigen mit der Lösung des HGStG (Art. 44 Abs. 1 HGStG) und des KVStG (Art. 29 KVStG) überein. Im Gegensatz zum Verzugszins gehört die Busse nicht zur Steuerschuld, und somit ist ihre Bezahlung nicht durch das gesetzliche Grundpfandrecht sichergestellt. Aus Gründen der Sicherheit bei der Grundbuchführung übernimmt der Entwurf nicht das System des GEG, das darin besteht, dass die grundbuchliche Eintragung von der Zahlung der Steuer abhängig gemacht werden kann (Art. 12 GEG).

Absatz 2 trägt der Tatsache Rechnung, dass gesetzliche Pfandrechte bisher keiner Eintragung im Grundbuch bedurften und somit insbesondere der gutgläubigen Erwerberin bzw. dem gutgläubigen Erwerber des belasteten Grundstücks verborgen blieben. Damit die Geltendmachung des Pfandrechts keine zu grosse Härte für den gutgläubigen Dritten bedeutet, sollen ihm nach dieser Bestimmung Pfandrechte im Betrag von mindestens 1000 Franken nur entgegengehalten werden können, wenn sich innert sechs Monaten, nachdem die Veranlagung rechtskräftig wurde, ins Grundbuch eingetragen wurden. Die Publizitätswirkung des Grundbuchs wird dadurch verbessert. Das Risiko, dass das Pfandrecht dem gutgläubigen Dritten entgegengehalten wird, besteht somit nur noch während der Frist von sechs Monaten. Dieses gesetzliche Grundpfandrecht bleibt somit aufgrund der fehlenden Eintragung nur gegenüber der Grundeigentümerin als Steuerschuldnerin bzw. dem Grundeigentümer als Steuerschuldner sowie gegenüber bösgläubigen Dritten bestehen. Die vorgeschlagene Lösung entspricht derjenigen, die im Vorentwurf der Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Immobiliarsachen- und Grundbuchrecht) in Artikel 836 ZGB berücksichtigt worden ist und der zwei Drittel der Kantone und die meisten Vernehmlassungsteilnehmer zugestimmt haben. In der Praxis sollte diese Vorgehensweise keinen zu grossen Arbeitsaufwand nach sich ziehen, da es gemäss Auskunft des kantonalen Finanzdiensts selten vorkommt, dass Schuldnerinnen und Schuldner nach der Eröffnung eines Betreibungsverfahrens die geschuldete Steuer nicht innert sechs Monaten bezahlen. Diese Lösung erleichtert ausserdem auch die Einforderung der Steuerschuld in den seltenen Fällen, in denen die Eintragung des Grundpfands notwendig sein wird.

Artikel 53 Stundung und Ratenzahlung

Gegenwärtig ist die Möglichkeit zur Gewährung einer Zahlungsstundung oder zur Bewilligung von Ratenzahlungen ausdrücklich nur im Falle der Erbschaft vorgesehen (Art. 26^{bis} GEG). Diese Möglichkeit ist jetzt aus-

drücklich auch auf die Schenkungen erstreckt worden. Im HGStG (Art. 45 HGStG) wurde übrigens die gleiche Lösung gewählt, die einer bereits eingebürgerten Praxis entspricht, die ebenfalls in die Richtung von Artikel 123 SchKG bezüglich Aufschub der Verwertung bei Ratenzahlung geht. Da der Verzugszins eine Nebenforderung zur Steuerforderung ist, bleibt er im Fall einer Stundung oder Ratenzahlung geschuldet, wie auch die eigentliche Geldforderung (Abs. 1). Die Gewährung eines vollständigen oder teilweisen Erlasses bleibt natürlich vorbehalten (Art. 55).

Artikel 54 Hingabe an Erfüllung statt

Die gesetzliche Verankerung der Hingabe an Erfüllung statt ist eine Neuheit und leistet der Motion Marc Gobet (124.05) Folge, die am 15. Februar 2006 vom Grossen Rat angenommen wurde. Die Kantone Genf und Jura kennen diese Zahlungsart bereits, und vor kurzem wurde sie in der Waadtländer Gesetzgebung eingeführt. Durch Hingabe an Erfüllung statt verpflichtet sich die Schuldnerin bzw. der Schuldner der Steuer und Gemeinde-Zusatzabgabe mit der ausdrücklichen Zustimmung des Staates, diese nicht bar, sondern mit kulturellen Gütern wie in Absatz 2 umschrieben, zu bezahlen, wobei die Bezahlung mit Immobilien ausgeschlossen ist. Sobald das kulturelle Gut vom Staat akzeptiert worden ist, ersetzt diese Leistung die Steuerschuld und die Schuld der Zusatzabgabe mit befreiender Wirkung. Selbstverständlich wird der Staat der Gläubigergemeinde die Zusatzabgabe in bar überweisen. Der Staatsrat regelt das Verfahren (Expertise, Garantien usw.) (Abs. 4).

Artikel 55 Erlass

Der Entwurf führt die Möglichkeit zur Gewährung eines Erlasses auch bei Schenkung ein, die gegenwärtig nur im Falle der Erbschaft besteht (Art. 26ter GEG). Diese Lösung steht mit derjenigen im HGStG im Einklang (Art. 46 HGStG). Es ist auch festzuhalten, dass ein vollständiger oder teilweiser Erlass zwangsläufig gleichermassen für die Steuern wie für die Zusatzabgaben gewährt werden muss. Im Übrigen schliesst der Entwurf einen Bussenerlass aus. Diese Bestimmung fällt unter das Kapitel Steuerbezug, das auch die Sicherung der Steuer beinhaltet. Somit gilt als «Schuldnerin bzw. Schuldner» jede Person, von der die Zahlung eingefordert werden kann, das heisst auch ein Dritteigentümer, dem gegenüber ein gesetzliches Grundpfand geltend gemacht wird (Art. 52).

Die Voraussetzungen zur Gewährung eines Erlasses (Abs. 1) sind üblicherweise in der Steuergesetzgebung anzutreffen. Ein Erlass darf umso mehr nur in Ausnahmefällen gewährt werden, als die steuerpflichtigen Geschäfte die Steuerpflichtige bzw. den Steuerpflichtigen bereichern.

Das Erlassgesuch hemmt die Einsprachefrist nicht (Abs. 4). Es hemmt ausserdem weder den Lauf der Verzugszinsen, noch an sich das Inkassoverfahren. Der kantonale Finanzdienst ist jedoch vom Gesuch in Kenntnis zu setzen, damit er erst die Situation prüfen kann, bevor er der Schuldnerin bzw. dem Schuldner eine Mahnung zustellt oder eine Betreibung einleitet (Art. 50).

Artikel 56 Nachsteuer

Die Nachsteuer ist ein besonderer Fall des Veranlagungsverfahrens. Sie ermöglicht eine Revision zugunsten der Steuerbehörde. Auch hier übernimmt der Entwurf Vor-

schriften, die üblicherweise in der Steuergesetzgebung anzutreffen sind (z.B. Art. 47 HGStG, Art. 34 KVStG, und Art. 192 DStG).

Artikel 57 Rückforderung

Die berücksichtigte Lösung lehnt sich an das geltende und das in Artikel 213 DStG vorgesehene Vorgehen an. Die Bestimmung steht in Einklang mit den Artikeln 48 und 49 HGStG und trägt dem Umstand Rechnung, dass die Steuererhebung jeweils auf einem zuvor abgeschlossenen Geschäft beruht (z.B. Schenkung). Demzufolge ist einem allfälligen Wegfall des Rechtsgrundes, der zur Steuererhebung berechtigt, Rechnung zu tragen. Es muss sich allerdings um einen im Gesetz vorgesehenen Wegfall handeln. Somit muss nachgewiesen werden, dass die Voraussetzungen für einen gesetzlichen Aufhebungsgrund gegeben sind, und die ursprüngliche Rechtslage muss wieder hergestellt werden. Die Rückerstattung erfolgt grundsätzlich auf Gesuch hin, es kann aber auch eine Rückerstattung von Amtes wegen erfolgen, und zwar in den Fällen, in denen die Nichtschuld unbestritten wäre (z.B. eine infolge einer Einsprache oder Revision annullierte Veranlagungsverfügung). Der Entwurf schliesst die Rückerstattung aus, wenn dem Geschäft eine Betrugsabsicht der Steuerbehörde gegenüber anhaftet und somit eine Form von Rechtsmissbrauch geltend gemacht werden kann (Art. 61 Abs. 1 Bst. b) und für das Gesuch gilt nur die in Artikel 72 vorgesehene Verwirklichungsfrist von zehn Jahren.

Artikel 58 Vollstreckbarkeit

Diese Bestimmung wurde aufgrund von Artikel 80 SchKG aufgenommen, wonach rechtskräftige Beschlüsse und Entscheide der Verwaltungsorgane bezüglich öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichgestellt sind (vgl. auch Art. 72 Abs. 1 VRG). Solche Beschlüsse oder Entscheide gelten in einem Betreibungsverfahren als Rechtsgrund zur definitiven Rechtsöffnung. Die Bestimmung entspricht auch einer der Voraussetzungen des Konkordats vom 28. September 1971 über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche, die bei einer auf dem Gebiet eines anderen Kantons durchzuführenden Zwangsvollstreckung zur Anwendung kommt.

8. KAPITEL: Strafbestimmungen

Artikel 59 und 60 Übertretungen

Diese Bestimmungen beziehen sich auf steuerrechtliche Übertretungen, die nur mit Geldstrafen geahndet werden.

Die Artikel 59 und 60 sind auf Personen anwendbar, die den im Wesentlichen in den Artikeln 32–35 festgesetzten Pflichten nicht nachkommen. Sie sollen dafür sorgen, dass die Personen durch ihre Mitwirkung ihre gesetzliche Pflicht erfüllen, damit die fristgemässe Durchführung einer vollständigen Veranlagung möglich ist. So gilt insbesondere Artikel 59 nicht nur für die in Artikel 33 und 35 festgesetzten Pflichten, sondern auch für die Pflichten nach Artikel 198 und 199 DStG im Hinblick auf die Erstellung des amtlichen Nachlassinventars (Art. 32 Abs. 2). Artikel 60 bezieht sich insbesondere auf die Pflichten nach Artikel 34.

Artikel 61

Diese Bestimmung bezieht sich auf die Steuerhinterziehung. Sie lehnt sich an die im HGStG (Art. 53 HGStG) und im DStG (Art. 220 DStG) verankerten Vorschriften an. Die Zuständigkeit der Finanzdirektion bei Steuerhinterziehung wurde beibehalten. Wie bei der direkten Steuer zeigt auch hier die Erfahrung, dass es nicht gerechtfertigt ist, die Instruktion einer Strafrichterin oder einem Strafrichter zu übergeben, wie dies bei den Steuervergehen der Fall ist (Art. 67). So können die Steuerdossiers effizient verwaltet und regelmässig kontrolliert werden.

Bei der in Artikel 57 vorgesehenen Rückforderung besteht die Steuerhinterziehung darin, dass die Schuldnerin bzw. der Schuldner anhand von falschen Angaben erreicht, dass eine geschuldete und bereits bezahlte Steuer als nicht geschuldet zurückerstattet wird. Bei einem Steuererlass (Art. 55) liegt eine Steuerhinterziehung vor, wenn der Erlass aufgrund falscher Angaben gewährt wurde.

Bei Hinterziehung wird der Höchstbetrag der Busse vom Betrag der hinterzogenen Steuer (Art. 39 GEG) auf den zweifachen Betrag der hinterzogenen Steuer erhöht, um dem Umstand besser Rechnung tragen zu können, dass eine Hinterziehung auch die Gemeinde-Zusatzabgabe betrifft (Art. 61 Abs. 2). Dem wird auch bei der Herabsetzung der Busse Rechnung getragen (bis zur Hälfte der hinterzogenen Steuern), was in der Regel bei Selbstanzeige möglich ist (Art. 61 Abs. 3). Im Übrigen kann die jeweilige Busse ja nach den besonderen Umständen in einem bestimmten Fall mehr oder weniger herabgesetzt werden (Art. 66 Abs. 2).

Artikel 62

Dieser Artikel lehnt sich an Artikel 54 HGStG und Artikel 221 DStG an. Nur der vorsätzlich begangene Versuch der Steuerhinterziehung ist strafbar. Die Busse beträgt zwei Drittel der Busse, die bei vollendeter Steuerhinterziehung festzusetzen gewesen wäre.

Artikel 63

Diese Bestimmung übernimmt die Regelung der Artikel 55 HGStG und Artikel 39 KVStG, die weniger weit gehen als das DStG (Art. 222 DStG). Anstiftung und Helferschaft sind nur bei vollendeter Hinterziehung (Haupttat) strafbar, während bei den direkten Steuern die versuchte Steuerhinterziehung auch als Haupttat gilt. Es ist zu beachten, dass nur vorsätzliche Anstiftung und Helferschaft bestraft werden können.

Die der Anstifterin bzw. dem Anstifter und der Gehilfin bzw. dem Gehilfen auferlegte Busse ist nicht direkt vom hinterzogenen Steuerbetrag abhängig, sondern der Betrag der Busse wird nach dem Verschulden der Anstifterin bzw. des Anstifters und der Gehilfin bzw. des Gehilfen festgelegt, und zwar unabhängig von der der Steuerschuldnerin bzw. dem Steuerschuldner auferlegten Busse. Absatz 2 sieht wie auch bei den direkten Steuern die solidarische Haftung für die Bezahlung der hinterzogenen Steuer und der Gemeinde-Zusatzabgabe vor. Es ist zu beachten, dass die solidarische Haftung für die Bezahlung der hinterzogenen Steuer nicht Bestandteil der strafrechtlichen Sanktion, sondern eine zusätzliche Sanktion ist.

Artikel 64

Dieser Artikel hat denselben Wortlaut wie Artikel 223 DStG, der seinerseits die Bestimmung aus dem StHG

übernommen hat (Art. 56 Abs. 4 StHG), das diese Widerhandlung als Steuerhinterziehung und nicht als Steuervergehen einstuft. Die Täterin bzw. der Täter muss immer vorsätzlich in der Absicht handeln, den Nachlasswert der Inventaraufnahme zu entziehen. Die fahrlässige Missachtung vertraglicher Pflichten im Zusammenhang mit der Inventaraufnahme fällt in den Bereich der Nichtbeachtung von Ordnungsvorschriften im Sinne von Artikel 59. Unter «Erbenvertreterin oder Erbenvertreter» sind nur die gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter zu verstehen, da nur für sie die Mitwirkungspflicht nach Artikel 198 DStG gilt (Art. 32 Abs. 2). Drittpersonen sind diejenigen, die der Auskunft- und Bescheinigungspflicht nach Artikel 199 DStG unterstehen (Art. 32 Abs. 2). Die als Testamentsvollstreckerinnen und Testamentsvollstrecker waltenden Notarinnen und Notare können übrigens auch als Urheberinnen und Urheber der Widerhandlung in Betracht kommen. Absatz 3 sieht die Strafbarkeit des Versuchs einer Verheimlichung oder Beiseiteschaffung vor.

Artikel 65

Für zugunsten einer juristischen Person begangene Übertretungen (Abs. 1) übernimmt der Entwurf die Lösungen von Artikel 56 HGStG und 226 DStG. Im Steuerwesen ist es gerechtfertigt und zulässig, die Deliktfähigkeit von juristischen Personen als gegeben anzunehmen, vor allem weil es oft schwer ist, die für die Widerhandlung verantwortliche natürliche Person ausfindig zu machen.

Die Deliktfähigkeit der juristischen Personen im Falle der Mitwirkung an Steuerhinterziehungen Dritter (Abs. 2) ist gemäss Artikel 55 Abs. 3 HGStG und Art. 226 Abs. 2 DStG geregelt. Massgebend waren dabei Überlegungen der Rechtsgleichheit.

Absatz 3 führt die Strafbarkeit der handelnden Organe oder der Vertreter der juristischen Person für ihre Teilnahmehandlungen an einer Steuerhinterziehung ein. Ist bei einer Steuerhinterziehung eine juristische Person die Täterin, so kann die Vorsätzlichkeit oder Fahrlässigkeit nur bei den Organen oder Vertretern juristischer Personen gegeben sein. Die Strafverfolgung dieser Organe oder Vertreter nach Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 63 ist nur für die vorsätzlichen Handlungen gegeben, da die Fahrlässigkeit der Teilnehmenden nach Artikel 63 nicht strafbar ist.

Artikel 66

Diese Bestimmung greift den Grundsatz des Anspruchs auf rechtliches Gehör und auch das strafrechtliche Verschuldensprinzip auf.

Artikel 67 und 68 Steuervergehen

Diese Bestimmungen entsprechen denjenigen des HGStG (Art. 58 und 59 HGStG), KVStG (Art. 43 und 44 KVStG) und DStG (Art. 231 ff. DStG), die ihrerseits hinsichtlich der Sanktion durch das Einführungsgesetz vom 6. Oktober 2006 zum Strafgesetzbuch (EGStGB; SGF 31.1) geändert worden sind, das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist. Da die Sanktion in einer Freiheitsstrafe bestehen kann, ist die ordentliche Strafrichterin oder der ordentliche Strafrichter zuständig. Der Gebrauch falscher Urkunden bei versuchter Steuerhinterziehung wird mit der gleichen Strafe belegt. Dies geht klar aus der folgenden Formulierung hervor: «Wer zum Zwecke der Hinterziehung (...)». Für Teilnahmehandlungen an

diesen Steuervergehen kommen die Artikel 24 und 25 des Schweizerischen Strafgesetzbuches zur Anwendung (Art. 68 Abs. 2). Daraus geht hervor, dass für Anstiftung und Gehilfenschaft grundsätzlich die gleichen Strafen verfügt werden wie für das Hauptdelikt.

9. KAPITEL: Verjährung und Verwirkung

Artikel 69 – 73 Steuer und Zusatzabgabe

Artikel 74 und 75 Widerhandlungen

Der Entwurf setzt unterbrechbare Verjährungsfristen fest sowie Verwirkungsfristen, die den unwiderruflichen Untergang eines Rechts bewirken. Die jeweilige Rechtsnatur dieser Fristen geht ausdrücklich aus dem Text hervor, was dem Postulat der Rechtssicherheit entspricht.

Art und Dauer der verschiedenen Fristen sind gleich wie im HGStG (Art. 60–66 HGStG) und im KVStG (Art. 7 Abs. 1 und 3, 32, 33 Abs. 3, 34 Abs. 2, 45 und 46 KVStG). Für das Recht auf Veranlagung (Art. 69) und das Recht zur Festsetzung einer Nachsteuer (Art. 70) sieht der Entwurf (wie auch das HGStG und das KVStG) eine Verwirkungsfrist von zehn Jahren vor, die jedoch bei Steuerhinterziehung und Steuerbetrug (Art. 69 und 70 in Verbindung mit Artikel 74 Abs. 2) auch bis zu fünfzehn Jahre betragen kann.

Hinsichtlich des Stillstands und der Unterbrechung der Verjährung verweist der Entwurf (Art. 73) auf das in diesem Punkt an das StHG im angepasste DStG aus dem Jahr 2000 (Art. 151 Abs. 2 und 3).

10. KAPITEL: Schlussbestimmungen

Artikel 76 Übergangsrecht

Nach dem Grundsatz des Rückwirkungsverbots bleiben die materiellen Bestimmungen des GEG anwendbar für die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eröffneten Erbgänge und erfolgten Zuwendungen (Abs. 1).

Absatz 2 regelt das formelle Übergangsrecht. Hier werden die neuen Bestimmungen über das Veranlagungsverfahren und den Steuerbezug zur Anwendung kommen.

Was die Sanktionen betrifft, so übernimmt Absatz 3 die aus dem ordentlichen Strafrecht bekannte Regel, wonach Vergehen nach dem für die Täterin bzw. den Täter milderen Recht beurteilt werden müssen (lex mitior).

Artikel 77 Änderung bisherigen Rechts

Da der Satz der Gemeinde-Zusatzabgabe (70%) in das Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer integriert wird (Art. 24 Abs. 1), wie dies beim HGStG der Fall ist (Art. 22 Abs. 1 HGStG), ist Artikel 15 Abs. 1 GStG dementsprechend zu ändern.

Artikel 78

Die Änderungen der Artikel 28 Abs. 3, 32 Abs. 2, 33, 42 Abs. 2, 44 Abs. 2 und 46 Abs. 3 HGStG dienen der Harmonisierung mit dem Systems des ESchG für den Steuerbezug und die Garantie (Art. 30 Abs. 3, 49 Abs. 2, 52 Abs. 2 und 55 Abs. 3) sowie die Rechtsmittel (Art. 40 Abs. 2). Artikel 41 und 63 HGStG werden bezüglich der Revision rechtskräftiger Entscheide mit dem Entwurf (Art. 48 und 72) und dem DStG (Art. 188, 189 und 190 DStG) in Übereinstimmung gebracht. Ausserdem wird bei dieser Gelegenheit der Verweis auf die Finanzdienste ersetzt durch «das mit dem Inkasso beauftragte Amt»

(Art. 24 Abs. 1 Bst. d, 28 Abs. 1, 2 und 3, 42 Abs. 1 und 43 Abs. 1 HGStG).

Artikel 79

Die Änderungen der Artikel 14 Abs. 2 und 29 Abs. 2 (neu) KVStG dienen wie für das HGStG der Harmonisierung mit dem System des Entwurfs des ESchG für den Steuerbezug und die Garantie (Art. 30 Abs. 3 und 52 Abs. 2). Die Artikel 25 und 33 Abs. 3 KVStG werden bezüglich der Revision rechtskräftiger Entscheide mit dem Entwurf (Art. 48 und 72), dem DStG (Art. 188, 189 und 190 DStG) und dem HGStG (neue Artikel 41 und 63 HGStG) in Übereinstimmung gebracht. Ausserdem wird bei dieser Gelegenheit der Verweis auf die Finanzdienste ersetzt durch «das mit dem Inkasso beauftragte Amt» (Art. 10 Abs. 1 Bst. d, 14 Abs. 1 und 2, 26 und 28 Abs. 1 KVStG).

Artikel 80 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 4. Mai 1934 betreffend die Einregistrierungsgebühren, der Tarif vom 4. Mai 1934 der Einregistrierungsgebühren sowie die Weisung vom 23. Juni 2003 über die Anwendung von Artikel 16 Bst. b des Tarifs der Einregistrierungsgebühren werden aufgehoben und durch das neue Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG) ersetzt.

Wir laden Sie ein, diesen Gesetzesentwurf über die Erbschafts- und Schenkungssteuer anzunehmen.

Anhang: Abkürzungen

ABKÜRZUNGEN

aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 – SR 101
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer – SR 642.11
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern – SGF 631.1
FZR	Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung
GEG	Gesetz vom 4. Mai 1934 betreffend die Einregistrierungsgebühren – SGF 635.2.1
GStG	Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern – SGF 632.1
HGStG	Gesetz vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern – SGF 635.1.1
InvV	Verordnung vom 16. November 1994 über die Errichtung des Nachlassinventars für die direkte Bundessteuer – SR 642.113
JdT	Journal des tribunaux
KRKE FR	Entscheide der Steuerrekurskommission des Kantons Freiburg
KVStG	Gesetz vom 28. September 1993 über die Steuer zum Ausgleich des Kulturlandes – SGF 635.6.1
NG	Gesetz vom 20. September 1967 über das Notariat – SGF 261.1
OR	Obligationenrecht vom 30. März 1911 – SR 220
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs – SR 281.1
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 – SR 311.0
StHG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden – SR 642.14
Tarif GEG	Tarif vom 4. Mai 1934 der Einregistrierungsgebühren – SGF 635.2.10
TGR	Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg
VGOG	Gesetz vom 24. April 1990 über die Organisation des Verwaltungsgerichts – SGF 151.1
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege – SGF 150.1
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 – SR 210

Loi

du

sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 81 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 17 avril 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Souveraineté
a) Etat

L'Etat prélève un impôt sur les successions et les donations.

Art. 2 b) Communes

¹ Les communes peuvent prélever des centimes additionnels à l'impôt sur les successions et les donations.

² Les décisions relatives à l'impôt sur les successions et les donations ont force obligatoire dans la même mesure pour les centimes additionnels.

Art. 3 Champ d'application
a) Impôt

¹ L'impôt est prélevé lorsque:

- a) le défunt ou la défunte avait son dernier domicile dans le canton ou lorsque la succession est ouverte dans le canton;

Gesetz

vom

über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf den Artikel 81 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 17. April 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Steuerhoheit
a) Staat

Der Staat erhebt eine Erbschafts- und eine Schenkungssteuer.

Art. 2 b) Gemeinden

¹ Die Gemeinden können eine Zusatzabgabe auf der Erbschafts- und Schenkungssteuer erheben.

² Entscheide über die Erbschafts- und Schenkungssteuer sind gleichermassen für die Zusatzabgabe verbindlich.

Art. 3 Geltungsbereich
a) Steuer

¹ Die Steuer wird erhoben, wenn:

- a) die Erblasserin oder der Erblasser den letzten steuerrechtlichen Wohnsitz im Kanton hatte oder der Erbgang im Kanton eröffnet worden ist;

- b) le donateur ou la donatrice a son domicile ou son siège au regard du droit fiscal dans le canton au moment de la libéralité;
- c) le transfert entre vifs ou par succession porte sur des immeubles situés dans le canton ou sur des droits grevant de tels immeubles.

² Le transfert des actions d'une société immobilière est soumis à l'impôt sur les successions et les donations au lieu de domicile du défunt ou de la défunte ou du donateur ou de la donatrice conformément à l'alinéa 1 let. a et b.

³ Dans les rapports internationaux, l'impôt est également prélevé lorsque des biens mobiliers sis dans le canton sont transmis à titre gratuit et doivent être, en vertu d'une convention internationale, imposés dans l'Etat du lieu de situation ou de l'établissement stable.

⁴ Dans tous les cas, les dispositions énoncées dans les conventions internationales sont réservées.

Art. 4 b) Centimes additionnels communaux

¹ Les centimes additionnels sont dus soit à la commune du lieu du dernier domicile du défunt ou de la défunte ou du lieu d'ouverture de la succession, soit à la commune du domicile ou du siège au regard du droit fiscal du donateur ou de la donatrice au moment de la libéralité.

² S'il s'agit d'une personne sous tutelle, les centimes additionnels sont dus à la commune de son dernier domicile de fait, à l'exclusion de la commune de son dernier séjour, à la condition que ce dernier domicile soit situé dans le canton.

³ Si une succession, un legs ou une libéralité porte sur un immeuble, les centimes additionnels sont dus proportionnellement à la commune du lieu de situation selon la règle de répartition figurant à l'article 21.

Art. 5 Objet de l'impôt

a) En général

¹ Sont soumis à l'impôt sur les successions les transferts de biens par suite de succession légale, d'institution d'héritier, de legs, d'affectation à une fondation pour cause de mort, de substitution vulgaire ou fidéicommissaire, de donation pour cause de mort.

- b) die Schenkerin oder der Schenker im Zeitpunkt der Zuwendung steuerrechtlichen Wohnsitz oder Sitz im Kanton hat;
- c) im Kanton gelegene Grundstücke oder Rechte daran unter Lebenden oder durch Erbgang übertragen werden.

² Auf der Übertragung von Aktien einer Immobiliengesellschaft wird die Erbschafts- und Schenkungssteuer gemäss Absatz 1 Bst. a und b am Wohnsitz der Erblasserin oder des Erblassers bzw. der Schenkerin oder des Schenkers erhoben.

³ Im internationalen Verhältnis erfolgt eine Besteuerung ferner bei unentgeltlicher Übertragung von im Kanton gelegenen beweglichen Vermögenswerten, die nach Staatsvertrag dem Betriebsstätte- oder Belegenheitsstaat zur Besteuerung zugewiesen werden.

⁴ In allen Fällen bleiben die Bestimmungen der Staatsverträge vorbehalten.

Art. 4 b) Gemeinde-Zusatzabgabe

¹ Die Zusatzabgabe wird der Gemeinde geschuldet, in der die Erblasserin oder der Erblasser den letzten Wohnsitz hatte oder in der der Erbgang eröffnet worden ist, bzw. der Gemeinde, in der die Schenkerin oder der Schenker zum Zeitpunkt der Zuwendung den steuerrechtlichen Wohnsitz oder Sitz hatte.

² Handelt es sich um eine unter Vormundschaft stehende Person, wird die Zusatzabgabe der Gemeinde geschuldet, in der sie ihren letzten tatsächlichen Wohnsitz hatte, wobei der letzte Aufenthaltsort nicht massgebend ist, sofern sich dieser letzte Wohnsitz im Kanton befindet.

³ Beinhaltet eine Erbschaft, ein Vermächtnis oder eine Zuwendung ein Grundstück, so wird die Gemeinde-Zusatzabgabe nach der Vorschrift über die Steuerausscheidung nach Artikel 21 verhältnismässig jener Gemeinde geschuldet, in der das Grundstück liegt.

Art. 5 Steuerobjekt

a) Im Allgemeinen

¹ Der Erbschaftssteuer unterliegt die Übertragung von Eigentum in gesetzlicher Erbfolge, durch Erbeinsetzung, Vermächtnis, Vermögenswidmung an eine Stiftung von Todes wegen, Ersatzverfügung oder Nacherbeinsetzung sowie Schenkung von Todes wegen.

² Sont soumis à l'impôt sur les donations les transferts de biens par suite de libéralités entre vifs procurant à leur bénéficiaire un enrichissement sans contre-prestation équivalente, telles qu'affectation de biens à la création d'une fondation ou à une fondation existante, acte constitutif d'entretien viager ou de rente viagère, acquisition de certains droits réels restreints ou de droits personnels.

³ Les liquidations anticipées de droits héréditaires, avancements d'hoirie, abandons de biens et autres actes entre vifs faits en vue d'une succession future, les libéralités entre vifs provenant de pactes successoraux ainsi que les pactes de renonciation à succession à titre onéreux sont assimilés aux donations.

Art. 6 b) En particulier

Sont soumises à l'impôt sur les successions et les donations:

- a) la constitution de droits d'usufruit ou d'habitation ainsi que la constitution et la cession de droits de superficie;
- b) les remises de dettes faites à un débiteur ou une débitrice solvable;
- c) la charge si elle constitue une libéralité entre vifs ou pour cause de mort en faveur d'un tiers;
- d) l'acquisition à titre gratuit résultant d'un changement des personnes au sein d'une communauté en main commune ou d'une modification des parts des personnes composant cette communauté, notamment à l'occasion d'un partage;
- e) les prestations uniques ou périodiques d'assurance versées par suite de décès ou échues du vivant du donateur ou de la donatrice, dans la mesure où elles ne sont pas imposées au titre de l'impôt sur le revenu;
- f) toute opération juridique effectuée pour éluder le prélèvement de l'impôt et des centimes additionnels.

Art. 7 c) Donation mixte

L'acte juridique à titre onéreux dans lequel la prestation de l'une des parties est en disproportion manifeste avec celle de l'autre partie est assimilé à une donation pour la différence de valeur entre les deux prestations, lorsque cette différence de valeur correspond à l'intention d'effectuer une libéralité.

Art. 8 Exonérations

¹ Sont exonérés de l'impôt sur les successions et les donations:

² Der Schenkungssteuer unterliegen die Zuwendungen unter Lebenden, durch die die Empfängerinnen und Empfänger bereichert werden, ohne dass sie eine entsprechende Gegenleistung erbringen, wie die Zuwendung von Vermögensgütern zur Errichtung einer Stiftung oder an eine bestehende Stiftung, ein Verpfändungs- oder Leibrentenvertrag, der Erwerb gewisser beschränkter dinglicher Rechte oder persönlicher Rechte.

³ Einer Schenkung gleichgestellt sind Erbabfindungen und Auskaufsbeträge, Vermögensabtretungen und sonstige Verfügungen unter Lebenden im Hinblick auf eine künftige Erbschaft, die erbvertragliche Zuwendung unter Lebenden sowie der entgeltliche Erbverzicht (Erbschaftkauf).

Art. 6 b) Im Besonderen

Der Erbschafts- und Schenkungssteuer unterliegen:

- a) die Begründung von Nutznießungs- oder Wohnrechten sowie die Begründung und die Abtretung von Baurechten;
- b) der Erlass von Schulden gegenüber einer solventen Schuldnerin oder einem solventen Schuldner;
- c) die Last zugunsten einer Drittperson, wenn sie eine Zuwendung unter Lebenden oder von Todes wegen begründet;
- d) der unentgeltliche Erwerb durch eine Veränderung in der personellen Zusammensetzung einer Gemeinschaft zur gesamten Hand oder durch eine Änderung der Anteile der Personen, die diese Gemeinschaft bilden, namentlich bei einer Teilung;
- e) die einmaligen oder periodischen Versicherungsleistungen, die im Todesfall ausgezahlt oder zu Lebzeiten der Schenkerin oder des Schenkers fällig werden, sofern sie nicht der Einkommenssteuer unterliegen;
- f) alle Rechtsgeschäfte, die zur Umgehung der Erhebung der Steuer und der Zusatzabgabe durchgeführt werden.

Art. 7 c) Gemischte Schenkung

Ein entgeltliches Rechtsgeschäft, bei dem ein offensichtliches Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung besteht, wird für die Wertdifferenz zwischen den beiderseitigen Leistungen einer Schenkung gleichgesetzt, wenn diese Wertdifferenz einer Schenkungsabsicht entspricht.

Art. 8 Befreiung von der Steuerpflicht

¹ Nicht erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig sind:

- a) la Confédération et ses établissements, dans les limites fixées par la législation fédérale;
- b) l'Etat de Fribourg et ses établissements;
- c) les communes, les groupements de communes et leurs établissements;
- d) les corporations ecclésiastiques et les personnes juridiques canoniques reconnues de droit public, ainsi que les autres collectivités territoriales du canton, et leurs établissements;
- e) le conjoint ou la conjointe et le ou la partenaire enregistré-e;
- f) les parents en ligne directe.

² Sont également exonérés de l'impôt sur les successions et les donations:

- a) les personnes morales qui bénéficient de l'exonération fiscale selon l'article 97 al. 1 let. g et h de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) en raison des buts de service public, d'utilité publique ou culturel qu'elles poursuivent;
- b) les institutions de prévoyance professionnelle aux conditions prévues par l'article 80 al. 2 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP);
- c) les entreprises de personnes et les personnes morales pour les acquisitions de fortune en cas de restructuration au sens des articles 8 al. 3 et 24 al. 3 et 3^{quater} de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes;
- d) les parents pour les acquisitions de fortune tenant lieu de partage total ou partiel, ou consécutives à de telles opérations, lorsqu'elles portent sur des objets provenant de ligne directe. Le conjoint ou la conjointe survivant-e ou le ou la partenaire enregistré-e survivant-e est également exonéré-e lorsqu'il ou elle participe à ces opérations;
- e) le conjoint ou la conjointe divorcé-e et le ou la partenaire lors de la dissolution du partenariat enregistré si les acquisitions de fortune au sens de la lettre d portent sur des objets acquis sur la base d'un jugement de divorce ou de dissolution du partenariat enregistré;
- f) le détenteur ou la détentrice de droits de participation revêtant la qualité de personne physique pour les acquisitions d'immeubles d'une société immobilière, en proportion de ses droits et en cas de liquidation totale de la société;

- a) der Bund und seine Anstalten nach Massgabe des Bundesrechts;
- b) der Staat Freiburg und seine Anstalten;
- c) die Gemeinden, die Gemeindeverbindungen und ihre Anstalten;
- d) die kirchlichen Körperschaften und öffentlich-rechtlich anerkannten juristischen Personen des Kirchenrechts sowie die übrigen Gebietskörperschaften des Kantons und ihre Anstalten;
- e) die Ehegattin oder der Ehegatte und die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner;
- f) Verwandte in gerader Linie.

² Ebenfalls nicht erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig sind:

- a) die juristischen Personen, die nach Artikel 97 Abs. 1 Bst. g und h des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) aufgrund der öffentlichen, gemeinnützigen oder Kultuszwecke, die sie verfolgen, von der Steuer befreit sind;
- b) die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge nach Artikel 80 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG);
- c) Personenunternehmungen und juristische Personen für den Vermögenserwerb bei Umstrukturierung im Sinne der Artikel 8 Abs. 3 und 24 Abs. 3 und 3^{quater} des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG);
- d) Verwandte für den Vermögenserwerb, der einer vollständigen oder teilweisen Teilung gleichkommt oder deren Folge ist, sofern Vermögenswerte aus gerader Linie übertragen werden. Die Ehegattin oder der Ehegatte und die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner sind ebenfalls von der Steuerpflicht befreit, wenn sie an solchen Rechtsgeschäften beteiligt sind;
- e) die geschiedene Ehegattin oder der geschiedene Ehegatte und die Partnerin oder der Partner nach Auflösung der eingetragenen Partnerschaft, wenn Vermögenswerte im Sinne von Buchstabe d auf der Grundlage eines Scheidungs- oder Auflösungsurteils erworben werden;
- f) die Inhaberinnen und Inhaber von Beteiligungsrechten, denen die Eigenschaft von natürlichen Personen zukommt, für den Erwerb von Grundstücken einer Immobiliengesellschaft im Verhältnis ihrer Rechte und im Falle der vollständigen Auflösung der Gesellschaft;

- g) les bénéficiaires lors de transferts immobiliers déterminés par des opérations d'améliorations foncières et visés par le service chargé des améliorations foncières ou le service chargé des forêts et de la faune ou lors de transferts immobiliers réalisés en vue d'une régularisation peu importante de limites dictée par des raisons cadastrales;
- h) les bénéficiaires dans les cas prévus par d'autres dispositions légales.

³ Pour les personnes morales exonérées selon l'alinéa 2 let. a, l'impôt sera prélevé s'il est donné à l'objet de la libéralité une destination différente dans les dix ans qui suivent le transfert.

⁴ Les institutions établies hors du canton sont exonérées de l'impôt lorsqu'elles sont exonérées dans le canton où se trouve leur siège ou pourraient l'être selon la présente loi.

Art. 9 Débiteurs ou débitrices

¹ L'impôt et les centimes additionnels sont dus:

- a) par le ou la bénéficiaire de la libéralité entre vifs;
- b) par l'héritier ou l'héritière et le ou la légataire;
- c) par la personne grevée, puis par la personne appelée, en cas de substitution fidéicommissaire;
- d) par l'ayant droit, lors de l'acquisition d'un droit réel restreint ou d'un droit personnel;
- e) par le tiers bénéficiaire lors de prestations découlant d'une assurance.

² Les héritiers et héritières répondent solidairement, jusqu'à concurrence de leur part héréditaire, du paiement de l'impôt et des centimes additionnels dus par le défunt ou la défunte.

CHAPITRE 2

Assiette de l'impôt

Art. 10 En général

La base de calcul est donnée en règle générale par la valeur vénale des biens au moment où naît le droit de taxer.

- g) die Begünstigten bei Grundstücksübertragungen im Zusammenhang mit Bodenverbesserungen, die von dem für die Meliorationen zuständigen Amt oder dem für Wald, Wild und Fischerei zuständigen Amt visiert wurden, oder bei Grundstücksübertragungen im Zusammenhang mit katastertechnisch begründeten Grenzberichtigungen von geringer Bedeutung;
- h) die Begünstigten in den Fällen, die in anderen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen sind.

³ Die nach Absatz 2 Bst. a von der Steuer befreiten juristischen Personen werden steuerpflichtig, wenn die Zuwendung innert zehn Jahren nach der Übertragung eine andere Zweckbestimmung erhält.

⁴ Ausserkantonale Institutionen sind steuerbefreit, wenn sie im Sitzkanton steuerbefreit sind oder nach diesem Gesetz von der Steuer befreit werden könnten.

Art. 9 Steuerschuldnerinnen und Steuerschuldner

¹ Die Steuer und die Zusatzabgabe schuldet, wer:

- a) eine Zuwendung unter Lebenden erhält;
- b) eine Zuwendung aus Erbschaft oder Vermächtnis erhält;
- c) eine Zuwendung aus Vor- oder Nacherbschaft erhält;
- d) ein beschränktes dingliches Recht oder ein persönliches Recht erhält;
- e) als begünstigte Drittperson in den Genuss von Versicherungsleistungen kommt.

² Stirbt die steuerpflichtige Person, so haften ihre Erbinnen und Erben für die geschuldeten Steuern und Zusatzabgaben solidarisch bis zum Betrag ihrer Erbanteile.

2. KAPITEL

Steuerbemessung

Art. 10 Im Allgemeinen

Als Bemessungsgrundlage gilt in der Regel der Verkehrswert der Vermögenswerte zum Zeitpunkt, in dem der Steueranspruch entsteht.

Art. 11 En particulier
a) Immeubles

Pour les immeubles, la base de calcul est donnée par la valeur fiscale fixée en application de la loi sur les impôts cantonaux directs d'après l'état de l'immeuble à la fin de la dernière période fiscale. Est réservée la plus-value depuis le début de la période fiscale en cours jusqu'au moment où naît le droit de taxer.

Art. 12 b) Biens mobiliers

¹ Pour les biens mobiliers qui font partie de la fortune commerciale, la valeur déterminante est la valeur comptable.

² Le mobilier de ménage usuel, les objets personnels d'usage courant ainsi que les présents d'usage ne sont pas imposables.

Art. 13 c) Créances et participations

¹ La base de calcul des créances et des participations cotées en bourse correspond à leur valeur boursière au moment où naît le droit de taxer.

² Pour la base de calcul des créances et des participations non cotées, l'article 57 al. 2 et 3 LICD est applicable par analogie.

Art. 14 d) Biens immatériels

Pour la base de calcul des biens immatériels, l'article 58 LICD est applicable par analogie.

Art. 15 e) Prestations d'assurance

La base de calcul des prestations d'assurance est donnée par la valeur de rachat ou la somme d'assurance versée.

Art. 16 f) Substitution fidéicommissaire

¹ Lorsque la personne grevée est tenue de sauvegarder la substance de la succession, la base de calcul est donnée par le rendement capitalisé de la succession dévolue.

² Lorsque la personne grevée acquiert un héritage ou un legs à titre définitif, elle est tenue d'acquitter l'impôt ordinaire sur les successions. Le montant de l'impôt qui aura déjà été acquitté lui est porté en compte sans intérêts.

³ Lorsque la substitution fidéicommissaire porte sur les biens résiduels, la base de calcul est donnée par la valeur des biens dévolus à la personne grevée.

Art. 11 Im Besonderen
a) Grundstücke

Für Grundstücke gilt als Bemessungsgrundlage der Steuerwert, der in Anwendung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern nach dem Wert des Grundstücks am Ende der letzten Steuerperiode festgesetzt wurde. Vorbehalten bleibt der Mehrwert ab Beginn der laufenden Steuerperiode bis zum Zeitpunkt, in dem der Steueranspruch entsteht.

Art. 12 b) Bewegliche Vermögenswerte

¹ Für die beweglichen Vermögenswerte des Geschäftsvermögens ist der Buchwert massgebend.

² Der gängige Hausrat, die persönlichen Gebrauchsgegenstände sowie Gelegenheitsgeschenke werden nicht besteuert.

Art. 13 c) Forderungen und Beteiligungen

¹ Als Bemessungsgrundlage für kotierte Forderungen und Beteiligungen gilt ihr Kurswert zum Zeitpunkt, in dem der Steueranspruch entsteht.

² Für die Bemessungsgrundlage der nicht kotierten Forderungen und Beteiligungen gilt Artikel 57 Abs. 2 und 3 DStG sinngemäss.

Art. 14 d) Immaterielle Güter

Für die Bemessungsgrundlage der immateriellen Güter gilt Artikel 58 DStG sinngemäss.

Art. 15 e) Versicherungsleistungen

Als Bemessungsgrundlage für Versicherungsleistungen gilt der Rückkaufswert oder die ausgerichtete Versicherungssumme.

Art. 16 f) Nacherbeneinsetzung

¹ Wenn bei einer Vorerbschaft oder einem Vorvermächtnis die Substanz erhalten werden muss, gilt als Bemessungsgrundlage der kapitalisierte Ertragswert des Nachlasses.

² Wird die Vorerbschaft oder das Vorvermächtnis endgültig erworben, so ist die ordentliche Erbschaftssteuer zu entrichten. Bereits bezahlte Erbschaftssteuern werden zinslos angerechnet.

³ Bei der Nacherbeneinsetzung auf den Überrest gilt der Wert des an die Vorerbin oder den Vorerben gehenden Vermögensanfalls als Bemessungsgrundlage.

⁴ Au moment de l'ouverture de la substitution fidéicommissaire, qu'elle porte ou non sur les biens résiduels, la base de calcul est donnée par la valeur des biens dévolus à la personne appelée.

Art. 17 g) Droit d'usufruit, droit d'habitation et prestations périodiques

¹ La base de calcul des droits d'usufruit et d'habitation ainsi que des prestations périodiques est donnée par la capitalisation effectuée d'après les tables usuelles ayant cours en matière judiciaire. Pour les droits de durée indéterminée concédés à une personne morale, la capitalisation s'opère comme pour une rente perpétuelle.

² Pour les droits d'usufruit et d'habitation, la capitalisation ne peut excéder les trois quarts de la valeur déterminante pour le genre de bien sur lequel le droit porte.

³ Les taux nécessaires pour opérer la capitalisation sont fixés par le Conseil d'Etat.

Art. 18 h) Droit de superficie

La base de calcul du droit de superficie est donnée par la valeur fiscale de l'immeuble sur lequel le droit porte, escomptée selon les tables usuelles ayant cours en matière judiciaire et au taux fixé par le Conseil d'Etat.

Art. 19 i) A titre subsidiaire

Si les principes énumérés ci-dessus ne permettent pas de déterminer une base de calcul, l'autorité de taxation fixe l'impôt par appréciation, après avoir entendu le débiteur ou la débitrice et, au besoin, après avoir fait procéder à une expertise.

Art. 20 Déductions objectives

¹ Sont déduits de la succession, pour le calcul de l'impôt:

- a) les dettes du défunt ou de la défunte, y compris les dettes hypothécaires et l'indemnité équitable prévue aux articles 334 et 334^{bis} du code civil suisse (CC);
- b) les dettes de la succession, tels les frais funéraires jusqu'à un maximum fixé par le Conseil d'Etat, les frais de la dévolution, les frais d'entretien au sens de l'article 606 CC et les frais d'éducation au sens de l'article 631 al. 2 CC. Sont exclus les frais en relation avec le partage;
- c) les legs.

⁴ Im Zeitpunkt, in dem die Vorerbschaft beendet ist, gilt bei der Nacherben-einsetzung – ob auf den Überrest beschränkt oder nicht – der Wert des an die Nacherbin oder den Nacherben gehenden Vermögensanfalls als Bemessungs-grundlage.

Art. 17 g) Nutzniessung, Wohnrecht und periodische Leistungen

¹ Als Bemessungsgrundlage für Nutzniessung, Wohnrecht und periodische Leistungen gilt der kapitalisierte Wert dieser Leistungen; dabei erfolgt die Kapitalisierung nach den üblichen in Gerichtssachen verwendeten Tabellen. Werden unbefristete Rechte an eine juristische Person übertragen, so erfolgt die Kapitalisierung wie für eine ewige Rente.

² Der kapitalisierte Wert einer Nutzniessung oder eines Wohnrechts darf drei Viertel des massgebenden Werts der belasteten Vermögenssubstanz nicht übersteigen.

³ Der Staatsrat setzt die erforderlichen Kapitalisierungssätze fest.

Art. 18 h) Baurecht

Als Bemessungsgrundlage für das Baurecht gilt der Steuerwert des Grundstücks, auf dem ein Baurecht besteht und der nach den üblichen in Gerichtssachen verwendeten Tabellen und zu dem vom Staatsrat festgesetzten Satz vermindert wurde.

Art. 19 i) Subsidiäre Bemessungsgrundlage

Ist es nicht möglich, eine Bemessungsgrundlage nach den oben stehenden Grundsätzen zu bestimmen, so setzt die Veranlagungsbehörde die Steuer nach eigenem Ermessen fest; die Schuldnerin oder der Schuldner wird vorher angehört; falls nötig wird eine Expertise durchgeführt.

Art. 20 Sachliche Abzüge

¹ Von der Erbschaft können für die Steuerberechnung abgezogen werden:

- a) Erbschaftsschulden einschliesslich Hypothekarschulden und die angemessene Entschädigung nach den Artikeln 334 und 334^{bis} des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB);
- b) Erbgangsschulden wie die Beerdigungskosten bis zu einem vom Staatsrat festgesetzten Höchstbetrag, die Erbgangskosten, die Unterhaltsansprüche nach Artikel 606 ZGB und die Erziehungskosten nach Artikel 631 Abs. 2 ZGB. Davon ausgeschlossen sind die Kosten in Zusammenhang mit der Erbteilung;
- c) Vermächtnisse.

² Sont déduites de la libéralité les dettes mises à la charge du ou de la légataire et du ou de la donataire.

³ Si les biens dévolus ou transférés sont grevés d'un droit d'usufruit, d'habitation, de superficie ou liés à l'obligation de verser des prestations périodiques, la valeur capitalisée de la charge est déduite. Il en est de même de la valeur économique des charges et des conditions qui diminuent l'enrichissement du ou de la bénéficiaire d'une libéralité entre vifs ou pour cause de mort.

⁴ Si un droit d'usufruit, d'habitation ou de superficie est constitué en même temps que la dévolution ou le transfert du bien grevé, la valeur capitalisée de la charge est déduite de la valeur du bien.

Art. 21 Répartition

¹ Lorsque la succession d'une personne qui, au moment de son décès, était domiciliée hors du canton, comprend des immeubles situés dans le canton, l'impôt est perçu sur la valeur de ces immeubles, déduction faite d'une part proportionnelle des dettes de la succession.

² Si une succession comprend des immeubles situés hors du canton ces immeubles contribuent au paiement des dettes de la succession, dans la proportion de leur valeur.

³ La même règle est applicable lorsque les centimes additionnels concernent plusieurs communes du canton.

CHAPITRE 3

Calcul de l'impôt

Art. 22 Déduction personnelle

¹ Il est déduit 5000 francs des libéralités faites à chaque bénéficiaire.

² Lorsqu'un ou une bénéficiaire reçoit plusieurs libéralités entre vifs ou pour cause de mort d'une même personne pendant cinq ans, le montant exonéré n'est accordé au total qu'une seule fois.

² Von der Zuwendung können die der Vermächtnisnehmerin oder dem Vermächtnisnehmer und der beschenkten Person auferlegten Schulden abgezogen werden.

³ Lastet auf den übertragenen Vermögenswerten eine Nutzniessung, ein Wohn- oder Baurecht oder ist mit ihnen die Pflicht verbunden, periodische Leistungen auszurichten, so kann der kapitalisierte Wert dieser Lasten abgezogen werden. Ebenfalls abgezogen werden kann der wirtschaftliche Wert der Lasten und Auflagen, die die Bereicherung der Empfängerin oder des Empfängers einer Zuwendung unter Lebenden oder von Todes wegen schmälern.

⁴ Wird bei der Übertragung der belasteten Vermögenswerte eine Nutzniessung, ein Wohn- oder Baurecht errichtet, so kann der kapitalisierte Wert dieser Lasten vom Vermögenswert abgezogen werden.

Art. 21 Steuerauscheidung

¹ Vererbt eine Person, die zum Zeitpunkt ihres Todes ausserhalb des Kantons wohnhaft war, im Kanton gelegene Grundstücke, so wird die Steuer auf dem Wert dieser Grundstücke abzüglich eines verhältnismässigen Anteils der Erbgangsschulden erhoben.

² Werden ausserhalb des Kantons gelegene Grundstücke vererbt, so wird auf ihrem Wert ein verhältnismässiger Anteil für die Begleichung der Erbgangsschulden abgezogen.

³ Diese Regel gilt auch, wenn die Zusatzabgabe mehrere Gemeinden des Kantons betrifft.

3. KAPITEL

Steuerberechnung

Art. 22 Persönlicher Abzug

¹ Von den Zuwendungen kann jede Empfängerin und jeder Empfänger 5000 Franken abziehen.

² Erhält jemand von der gleichen Person mehrfach Zuwendungen unter Lebenden oder von Todes wegen, so wird der Abzug innert 5 Jahren insgesamt nur einmal gewährt.

Art. 23 Taux
a) Impôt

¹ L'impôt dû à l'Etat est calculé selon un taux progressif en fonction de la valeur de la libéralité d'après le barème suivant:

a) pour les bénéficiaires issus de la deuxième parentèle:

Tranches de valeurs en francs	Frères et sœurs	Neveux et nièces	Petits-neveux et petites-nièces	Descendants des petits-neveux et petites-nièces
5001 à 100 000	5,25 %	8,25 %	10,50 %	12,75 %
100 001 à 200 000	5,50 %	8,50 %	10,75 %	13,00 %
200 001 à 500 000	5,75 %	8,75 %	11,00 %	13,25 %
dès 500 001	6,00 %	9,00 %	11,25 %	13,50 %

b) pour les bénéficiaires issus de la troisième parentèle:

Tranches de valeurs en francs	Oncles et tantes	Cousins et cousines	Descendants des cousins et cousines
5001 à 100 000	8,25 %	12,75 %	17,25 %
100 001 à 200 000	8,50 %	13,00 %	17,50 %
200 001 à 500 000	8,75 %	13,25 %	17,75 %
dès 500 001	9,00 %	13,50 %	18,00 %

Art. 23 Steuersätze
a) Steuer

¹ Die Steuer bemisst sich nach einem von der Höhe des Vermögensanfalls abhängigen progressiven Satz:

a) Begünstigte des zweiten Stammes:

Vermögensanfall in Franken	Geschwister	Neffen und Nichten	Grossneffen und Grossnichten	Nachkommen von Grossneffen und Grossnichten
5001–100 000	5,25 %	8,25 %	10,50 %	12,75 %
100 001–200 000	5,50 %	8,50 %	10,75 %	13,00 %
200 001–500 000	5,75 %	8,75 %	11,00 %	13,25 %
ab 500 001	6,00 %	9,00 %	11,25 %	13,50 %

b) Begünstigte des dritten Stammes:

Vermögensanfall in Franken	Onkel und Tanten	Cousins und Cousinen	Nachkommen von Cousins und Cousinen
5001–100 000	8,25 %	12,75 %	17,25 %
100 001–200 000	8,50 %	13,00 %	17,50 %
200 001–500 000	8,75 %	13,25 %	17,75 %
ab 500 001	9,00 %	13,50 %	18,00 %

c) pour les autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté:

Tranches de valeurs en francs	Enfants du/de la conjoint/e ou partenaire enregistré/e, enfants placés ou recueillis, et leurs descendants	Personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal	Autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté
5001 à 100 000	7,75 %	15,00 %	22,00 %
100 001 à 200 000	8,00 %	15,25 %	22,25 %
200 001 à 500 000	8,25 %	15,50 %	22,50 %
dès 500 001	8,50 %	15,75 %	22,75 %

² Pour les personnes faisant ménage commun et ayant le même domicile fiscal, la communauté de vie doit avoir duré pendant dix ans au moins sans discontinuité et exister au moment où naît le droit de taxer. La preuve de la durée du ménage commun incombe aux bénéficiaires.

³ Pour les associations, fondations et autres personnes morales poursuivant un but idéal et non exonérées selon l'article 8 al. 2 let. a, l'impôt dû à l'Etat est de 3 %.

Art. 24 b) Centimes additionnels communaux

¹ Le taux des centimes additionnels ne peut excéder 70 % de l'impôt.

² Est applicable le taux en vigueur lors de la naissance du droit de taxer.

³ Chaque commune informe le service compétent en matière d'impôt sur les successions et les donations du taux de ses centimes additionnels ainsi que de chaque modification de ce taux avec la date d'entrée en vigueur.

Art. 25 Règles de calcul

¹ Si le ou la bénéficiaire n'est imposable dans le canton que sur une partie des biens dévolus, l'impôt est calculé au taux applicable à la totalité des biens dévolus.

c) übrige verwandte oder nicht verwandte Begünstigte:

Vermögensanfall in Franken	Stiefkinder oder Kinder der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners, Pflegekinder und ihre Nachkommen	Personen, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz gelebt haben	Andere verwandte oder nicht verwandte Begünstigte
5001–100 000	7,75 %	15,00 %	22,00 %
100 001–200 000	8,00 %	15,25 %	22,25 %
200 001–500 000	8,25 %	15,50 %	22,50 %
ab 500 001	8,50 %	15,75 %	22,75 %

² Bei Personen, die in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz leben, muss die Lebensgemeinschaft mindestens zehn Jahre ohne Unterbruch gedauert haben und zum Zeitpunkt, in dem der Steueranspruch entsteht, noch andauern. Die Begünstigten müssen den Nachweis der Dauer der Wohngemeinschaft erbringen.

³ Für Vereine, Stiftungen und andere juristische Personen, die ideelle Zwecke verfolgen und nicht nach Artikel 8 Abs. 2 Bst. a von der Steuer befreit sind, beträgt die dem Staat geschuldete Steuer 3 %.

Art. 24 b) Gemeinde-Zusatzabgabe

¹ Die Zusatzabgabe darf 70 % der Steuer nicht übersteigen.

² Anwendbar ist der Satz, der zu dem Zeitpunkt gilt, in dem der Steueranspruch entsteht.

³ Die Gemeinden teilen dem für die Erbschafts- und Schenkungssteuern zuständigen Amt den Satz ihrer Zusatzabgabe und jede Änderung dieses Satzes sowie das jeweilige Datum des Inkrafttretens mit.

Art. 25 Berechnungsregeln

¹ Ist die Empfängerin oder der Empfänger nur für einen Teil des Vermögensanfalls im Kanton steuerpflichtig, so berechnet sich die Steuer zum Satz des gesamten Vermögensanfalls.

² Si le ou la bénéficiaire reçoit plusieurs libéralités entre vifs ou pour cause de mort d'une même personne durant une période de cinq ans, l'impôt est calculé au taux correspondant au montant total des biens dévolus pendant cette période.

CHAPITRE 4

Autorités d'application

Art. 26 Autorités

Les autorités d'application sont:

- a) le Conseil d'Etat;
- b) la Direction en charge de l'impôt sur les successions et les donations (ci-après: la Direction);
- c) le service compétent en matière d'impôt sur les successions et les donations (ci-après: le Service);
- d) le service chargé de l'encaissement.

Art. 27 Attributions

- a) Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi et exerce la haute surveillance en la matière.

Art. 28 b) Direction

¹ La Direction veille à une application uniforme de la présente loi; elle donne les instructions nécessaires aux organes administratifs chargés de l'appliquer et peut procéder à des contrôles.

² Elle statue:

- a) sur les réclamations dans les cas prévus par la présente loi;
- b) sur les cas d'exonération prévus à l'article 8 al. 2 let. a à c;
- c) sur les cas de remise.

³ Elle prononce les amendes prévues par la présente loi pour les contraventions et dénonce au juge pénal ordinaire les cas d'infraction visés à l'article 67 al. 1.

² Hat die Empfängerin oder der Empfänger innerhalb von fünf Jahren von der gleichen Person mehrere Zuwendungen unter Lebenden oder von Todes wegen erhalten, so richtet sich der Steuersatz nach dem Gesamtbetrag der in dieser Zeit erhaltenen Vermögenswerte.

4. KAPITEL

Vollzugsbehörden

Art. 26 Behörden

Die Vollzugsbehörden sind:

- a) der Staatsrat;
- b) die für die Erbschafts- und Schenkungssteuern zuständige Direktion (die Direktion);
- c) das für die Erbschafts- und Schenkungssteuern zuständige Amt (das Amt);
- d) der mit dem Inkasso beauftragte Dienst.

Art. 27 Befugnisse

- a) Staatsrat

Der Staatsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz und übt die Oberaufsicht aus.

Art. 28 b) Direktion

¹ Die Direktion sorgt für den einheitlichen Vollzug dieses Gesetzes. Sie erteilt den mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten Verwaltungsorganen die nötigen Weisungen und kann Kontrollen durchführen.

² Sie entscheidet:

- a) über die Einsprachen in den von diesem Gesetz vorgesehenen Fällen;
- b) über die Befreiung von der Steuerpflicht in den Fällen nach Artikel 8 Abs. 2 Bst. a–c;
- c) über den Erlass der Steuern.

³ Sie verfügt die in diesem Gesetz für Übertretungen vorgesehenen Bussen und zeigt der ordentlichen Strafrichterin oder dem ordentlichen Strafrichter die Vergehen nach Artikel 67 Abs. 1 an.

Art. 29 c) Service

¹ Le Service est autorité de taxation et de rappel pour l'impôt et les centimes additionnels.

² Il statue d'office sur les cas d'exonération non dévolus à la Direction et statue sur les demandes en restitution de l'indu.

Art. 30 d) Service chargé de l'encaissement

¹ Le service chargé de l'encaissement recouvre et comptabilise l'impôt, les centimes additionnels, les intérêts moratoires et les amendes.

² Il prélève, pour l'Etat, une commission d'encaissement calculée sur le capital des centimes additionnels dus et dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat.

³ Il est compétent pour accorder un sursis ou autoriser un versement par acomptes et pour requérir l'inscription de l'hypothèque légale.

CHAPITRE 5

Taxation

Art. 31 Droit de taxer

¹ Le droit de taxer naît:

- a) à l'ouverture de la succession, lorsque les biens sont dévolus pour cause de mort;
- b) à l'ouverture de la substitution fidéicommissaire, lorsque les biens sont dévolus à la personne appelée;
- c) au moment de l'exécution de la libéralité, lorsque les biens sont dévolus par donation ou par un autre acte entre vifs assimilé à une donation;
- d) au moment de l'avènement de la condition, lorsque la libéralité est soumise à une condition suspensive.

² La déclaration d'absence est assimilée au décès.

Art. 29 c) Amt

¹ Das Amt ist Veranlagungs- und Nachsteuerbehörde für die Steuer und die Zusatzabgabe.

² Das Amt entscheidet von Amtes wegen über die Befreiung von der Steuerpflicht, soweit diese nicht in die Kompetenz der Direktion fällt. Es entscheidet auch über die Rückerstattungsgesuche.

Art. 30 d) Mit dem Inkasso beauftragter Dienst

¹ Der mit dem Inkasso beauftragte Dienst zieht die Steuer, die Zusatzabgabe, die Verzugszinsen und die Bussen ein und führt darüber Buch.

² Er erhebt für den Staat eine Inkassoprovision, die auf dem Betrag der geschuldeten Zusatzabgabe zu einem vom Staatsrat festgesetzten Satz berechnet wird.

³ Er ist für die Gewährung einer Stundung oder die Bewilligung von Ratenzahlungen sowie die Grundbuchanmeldung des gesetzlichen Grundpfands zuständig.

5. KAPITEL

Veranlagung

Art. 31 Recht auf Veranlagung

¹ Der Steueranspruch entsteht:

- a) bei Vermögensübergängen von Todes wegen im Zeitpunkt, in dem der Erbgang eröffnet wird;
- b) bei Vermögensübergängen aus Nacherbschaft im Zeitpunkt, in dem die Vorerbschaft beendet ist;
- c) bei Vermögensübergängen aus Schenkung oder einem anderen einer Schenkung gleichgestellten Rechtsgeschäft unter Lebenden im Zeitpunkt, in dem die Schenkung vollzogen ist;
- d) bei Vermögensübergängen mit aufschiebender Bedingung im Zeitpunkt, in dem die Bedingung erfüllt ist.

² Verschollen erklärte Personen werden verstorbenen Personen gleichgestellt.

Art. 32 Impôt sur les successions
a) Inventaire

¹ La taxation se fait sur la base de l'inventaire officiel de la succession établi et communiqué par le ou la juge de paix dans les deux semaines qui suivent le décès, compte tenu des dispositions pour cause de mort. Aucun inventaire n'est établi lorsque les circonstances permettent de présumer que le défunt ou la défunte n'a pas laissé de fortune.

² L'inventaire comprend la fortune successorale et mentionne tous les faits revêtant une importance pour la taxation. Les articles 197 à 200 LICD sont applicables.

Art. 33 b) Obligation de renseigner

¹ Chaque bénéficiaire d'une libéralité pour cause de mort, ou son représentant ou organe légal, doit communiquer au Service tous les renseignements et toutes les pièces nécessaires pour déterminer l'existence et l'étendue de l'impôt à payer.

² La même obligation incombe au ou à la notaire pour toutes les informations et pièces dont il ou elle a connaissance dans l'exercice de son activité professionnelle et qui sont nécessaires pour assurer une taxation complète et exacte.

Art. 34 Impôt sur les donations
a) Déclaration et information

¹ La taxation se fait sur la base de la déclaration faite au Service.

² La déclaration doit être faite par chaque bénéficiaire d'une libéralité entre vifs dans les trente jours qui suivent l'exécution de la libéralité. Cette obligation de déclarer incombe également à l'auteur-e de la libéralité, si le ou la bénéficiaire est domicilié-e hors du canton.

³ Lorsqu'il existe un représentant ou organe légal, les devoirs mentionnés à l'alinéa précédent lui incombent.

⁴ Le ou la notaire doit informer le ou la bénéficiaire et, le cas échéant, l'auteur-e de la libéralité, ou le représentant ou organe légal, de leur obligation de faire la déclaration dans les délais.

Art. 32 Erbschaftssteuer
a) Inventar

¹ Die Veranlagung erfolgt auf der Grundlage des amtlichen Nachlassinventars, das von der Friedensrichterin oder vom Friedensrichter innert zwei Wochen nach dem Tod erstellt und eröffnet wird und unter Berücksichtigung der letztwilligen Verfügungen. Die Inventaraufnahme kann unterbleiben, wenn anzunehmen ist, dass kein Vermögen vorhanden ist.

² Das Inventar enthält das Erbschaftsvermögen und vermerkt die Tatsachen, die für die Steuerveranlagung von Bedeutung sind. Die Artikel 197–200 DStG sind anwendbar.

Art. 33 b) Auskunftspflicht

¹ Die Empfängerinnen und Empfänger einer Zuwendung von Todes wegen oder ihre gesetzlichen Vertreterinnen und Vertreter oder die handelnden Organe müssen dem Amt über alle Verhältnisse Aufschluss erteilen, die für die Feststellung der Steuerpflicht und des Steuerbetrags massgebend sind, und alle dafür relevanten Beweismittel vorlegen.

² Dieselbe Pflicht haben auch die Notarinnen und Notare für alle Informationen und Beweismittel, von denen sie in Ausübung ihres Berufes Kenntnis erhalten und die für eine vollständige und richtige Veranlagung notwendig sind.

Art. 34 Schenkungssteuer
a) Meldung und Information

¹ Die Veranlagung erfolgt auf der Grundlage der Meldung an das Amt.

² Wer eine Zuwendung unter Lebenden erhält, muss dies innert 30 Tagen seit der Zuwendung melden. Meldepflichtig ist auch die zuwendende Person, wenn die Empfängerin oder der Empfänger ausserhalb des Kantons wohnhaft ist.

³ Gesetzliche Vertreterinnen und Vertreter oder handelnde Organe sind nach Absatz 2 meldepflichtig.

⁴ Die Notarin oder der Notar muss die Empfängerin oder den Empfänger der Zuwendung und gegebenenfalls die zuwendende Person, die gesetzliche Vertreterin oder den gesetzlichen Vertreter oder das handelnde Organ über ihre Meldepflicht informieren.

Art. 35 b) Obligation de renseigner

¹ Chaque partie à un acte comportant une libéralité, ou son représentant ou organe légal, doit communiquer au Service tous les renseignements et toutes les pièces nécessaires pour déterminer l'existence et l'étendue de l'impôt à payer.

² La même obligation incombe au ou à la notaire pour toutes les informations et pièces dont il ou elle a connaissance dans l'exercice de son activité professionnelle et qui sont nécessaires pour assurer une taxation complète et exacte.

Art. 36 Collaboration

¹ Les autorités administratives et judiciaires de l'Etat et des communes communiquent sur demande et gratuitement tous les renseignements nécessaires à l'application de la présente loi aux autorités chargées de son exécution. Elles peuvent signaler spontanément à celles-ci les cas qui pourraient avoir fait l'objet d'une imposition incomplète.

² Les autorités compétentes en matière d'impôts cantonaux directs communiquent sur demande ou spontanément les éléments nécessaires à l'application de la présente loi. Ces données peuvent être rendues accessibles au moyen d'une procédure d'appel électronique.

Art. 37 Taxation d'office

¹ Le Service peut procéder à une taxation d'office, sur la base des éléments connus, lorsque, malgré une sommation, il n'est pas donné suite à une demande de renseignements ou de pièces ou qu'il n'est pas donné suite à une citation à comparaître pour être entendu.

² L'application des dispositions pénales est réservée.

Art. 38 Délai – Forme

¹ La taxation a lieu en règle générale dans les trente jours qui suivent la réception de tous les éléments et pièces nécessaires à la taxation; une taxation partielle peut être établie lorsque certains éléments sur lesquels se fonde la taxation ne sont pas encore connus.

² La taxation fait l'objet d'un bordereau daté et signé contenant la base d'imposition, le taux applicable et le montant de l'impôt et des centimes additionnels. Lorsque le Service s'écarte de la base de calcul résultant des éléments fournis par les parties, il en indique les motifs essentiels. Si la taxation est partielle, mention en est faite sur le bordereau.

Art. 35 b) Auskunftspflicht

¹ Jede an einem eine Zuwendung beinhaltenden Rechtsgeschäft beteiligte Person, ihre gesetzliche Vertreterin oder ihr gesetzlicher Vertreter oder das handelnde Organ müssen dem Amt über alle Verhältnisse Aufschluss erteilen, die für die Feststellung der Steuerpflicht und des Steuerbetrags massgebend sind, und alle dafür relevanten Beweismittel vorlegen.

² Dieselbe Pflicht haben auch die Notarinnen und Notare für alle Informationen und Beweismittel, von denen sie in Ausübung ihres Berufes Kenntnis erhalten und die für eine vollständige und richtige Veranlagung notwendig sind.

Art. 36 Mitwirkung

¹ Die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden des Kantons und der Gemeinden erteilen auf Ersuchen den mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten Behörden kostenlos alle für die Anwendung des Gesetzes notwendigen Auskünfte. Sie können ihnen von sich aus die Fälle melden, bei denen sie eine unvollständige Besteuerung vermuten.

² Die für die direkten Kantonssteuern zuständige Behörde teilt auf Ersuchen oder von sich aus die für die Anwendung dieses Gesetzes erforderlichen Elemente mit. Diese Daten können durch ein elektronisches Abrufverfahren zugänglich gemacht werden.

Art. 37 Veranlagung von Amtes wegen

¹ Das Amt kann auf der Grundlage der bekannten Steuerfaktoren eine Veranlagung nach pflichtgemäsem Ermessen vornehmen, wenn trotz Mahnung keine Auskunft erteilt oder keine Belege vorgewiesen wurden oder der Vorladung zu einer Befragung nicht Folge geleistet wurde.

² Die Anwendung der Strafbestimmungen bleibt vorbehalten.

Art. 38 Frist und Form der Veranlagung

¹ Die Veranlagung erfolgt in der Regel innert 30 Tagen nach Eingang aller für die Veranlagung relevanten Steuerfaktoren und Belege. Sind gewisse Steuerfaktoren, auf die sich die Veranlagung stützt, noch nicht bekannt, so kann eine Teilveranlagung vorgenommen werden.

² Die Veranlagung wird mit einer datierten und unterzeichneten Rechnung eröffnet, auf der die Bemessungsgrundlage sowie der Steuersatz und der Betrag der Steuer und der Zusatzabgabe aufgeführt sind. Weicht das Amt von der Berechnungsgrundlage, die sich aus den von den Parteien gelieferten Steuerfaktoren ergibt, ab, so gibt es die wesentlichen Gründe dafür an. Handelt es sich um eine Teilveranlagung, so wird dies auf der Rechnung vermerkt.

³ Le bordereau est adressé au débiteur ou à la débitrice avec l'indication d'un délai de paiement de trente jours, des conséquences prévues aux articles 49 et 50 et de la voie de droit utilisable.

Art. 39 Exonérations

Pour les cas d'exonération dévolus à la Direction, le Service lui transmet le dossier avec son préavis.

CHAPITRE 6

Voies de droit

Art. 40 Réclamation

a) Décisions sujettes à réclamation

¹ Le débiteur ou la débitrice peut, dans les trente jours dès la notification du bordereau, interjeter une réclamation à la Direction.

² Une réclamation peut également être interjetée, dans les trente jours, contre les décisions relatives au rappel, à une contravention, à une restitution de l'indu, à une exonération prise en application de l'article 8 al. 2 let. a à c ou à l'intérêt moratoire ou rémunérateur.

Art. 41 b) Forme et contenu

¹ La réclamation doit être écrite, brièvement motivée et contenir les conclusions du réclamant ou de la réclamante.

² L'autorité de réclamation peut accorder un délai supplémentaire pour compléter l'exposé des motifs.

³ Les réclamations qui ne contiennent ni conclusions ni motifs sont irrecevables.

Art. 42 c) Effet suspensif

La réclamation suspend l'exigibilité de la créance mais non le cours de l'intérêt moratoire.

Art. 43 d) Instruction et décision

¹ L'autorité dispose des mêmes compétences que lors de la prise de la décision attaquée.

³ Die Rechnung wird der Schuldnerin oder dem Schuldner mit einer Zahlungsfrist von 30 Tagen und mit dem Hinweis auf die Folgen nach den Artikeln 49 und 50 sowie mit einer Rechtsmittelbelehrung zugestellt.

Art. 39 Steuerbefreiung

Ist die Direktion für eine Steuerbefreiung zuständig, so stellt das Amt ihr das Dossier mit seiner Stellungnahme zu.

6. KAPITEL

Rechtsmittel

Art. 40 Einsprache

a) Einsprachefähige Verfügungen

¹ Die Schuldnerin oder der Schuldner kann innert 30 Tagen nach Zustellung der Steuerrechnung bei der Direktion Einsprache erheben.

² Gegen Nachsteuerentscheide, Entscheide über eine Übertretung, eine Steuererrückstattung, eine Steuerbefreiung in Anwendung von Artikel 8 Abs. 2 Bst. a–c oder über Verzugs- oder Vergütungszinsen kann ebenfalls innert dreissig Tagen Einsprache erhoben werden.

Art. 41 b) Form und Inhalt

¹ Die Einsprache muss schriftlich erhoben und kurz begründet werden sowie die Anträge der Einsprecherin oder des Einsprechers enthalten.

² Die Einsprachebehörde kann eine zusätzliche Frist zur Ergänzung der Begründung gewähren.

³ Fehlen Anträge oder eine Begründung, so wird auf die Einsprache nicht eingetreten.

Art. 42 c) Aufschiebende Wirkung

Die Einsprache schiebt die Fälligkeit der Forderung auf, hemmt aber den Lauf des Verzugszinses nicht.

Art. 43 d) Instruktion und Entscheid

¹ Die Einsprachebehörde verfügt über dieselben Befugnisse wie beim Erlass des angefochtenen Entscheids.

² Elle vérifie la décision dans son ensemble, sans être liée par les conclusions du réclamant ou de la réclamante, même au désavantage de celui-ci ou de celle-ci et sans égard à un éventuel retrait de réclamation. Lorsque l'autorité envisage une modification de la décision au détriment du réclamant ou de la réclamante, elle l'en avise et lui fixe un délai pour présenter ses observations et produire éventuellement de nouveaux moyens de preuve.

³ Les décisions sur réclamation doivent être motivées et indiquer la voie de droit utilisable.

Art. 44 Recours

a) Décisions sujettes à recours

Les décisions sur réclamation peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif.

Art. 45 b) Procédure

La procédure de recours est régie par le code de procédure et de juridiction administrative, sous réserve des dispositions qui suivent.

Art. 46 c) Effet suspensif

Le recours suspend l'exigibilité de la créance mais non le cours de l'intérêt moratoire.

Art. 47 d) Instruction et retrait du recours

¹ Le président ou la présidente de l'autorité de recours procède à l'instruction de la cause. Il ou elle peut déléguer, par voie de compétence générale ou spéciale, ses compétences à un autre membre de l'autorité ou à un greffier rapporteur ou une greffière rapporteure.

² L'autorité d'instruction dispose des mêmes compétences que l'autorité de première instance.

³ Lorsque l'autorité envisage une modification de la décision au détriment du recourant ou de la recourante, elle l'en avise de même que l'autorité dont la décision est attaquée et leur fixe un délai pour présenter leurs observations et produire éventuellement de nouveaux moyens de preuve.

⁴ L'autorité n'est pas liée par un éventuel retrait du recours.

² Sie überprüft den Entscheid als Ganzes, ohne dabei durch die Anträge der Einsprecherin oder des Einsprechers gebunden zu sein; sie kann ihn auch zu ihrem oder seinem Nachteil und ohne Rücksicht auf einen allfälligen Rückzug der Einsprache ändern. Beabsichtigt die Behörde, den Entscheid zum Nachteil der Einsprecherin oder des Einsprechers zu ändern, so teilt sie dies diesen Personen mit und setzt ihnen eine Frist, in der sie ihre Bemerkungen einreichen und allenfalls neue Beweismittel vorlegen können.

³ Der Einspracheentscheid muss begründet sein und eine Rechtsmittelbelehrung enthalten.

Art. 44 Beschwerde

a) Anfechtbare Entscheide

Gegen Einspracheentscheide kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

Art. 45 b) Verfahren

Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege; die folgenden Bestimmungen bleiben vorbehalten.

Art. 46 c) Aufschiebende Wirkung

Die Beschwerde schiebt die Fälligkeit der Forderung auf, hemmt aber den Lauf des Verzugszinses nicht.

Art. 47 d) Instruktion und Rückzug der Beschwerde

¹ Die Präsidentin oder der Präsident der Beschwerdeinstanz instruiert die Beschwerdesache. Sie oder er kann diese Befugnisse durch General- oder Spezialvollmacht an ein anderes Mitglied der Beschwerdeinstanz oder an eine Gerichtsschreiberin-Berichterstatterin oder einen Gerichtsschreiber-Berichterstatter delegieren.

² Die Instruktionsbehörde verfügt über die gleichen Befugnisse wie die erstinstanzliche Behörde.

³ Beabsichtigt die Behörde, den Entscheid zum Nachteil der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers zu ändern, so teilt sie dies der Beschwerdeführerin oder dem Beschwerdeführer und der Behörde, deren Entscheid angefochten wird, mit und setzt ihnen eine Frist, in der sie ihre Bemerkungen einreichen und allenfalls neue Beweismittel vorlegen können.

⁴ Die Behörde ist durch einen allfälligen Rückzug der Beschwerde nicht gebunden.

Art. 48 Révision

Les décisions passées en force peuvent être révisées pour les motifs et selon la procédure prévus par les articles 188, 189 et 190 LICD applicables par analogie.

CHAPITRE 7**Perception et garantie****Art. 49** Délai de paiement – Intérêt moratoire

¹ L'impôt et les centimes additionnels doivent être payés au service chargé de l'encaissement dans un délai de trente jours.

² Pour l'impôt et les centimes additionnels non payés dans le délai, il est dû dès l'échéance un intérêt moratoire aux conditions fixées par la Direction.

Art. 50 Sommutation – Poursuite

¹ Pour l'impôt et les centimes additionnels non payés dans les trente jours à partir de l'échéance, le service chargé de l'encaissement notifie une sommation au débiteur ou à la débitrice.

² Si le paiement n'est pas effectué dans le délai fixé par la sommation, une poursuite peut être introduite.

³ Si le débiteur ou la débitrice n'a pas de domicile en Suisse ou si un séquestre a été ordonné sur tout ou partie de ses biens, une poursuite peut être introduite sans sommation préalable.

⁴ Les frais de perception sont mis à la charge du débiteur ou de la débitrice.

Art. 51 Responsabilité

¹ Les héritiers et héritières sont solidairement responsables, jusqu'à concurrence de leur part héréditaire, de la totalité de l'impôt et des centimes additionnels grevant la succession, y compris ceux qui grèvent les legs.

² En cas de libéralité entre vifs, le donateur ou la donatrice répond solidairement avec le ou la bénéficiaire de la libéralité; si la libéralité est faite à plusieurs personnes en commun, les bénéficiaires sont solidairement responsables avec le donateur ou la donatrice, jusqu'à concurrence du montant de la part qui leur revient.

Art. 48 Revision

Rechtskräftige Entscheide können aus den Gründen und nach dem Verfahren nach den Artikeln 188, 189 und 190 DStG, die sinngemäss gelten, revidiert werden.

7. KAPITEL**Bezug und Sicherung der Steuer****Art. 49** Zahlungsfrist und Verzugszins

¹ Die Steuer und die Zusatzabgabe müssen innert 30 Tagen an den mit dem Inkasso beauftragten Dienst entrichtet werden.

² Auf der nicht fristgemäss bezahlten Steuer und Zusatzabgabe wird vom Zeitpunkt der Fälligkeit an ein Verzugszins zu den von der Direktion festgelegten Bedingungen geschuldet.

Art. 50 Mahnung und Betreibung

¹ Werden die Steuer und die Zusatzabgabe nicht innert 30 Tagen nach der Fälligkeit entrichtet, so stellt der mit dem Inkasso beauftragte Dienst der Schuldnerin oder dem Schuldner eine Mahnung zu.

² Erfolgt die Bezahlung nicht in der mit der Mahnung angesetzten Frist, so kann die Betreibung eingeleitet werden.

³ Liegt der Wohnsitz der Schuldnerin oder des Schuldners nicht in der Schweiz oder wurden alle oder ein Teil der Vermögensstücke mit Arrest belegt, so kann die Betreibung ohne vorgängige Mahnung eingeleitet werden.

⁴ Die Inkassokosten gehen zu Lasten der Schuldnerin oder des Schuldners.

Art. 51 Haftung

¹ Die Erbinnen und Erben haften solidarisch bis zum Betrag ihrer Erbanteile für die gesamte Erbschaftssteuer und die Zusatzabgabe aus dem jeweiligen Erbgang einschliesslich der auf die Vermächtnisse entfallenden Steuern.

² Bei Zuwendungen unter Lebenden haftet die Schenkerin oder der Schenker solidarisch mit der beschenkten Person. Erfolgt eine Schenkung an mehrere Personen gemeinsam, so haften diese solidarisch mit der Schenkerin oder dem Schenker bis zum Betrag, der ihnen zufällt.

Art. 52 Hypothèque légale

¹ Lorsque la libéralité entre vifs ou pour cause de mort porte sur un immeuble, le paiement de l'impôt, des centimes additionnels et de l'intérêt moratoire est garanti par une hypothèque légale sans inscription au registre foncier, primant tous les gages immobiliers inscrits.

² Si l'hypothèque légale est d'un montant supérieur à 1000 francs, elle n'est opposable au tiers de bonne foi que si elle a été inscrite au registre foncier dans les six mois à compter de l'entrée en force de la taxation.

Art. 53 Sursis et acomptes

¹ Si le paiement, dans le délai prévu, de l'impôt, des centimes additionnels ou de l'amende prononcée par la Direction devait avoir pour le débiteur ou la débitrice des conséquences particulièrement dures, le service chargé de l'encaissement peut accorder, sur demande motivée, un sursis ou la possibilité d'effectuer un versement par acomptes. L'intérêt moratoire reste dû.

² Les décisions concernant les facilités de paiement ne peuvent être contestées au moyen des voies de droit ordinaires.

Art. 54 Dation en paiement

¹ Moyennant accord de l'Etat et du débiteur ou de la débitrice de l'impôt et des centimes additionnels, ceux-ci peuvent être acquittés totalement ou partiellement au moyen de biens culturels. En cas d'accord, l'Etat verse les centimes additionnels à la commune créancière.

² Est réputé bien culturel tout bien meuble tel qu'œuvre d'art, livre, objet de collection ou document, dans la mesure où il présente une haute valeur artistique, historique ou scientifique. Le paiement de l'impôt et des centimes additionnels au moyen d'immeubles est exclu.

³ Il n'est pas nécessaire que le bien dont la mise en paiement est proposée fasse partie de la succession ou de la donation soumise à l'impôt.

⁴ La procédure est réglée par le Conseil d'Etat.

Art. 55 Remise

¹ Exceptionnellement, l'impôt, les centimes additionnels et l'intérêt moratoire peuvent, sur demande, être remis totalement ou partiellement à la personne débitrice qui est tombée dans le dénuement ou qui, pour toute autre raison, se trouve dans une situation telle que le paiement aurait pour elle des conséquences trop dures.

Art. 52 Gesetzliches Grundpfandrecht

¹ Betrifft eine Zuwendung unter Lebenden oder von Todes wegen ein Grundstück, dann ist die Bezahlung der Steuer, der Zusatzabgabe und der Verzugszinsen durch ein gesetzliches Grundpfandrecht ohne Eintragung im Grundbuch sichergestellt, das allen eingetragenen Grundpfandrechten im Rang vorgeht.

² Ein gesetzliches Grundpfand im Betrag von über 1000 Franken kann gutgläubigen Dritten gegenüber nur dann entgegengehalten werden, wenn es innert sechs Monaten, nachdem die Veranlagung rechtskräftig wurde, ins Grundbuch eingetragen wurde.

Art. 53 Stundung und Ratenzahlung

¹ Ist die fristgerechte Bezahlung der Steuer, der Zusatzabgabe oder der von der Direktion verfügten Busse für die Schuldnerin oder den Schuldner mit einer besonderen Härte verbunden, so kann der mit dem Inkasso beauftragte Dienst auf begründetes Gesuch hin eine Stundung oder Ratenzahlungen gewähren. Die Verzugszinsen bleiben geschuldet.

² Die Entscheide über Zahlungserleichterungen können nicht mit den ordentlichen Rechtsmitteln angefochten werden.

Art. 54 Hingabe an Erfüllung statt

¹ Mit Zustimmung des Staates und der Schuldnerin oder des Schuldners der Steuer und der Zusatzabgabe kann die Steuerschuld ganz oder teilweise mit kulturellen Gütern beglichen werden. In diesem Fall überweist der Staat die Zusatzabgabe an die Gläubigergemeinde.

² Als kulturelle Güter gelten bewegliche Sachen von hohem künstlerischem, historischem oder wissenschaftlichem Wert, wie Kunstgegenstände, Bücher, Sammelgegenstände oder Dokumente. Die Bezahlung der Steuer mit Immobilien ist ausgeschlossen.

³ Die vorgeschlagenen Zahlungsmittel brauchen nicht aus der Erbschaft oder Schenkung zu stammen, für die die Steuer geschuldet wird.

⁴ Der Staatsrat regelt das Verfahren.

Art. 55 Erlass

¹ Ausnahmsweise können einer Schuldnerin oder einem Schuldner, die oder der sich in einer Notlage befindet oder für die oder den die Bezahlung aus einem anderen Grund eine zu grosse Härte bedeuten würde, Steuer, Zusatzabgabe und Verzugszinsen auf Gesuch hin ganz oder teilweise erlassen werden.

² La demande en remise doit être écrite, motivée et accompagnée des preuves nécessaires.

³ La Direction statue à titre définitif, au besoin après avoir requis le préavis de la commune créancière des centimes additionnels.

⁴ La demande en remise ne suspend pas le délai de réclamation.

Art. 56 Rappel

¹ Lorsque, en raison de faits ou de moyens de preuve que l'autorité compétente ne pouvait pas connaître, une taxation définitive est restée incomplète, même en l'absence de faute du débiteur ou de la débitrice, le Service procède au rappel de l'impôt et des centimes additionnels.

² L'application des dispositions pénales est réservée.

Art. 57 Demande en restitution de l'indu

¹ La personne débitrice peut, sur demande formulée par écrit, motivée et adressée au Service, obtenir la restitution de l'impôt, des centimes additionnels, de l'intérêt moratoire ou d'une amende qu'elle a payés:

- a) lorsque l'opération soumise à prélèvement est frappée d'annulation judiciaire;
- b) lorsque, en cas de libéralité entre vifs, les parties ont annulé l'opération soumise à prélèvement et que la personne débitrice apporte la preuve que les conditions d'une cause légale de nullité ou d'annulabilité sont réunies;
- c) lorsque la décision en vertu de laquelle elle a payé est annulée ou modifiée par suite de réclamation, de recours ou de révision;
- d) lorsque, par erreur, elle a payé ce qu'elle ne devait pas ou plus qu'elle ne devait;
- e) lorsque les conditions posées par l'article 86 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite sont remplies.

² La restitution n'a pas lieu lorsqu'il se révèle que l'opération ayant fondé le prélèvement comprend une soustraction commise intentionnellement.

³ Les montants qui sont restitués portent intérêts rémunérateurs dès le jour du paiement aux conditions fixées par la Direction.

² Das Erlassgesuch muss schriftlich begründet und zusammen mit den notwendigen Beweismitteln eingereicht werden.

³ Die Direktion fällt ihren Entscheid, nachdem sie gegebenenfalls die Stellungnahme der Gemeinde eingeholt hat, der die Zusatzabgabe geschuldet wird.

⁴ Ein Erlassgesuch schiebt die Einsprachefrist nicht auf.

Art. 56 Nachsteuer

¹ Ist eine in Rechtskraft erwachsene Veranlagung, auch ohne Verschulden der Schuldnerin oder des Schuldners, unvollständig geblieben, weil die zuständige Behörde gewisse Tatsachen und Beweismittel nicht kannte, so erhebt das Amt eine Nachsteuer auf der Steuer und der Zusatzabgabe.

² Die Anwendung der Strafbestimmungen bleibt vorbehalten.

Art. 57 Rückforderung

¹ Die Schuldnerin oder der Schuldner kann mit schriftlichem Antrag an das Amt bezahlte Steuern, Zusatzabgaben, Verzugszinsen oder Bussen zurückfordern, wenn:

- a) das der Steuer unterliegende Geschäft gerichtlich für nichtig erklärt wird;
- b) die Parteien bei Zuwendungen unter Lebenden das der Steuerpflicht unterliegende Geschäft rückgängig gemacht haben und die Schuldnerin oder der Schuldner den Nachweis erbringt, dass die Voraussetzungen für einen gesetzlichen Nichtigkeits- oder Aufhebungsgrund erfüllt sind;
- c) der Entscheid, auf Grund dessen die Zahlung erfolgt ist, infolge einer Einsprache, einer Beschwerde oder einer Revision aufgehoben oder abgeändert wird;
- d) sie oder er irrtümlicherweise einen nicht geschuldeten Betrag oder mehr als den geschuldeten Betrag bezahlt hat;
- e) die Voraussetzungen nach Artikel 86 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs erfüllt sind.

² Eine Rückerstattung wird nicht gewährt, wenn sich herausstellt, dass im Rahmen des der Steuer unterliegenden Geschäfts vorsätzlich Steuern hinterzogen wurden.

³ Zuviel bezahlte Steuerbeträge werden mit einem Vergütungszins zu den von der Direktion festgelegten Bedingungen zurückerstattet, der ab dem Zeitpunkt der Bezahlung zu laufen beginnt.

Art. 58 Force exécutoire

Les décisions définitives prises en application de la présente loi portant obligation de payer une somme d'argent sont assimilées aux jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite.

CHAPITRE 8

Dispositions pénales

Art. 59 Contraventions

a) Inobservation de prescriptions d'ordre

¹ La personne qui, malgré une sommation et sans qu'il y ait soustraction ni tentative de soustraction, enfreint intentionnellement ou par négligence notamment les obligations qui lui incombent dans la procédure d'établissement d'inventaire (art. 32 al. 2) ou l'obligation de renseigner (art. 33 et 35) est passible d'une amende de 1000 francs au plus.

² Dans les cas graves ou de récidive, l'amende est de 10 000 francs au plus.

Art. 60 b) Inobservation du devoir de déclarer ou d'informer

¹ La personne qui, intentionnellement ou par négligence et sans qu'il y ait soustraction ni tentative de soustraction, enfreint l'obligation de déclarer dans le délai légal une opération soumise à l'impôt (art. 34 al. 2 et 3) est passible d'une amende de 1000 francs au plus.

² La personne qui, intentionnellement ou par négligence et sans participation à soustraction, enfreint son devoir d'informer le ou la bénéficiaire ou l'auteur-e de la libéralité de son obligation d'annoncer dans le délai légal une opération soumise à l'impôt (art. 34 al. 4) est passible d'une amende de 1000 francs au plus.

³ Dans les cas graves ou de récidive visés aux alinéas 1 et 2, l'amende est de 10 000 francs au plus.

Art. 61 c) Soustraction

aa) Commission

¹ Est puni-e de l'amende:

Art. 58 Vollstreckbarkeit

Die in Anwendung dieses Gesetzes getroffenen rechtskräftigen Entscheide, die zur Bezahlung eines Geldbetrages verpflichtet, sind vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen im Sinne von Artikel 80 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs gleichgestellt.

8. KAPITEL

Strafbestimmungen

Art. 59 Übertretungen

a) Missachtung von Ordnungsvorschriften

¹ Wer trotz Mahnung und ohne sich einer Hinterziehung oder eines Hinterziehungsversuchs schuldig zu machen, vorsätzlich oder fahrlässig namentlich den Pflichten im Zusammenhang mit der Inventaraufnahme (Art. 32 Abs. 2) oder der Auskunftspflicht (Art. 33 und 35) nicht nachkommt, wird mit Busse bis zu 1000 Franken bestraft.

² In schweren Fällen oder bei Rückfall beträgt die Busse bis zu 10 000 Franken.

Art. 60 b) Missachtung der Melde- oder Informationspflicht

¹ Wer vorsätzlich oder fahrlässig und ohne sich einer Hinterziehung oder eines Hinterziehungsversuchs schuldig zu machen, ein der Steuer unterliegendes Geschäft nicht innert der gesetzlichen Frist meldet (Art. 34 Abs. 2 und 3), wird mit Busse bis zu 1000 Franken bestraft.

² Wer vorsätzlich oder fahrlässig und ohne sich der Mitwirkung an einer Hinterziehung schuldig zu machen, die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger oder die Zuwendenden nicht über ihre Pflicht informiert, das der Steuer unterliegende Geschäft innert der gesetzlichen Frist zu melden (Art. 34 Abs. 4), wird mit Busse bis zu 1000 Franken bestraft.

³ In schweren Fällen oder bei Rückfall beträgt die Busse bis zu 10 000 Franken.

Art. 61 c) Hinterziehung

aa) Vollendete Hinterziehung

¹ Mit Busse wird die steuerpflichtige Person bestraft, die vorsätzlich oder fahrlässig:

- a) le débiteur ou la débitrice qui, intentionnellement ou par négligence, fait en sorte qu'une taxation ne soit pas effectuée alors qu'elle devrait l'être, notamment en n'annonçant pas une opération ou la réalisation d'une condition fondant un prélèvement, ou qu'une taxation entrée en force soit incomplète;
- b) le débiteur ou la débitrice qui, intentionnellement ou par négligence, obtient une restitution d'impôt illégale ou une remise d'impôt injustifiée.

² L'amende est fixée au montant allant au maximum à deux fois celui de l'impôt soustrait.

³ Lorsque le débiteur ou la débitrice annonce spontanément la soustraction, l'amende est en règle générale réduite jusqu'à la moitié de l'impôt soustrait.

⁴ L'impôt et les centimes additionnels sont dus en plus de l'amende.

Art. 62 bb) Tentative

¹ Le débiteur ou la débitrice qui tente de commettre une soustraction est puni d'une amende.

² L'amende est fixée au montant allant jusqu'aux deux tiers de la peine qui serait infligée si la soustraction avait été consommée.

Art. 63 cc) Instigation et complicité

¹ La personne qui, intentionnellement, incite autrui à commettre une soustraction ou lui prête assistance est passible, si la soustraction a été commise et indépendamment de la peine encourue par le débiteur ou la débitrice, d'une amende de 10 000 francs au plus. Dans les cas graves ou de récidive, l'amende est de 20 000 francs au plus.

² En outre, le paiement solidaire de l'impôt et des centimes additionnels soustraits pourra être exigé de la personne instigatrice ou complice.

Art. 64 d) Dissimulation ou distraction de biens successoraux dans une procédure d'inventaire

¹ Est punie de l'amende:

- a) la personne qui, en sa qualité d'héritier, de représentant des héritiers, d'exécuteur testamentaire ou de tiers, dissimule ou distrait des biens successoraux dont elle est tenue d'annoncer l'existence dans la procédure d'inventaire, dans le dessein de les soustraire à l'inventaire;
- b) la personne qui incite à un tel acte ou y prête son assistance ou le favorise.

a) bewirkt, dass eine Veranlagung zu Unrecht unterbleibt, insbesondere indem sie ein Geschäft oder das Eintreten einer Bedingung, die die Steuererhebung begründet, nicht meldet oder dafür sorgt, dass eine rechtskräftige Veranlagung unvollständig ist;

b) eine unrechtmässige Rückerstattung oder einen ungerechtfertigten Erlass erwirkt.

² Die Busse beläuft sich auf höchstens den doppelten Betrag der hinterzogenen Steuer.

³ Bei Selbstanzeige wird die Busse in der Regel bis zur Hälfte des hinterzogenen Steuerbetrags ermässigt.

⁴ Die Steuer und die Zusatzabgabe werden zusätzlich zur Busse geschuldet.

Art. 62 bb) Versuch

¹ Wer eine Steuer zu hinterziehen versucht, wird mit Busse bestraft.

² Die Busse beträgt bis zu zwei Drittel der Busse, die bei vollendeter Steuerhinterziehung festzusetzen wäre.

Art. 63 cc) Anstiftung und Gehilfenschaft

¹ Wer jemand anderen vorsätzlich zu einer Hinterziehung anstiftet oder dazu vorsätzlich Hilfe leistet, wird, sofern es sich um vollendete Hinterziehung handelt, ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit der Schuldnerin oder des Schuldners mit einer Busse bis zu 10 000 Franken bestraft. In schweren Fällen oder bei Rückfall beträgt die Busse bis zu 20 000 Franken.

² Ausserdem kann von der Person, die zur Hinterziehung angestiftet oder dabei Hilfe geleistet hat, die solidarische Bezahlung der hinterzogenen Steuern und Zusatzabgaben verlangt werden.

Art. 64 d) Verheimlichung oder Beiseiteschaffung von Nachlasswerten im Inventarverfahren

¹ Mit Busse wird bestraft, wer:

- a) als Erbin oder Erbe, Erbenvertreterin oder -vertreter, Testamentsvollstreckerin oder -vollstrecker oder Drittperson Nachlasswerte, zu deren Bekanntgabe sie oder er im Inventarverfahren verpflichtet ist, verheimlicht oder beiseite schafft in der Absicht, sie der Inventaraufnahme zu entziehen;
- b) zu einer solchen Handlung anstiftet oder dazu Hilfe leistet.

² L'amende est de 10 000 francs au plus; elle est de 50 000 francs au plus dans les cas graves ou de récidive.

³ La tentative de dissimulation ou de distraction des biens successoraux est également punissable. Une peine plus légère que celle qui est encourue en cas d'infraction consommée peut être prononcée.

Art. 65 e) Personnes morales

¹ Lorsqu'une contravention a été commise au profit d'une personne morale, celle-ci est punie d'une amende.

² Lorsqu'une personne morale a incité, prêté assistance ou participé, dans l'exercice de son activité, à la soustraction commise par un tiers, l'article 63 lui est applicable par analogie.

³ La poursuite pénale des organes ou des représentants de la personne morale en vertu de l'article 63 est réservée.

Art. 66 f) Procédure

¹ La Direction informe de l'ouverture de la procédure l'auteur-e présumé-e d'une contravention à la présente loi et l'invite à présenter ses observations.

² Elle fixe le montant de l'amende en tenant compte du degré de culpabilité, des circonstances de l'acte et des conditions personnelles.

³ Elle notifie sa décision au contrevenant ou à la contrevenante, avec indication de la voie de droit utilisable.

Art. 67 Délit

a) Usage de faux

¹ La personne qui, dans le but de commettre une soustraction d'impôt ou de centimes additionnels, fait usage de titres faux, falsifiés ou inexacts quant à leur contenu est punie d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

² La répression de la soustraction de l'impôt et des centimes additionnels est réservée.

Art. 68 b) Autorité – Règles applicables

¹ L'infraction visée à l'article 67 al. 1 est de la compétence du juge pénal ordinaire.

² Die Busse beträgt bis zu 10 000 Franken, in schweren Fällen oder bei Rückfall bis zu 50 000 Franken.

³ Der Versuch einer Verheimlichung oder Beiseiteschaffung von Nachlasswerten ist ebenfalls strafbar. Die Strafe kann milder sein als bei vollendeter Begehung.

Art. 65 e) Juristische Personen

¹ Wurde eine Übertretung zugunsten einer juristischen Person begangen, so wird diese mit Busse bestraft.

² Werden im Geschäftsbereich einer juristischen Person Teilnahmehandlungen (Anstiftung, Gehilfenschaft, Mitwirkung) an Steuerhinterziehungen Dritter begangen, so gilt Artikel 63 für die juristische Person sinngemäss.

³ Die strafrechtliche Verfolgung der handelnden Organe und der Vertreterinnen und Vertreter der juristischen Person nach Artikel 63 bleibt vorbehalten.

Art. 66 f) Verfahren

¹ Die Direktion informiert die des Verstosses gegen dieses Gesetz verdächtige Person über die Eröffnung des Verfahrens und fordert sie auf, ihre Bemerkungen einzureichen.

² Sie setzt die Höhe der Busse unter Berücksichtigung der Schwere des Verschuldens und der Tatumstände sowie der persönlichen Verhältnisse der zuwiderhandelnden Person fest.

³ Sie teilt der zuwiderhandelnden Person ihren Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung mit.

Art. 67 Steuervergehen

a) Gebrauch falscher Urkunden

¹ Wer zum Zwecke der Hinterziehung von Steuern oder Zusatzabgaben gefälschte, verfälschte oder inhaltlich unwahre Urkunden verwendet, wird zu einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe verurteilt.

² Die Bestrafung wegen Hinterziehung der Steuer und der Zusatzabgabe bleibt vorbehalten.

Art. 68 b) Behörde, anwendbare Vorschriften

¹ Für die strafbare Handlung nach Artikel 67 Abs. 1 ist die ordentliche Strafrichterin oder der ordentliche Strafrichter zuständig.

² Les dispositions générales du code pénal suisse ainsi que la loi d'organisation judiciaire et le code de procédure pénale sont applicables, sous réserve des règles spéciales figurant aux articles 74 et 75.

CHAPITRE 9

Prescription et péremption

Art. 69 Impôt et centimes additionnels
a) Taxation

¹ Le droit de taxer se prescrit par cinq ans à compter du jour de l'ouverture de la succession ou de l'exécution de la libéralité.

² Il se périmé par dix ans à compter de ce jour, sous réserve d'un délai plus long du droit de sanctionner.

Art. 70 b) Rappel

Le droit de procéder au rappel de l'impôt et des centimes additionnels se périmé par dix ans à compter du jour où la taxation est devenue définitive, sous réserve d'un délai plus long du droit de sanctionner.

Art. 71 c) Créances

¹ La créance d'impôt et celle des centimes additionnels se prescrivent par cinq ans à compter du jour où elles sont devenues exigibles.

² La péremption est acquise par dix ans à compter de ce jour.

Art. 72 d) Restitution de l'indu

Le droit de demander la restitution de l'indu se périmé par dix ans à compter du jour du paiement.

Art. 73 e) Suspension et interruption de la prescription

L'article 151 al. 2 et 3 LICD est applicable par analogie à la suspension et à l'interruption de la prescription.

Art. 74 Infractions
a) Droit de sanctionner

¹ Le droit de sanctionner les infractions prévues aux articles 59 et 60 se périmé par cinq ans à compter de la commission de l'infraction.

² Die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches sowie das Gesetz über die Gerichtsorganisation und die Strafprozessordnung gelten unter Vorbehalt der besonderen Bestimmungen in den Artikeln 74 und 75.

9. KAPITEL

Verjährung und Verwirkung

Art. 69 Steuer und Zusatzabgabe
a) Veranlagung

¹ Das Recht auf Veranlagung verjährt fünf Jahre, nachdem der Erbgang oder die Zuwendung eröffnet wurde.

² Dieses Recht ist zehn Jahre nach diesem Zeitpunkt verwirkt. Vorbehalten bleibt eine längere Frist für die Strafverfolgung.

Art. 70 b) Nachsteuer

Das Recht auf Einforderung der Nachsteuer für Steuern und Zusatzabgaben ist zehn Jahre, nachdem die Veranlagung rechtskräftig geworden ist, verwirkt. Vorbehalten bleibt eine längere Frist für die Strafverfolgung.

Art. 71 c) Forderungen

¹ Steuer- und Zusatzabgabenforderungen verjähren fünf Jahre nach Eintritt der Fälligkeit.

² Sie sind zehn Jahre nach Eintritt der Fälligkeit verwirkt.

Art. 72 d) Rückforderung

Der Rückforderungsanspruch ist zehn Jahre nach der Bezahlung verwirkt.

Art. 73 e) Stillstand und Unterbrechung der Verjährung

Artikel 151 Abs. 2 und 3 DStG gilt sinngemäss für den Stillstand und die Unterbrechung der Verjährung.

Art. 74 Widerhandlungen
a) Recht auf Strafverfolgung

¹ Das Recht, eine Strafverfolgung wegen Widerhandlungen nach den Artikeln 59 und 60 einzuleiten, ist fünf Jahre, nachdem die Widerhandlung begangen wurde, verwirkt.

² Il se périment par quinze ans pour les infractions prévues aux articles 61 à 68.

Art. 75 b) Amendes

¹ Les amendes prononcées en application des articles 59 à 68 se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le prononcé est devenu définitif; l'article 73 est applicable.

² La péremption est acquise par dix ans à compter du jour où le prononcé est devenu définitif.

CHAPITRE 10

Dispositions finales

Art. 76 Droit transitoire

¹ Le prélèvement de l'impôt et des centimes additionnels pour les successions ouvertes avant l'entrée en vigueur de la présente loi ainsi que pour les libéralités dont l'exécution a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeure régi par la loi et le tarif sur les droits d'enregistrement.

² Les dispositions de la présente loi concernant la procédure de taxation et la perception de l'impôt s'appliquent dès l'entrée en vigueur de la présente loi, même lorsque la succession a été ouverte ou la libéralité exécutée avant son entrée en vigueur.

³ Les infractions fiscales commises avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont jugées d'après la législation antérieure, à moins que l'application des nouvelles dispositions ne conduise à une sanction moins sévère.

Art. 77 Modifications

a) Loi sur les impôts communaux

La loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (RSF 632.1) est modifiée comme il suit:

Art. 15 titre médian et al. 1

Impôt sur les successions et les donations

¹ Les communes peuvent décider le prélèvement de centimes additionnels à l'impôt sur les successions et les donations perçu sur les libéralités entre vifs ou pour cause de mort, jusqu'à concurrence du taux fixé par la loi sur l'impôt sur les successions et les donations.

² Dieses Recht ist für die Widerhandlungen nach den Artikeln 61–68 nach fünfzehn Jahren verwirkt.

Art. 75 b) Bussen

¹ Die in Anwendung der Artikel 59–68 verfügten Bussen verjähren fünf Jahre, nachdem sie rechtskräftig geworden sind. Der Artikel 73 ist anwendbar.

² Sie sind zehn Jahre, nachdem die Verfügung rechtskräftig geworden ist, verwirkt.

10. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 76 Übergangsrecht

¹ Bei Erbgängen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eröffnet worden sind, sowie Zuwendungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgt sind, werden die Steuer und die Zusatzabgabe weiterhin nach dem Gesetz betreffend die Einregistrierungsgebühren und nach dem Tarif der Einregistrierungsgebühren erhoben.

² Die Bestimmungen dieses Gesetzes über das Veranlagungs- und Steuerbezugsverfahren gelten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, auch wenn der Erbgang vor seinem Inkrafttreten eröffnet worden ist oder die Zuwendung vor diesem Zeitpunkt erfolgt ist.

³ Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begangene Steuerwiderhandlungen werden nach altem Recht beurteilt, es sei denn, dass sie nach den neuen Bestimmungen milder bestraft werden.

Art. 77 Änderung bisherigen Rechts

a) Gesetz über die Gemeindesteuern

Das Gesetz vom 10. Mai 1963 über die Gemeindesteuern (SGF 632.1) wird wie folgt geändert:

Art. 15, Artikelüberschrift und Abs. 1

Erbschafts- und Schenkungssteuer

¹ Die Gemeinden können auf der Erbschafts- und Schenkungssteuer für unentgeltliche Zuwendungen unter Lebenden oder von Todes wegen eine Zusatzabgabe erheben bis zur Höhe des Satzes nach dem Gesetz über die Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Art. 78 b) Loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers

La loi du 1^{er} mai 1996 sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (RSF 635.1.1) est modifiée comme il suit:

Art. 24 al. 1 let. d

[¹ Les autorités d'application sont:]

d) le service chargé de l'encaissement.

Art. 28 4. Service chargé de l'encaissement

¹ Le service chargé de l'encaissement recouvre et comptabilise les droits, les centimes additionnels, les intérêts moratoires et les amendes.

² Il prélève, pour l'Etat, une commission d'encaissement calculée sur le capital des centimes additionnels dus et dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat.

³ Il est compétent pour accorder un sursis ou autoriser un versement par acomptes et requérir l'inscription de l'hypothèque légale.

Art. 32 al. 2

² Une réclamation peut également être interjetée, dans les trente jours, contre les décisions relatives au rappel, à une contravention, à une restitution de l'indu, à une exonération prise en application de l'article 9 let. a à e ou à l'intérêt moratoire ou rémunérateur.

Art. 33 2. Autorités

La Direction connaît des réclamations élevées à l'encontre des bordereaux, des décisions relatives au rappel, à une restitution de l'indu, à une exonération visée à l'article 9 let. a à e, à une contravention et à l'intérêt moratoire ou rémunérateur.

Art. 41 III. Révision

Les décisions passées en force peuvent être révisées pour les motifs et selon la procédure prévus par les articles 188, 189 et 190 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs applicables par analogie.

Art. 78 b) Gesetz über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern

Das Gesetz vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (SGF 635.1.1) wird wie folgt geändert:

Art. 24 Abs. 1 Bst. d

[¹ Die Vollzugsbehörden sind:]

d) der mit dem Inkasso beauftragte Dienst.

Art. 28 4. Mit dem Inkasso beauftragter Dienst

¹ Der mit dem Inkasso beauftragte Dienst zieht die Steuern, die Zusatzabgaben, die Verzugszinsen und die Bussen ein und führt darüber Buch.

² Er erhebt für den Staat eine Inkasoprovision, die auf dem Betrag der geschuldeten Zusatzabgabe zu einem vom Staatsrat festgesetzten Satz berechnet wird.

³ Er ist für die Gewährung einer Stundung oder die Bewilligung von Ratenzahlungen sowie die Grundbuchanmeldung des gesetzlichen Grundpfands zuständig.

Art. 32 Abs. 2

² Eine Einsprache kann innert dreissig Tagen auch gegen Entscheide über Nachsteuern, Übertretungen, Rückerstattungen, die Befreiung von der objektiven Steuerpflicht in Anwendung von Artikel 9 Bst. a–e oder über Verzugs- oder Vergütungszinsen erhoben werden.

Art. 33 2. Behörden

Die Direktion entscheidet über Einsprachen gegen Rechnungen und gegen Entscheide über Nachsteuern und Rückerstattungen sowie über die Einsprachen in Zusammenhang mit der Befreiung von der objektiven Steuerpflicht nach Artikel 9 Bst. a–e, die Einsprachen in Zusammenhang mit Übertretungen und die Einsprachen in Zusammenhang mit dem Verzugs- oder Vergütungszins.

Art. 41 III. Revision

Rechtskräftige Entscheide können aus den Gründen und nach dem Verfahren nach den Artikeln 188, 189 und 190 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern, die sinngemäss gelten, revidiert werden.

Art. 42 I. Délai de paiement – Intérêt moratoire

¹ Les droits et les centimes additionnels doivent être payés au service chargé de l'encaissement dans un délai de trente jours.

² Pour les droits et les centimes additionnels non payés dans le délai, il est dû dès l'échéance un intérêt moratoire aux conditions fixées par la Direction.

Art. 43 al. 1

¹ Pour les droits et les centimes additionnels non payés dans les trente jours à partir de l'échéance, le service chargé de l'encaissement notifie une sommation au débiteur.

Art. 44 al. 2

² Si l'hypothèque légale est d'un montant supérieur à 1000 francs, elle n'est opposable au tiers de bonne foi que si elle a été inscrite au registre foncier dans les six mois à compter de l'entrée en force de la taxation.

Art. 46 al. 3

³ La Direction statue à titre définitif, au besoin après avoir requis le préavis de la commune créancière des centimes additionnels.

Art. 63 4. Restitution de l'indu

Le droit de demander la restitution de l'indu se périmé par dix ans à compter du jour du paiement.

Art. 79 c) Loi sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole

La loi du 28 septembre 1993 sur l'impôt destiné à compenser la diminution de l'aire agricole (RSF 635.6.1) est modifiée comme il suit:

Art. 10 al. 1 let. d

[¹ Les autorités d'application sont:]

d) le service chargé de l'encaissement.

Art. 42 I. Zahlungsfrist, Verzugszins

¹ Die Steuern und die Zusatzabgaben sind innert einer Frist von dreissig Tagen an den mit dem Inkasso beauftragten Dienst zu entrichten.

² Auf den nicht fristgemäss bezahlten Steuern und Zusatzabgaben wird vom Zeitpunkt der Fälligkeit an ein Verzugszins zu den von der Direktion festgelegten Bedingungen geschuldet.

Art. 43 Abs. 1

¹ Werden die Steuern und die Zusatzabgaben nicht innert dreissig Tagen nach der Fälligkeit entrichtet, so stellt der mit dem Inkasso beauftragte Dienst dem Schuldner eine Mahnung zu.

Art. 44 Abs. 2

² Ein gesetzliches Grundpfand im Betrag von über 1000 Franken kann gutgläubigen Dritten gegenüber nur dann entgegengehalten werden, wenn es innert sechs Monaten, nachdem die Veranlagung rechtskräftig wurde, ins Grundbuch eingetragen wurde.

Art. 46 Abs. 3

³ Die Direktion fällt ihren Entscheid, nachdem sie gegebenenfalls die Stellungnahme der Gemeinde eingeholt hat, der die Zusatzabgaben geschuldet werden.

Art. 63 4. Rückforderung

Der Rückforderungsanspruch ist zehn Jahre nach der Bezahlung verwirkt.

Art. 79 c) Gesetz über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes

Das Gesetz vom 28. September 1993 über die Steuer zum Ausgleich der Verminderung des Kulturlandes (SGF 635.6.1) wird wie folgt geändert:

Art. 10 Abs. 1 Bst. d

[¹ Die Vollzugsbehörden sind]

d) der mit dem Inkasso beauftragte Dienst.

Art. 14 d) Service chargé de l'encaissement

¹ Le service chargé de l'encaissement recouvre et comptabilise l'impôt, l'intérêt moratoire et l'amende.

² Il est compétent pour accorder un sursis ou autoriser un versement par acomptes et requérir l'inscription de l'hypothèque légale.

Art. 25 Révision

Les décisions passées en force peuvent être révisées pour les motifs et selon la procédure prévus par les articles 188, 189 et 190 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs applicables par analogie.

Art. 26 Délai de paiement

L'impôt doit être payé au service chargé de l'encaissement dans un délai de trente jours.

Art. 28 al. 1

¹ Si le montant de l'impôt dû n'est pas payé dans les trente jours à partir de l'échéance, le service chargé de l'encaissement notifie une sommation au débiteur.

Art. 29 al. 2 (nouveau)

² Si l'hypothèque légale est d'un montant supérieur à 1000 francs, elle n'est opposable au tiers de bonne foi que si elle a été inscrite au registre foncier dans les six mois à compter de l'entrée en force de la taxation.

Art. 33 al. 3

³ Le droit de demander la restitution de l'indu se périmé par dix ans à compter du jour du paiement.

Art. 80 Abrogations

Sont abrogés:

- a) la loi du 4 mai 1934 sur les droits d'enregistrement (RSF 635.2.1);
- b) le tarif du 4 mai 1934 des droits d'enregistrement (RSF 635.2.10);

Art. 14 d) Mit dem Inkasso beauftragter Dienst

¹ Der mit dem Inkasso beauftragte Dienst zieht die Steuern, den Verzugszins und die Busse ein und führt darüber Buch.

² Er ist für die Gewährung einer Stundung oder die Bewilligung von Ratenzahlungen sowie die Grundbuchanmeldung des gesetzlichen Grundpfands zuständig.

Art. 25 Revision

Rechtskräftige Entscheide können aus den Gründen und nach dem Verfahren nach den Artikeln 188, 189 und 190 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern, die sinngemäss gelten, revidiert werden.

Art. 26 Zahlungsfrist

Die Steuer ist dem mit dem Inkasso beauftragten Dienst innert 30 Tagen zu entrichten.

Art. 28 Abs. 1

¹ Wird der Steuerbetrag nicht innert 30 Tagen seit der Fälligkeit entrichtet, so stellt der mit dem Inkasso beauftragte Dienst dem Schuldner eine Mahnung zu.

Art. 29 Abs. 2 (neu)

² Ein gesetzliches Grundpfand im Betrag von über 1000 Franken kann gutgläubigen Dritten gegenüber nur dann entgegengehalten werden, wenn es innert sechs Monaten, nachdem die Veranlagung rechtskräftig wurde, ins Grundbuch eingetragen wurde.

Art. 33 Abs. 3

³ Der Rückforderungsanspruch ist zehn Jahre nach der Bezahlung verwirkt.

Art. 80 Aufhebung bisherigen Rechts

Folgende Erlasse werden aufgehoben:

- a) das Gesetz vom 4. Mai 1934 betreffend die Einregistrierungsgebühren (SGF 635.2.1);
- b) der Tarif vom 4. Mai 1934 der Einregistrierungsgebühren (SGF 635.2.10);

c) la directive du 24 juin 2003 portant sur l'application de l'article 16 let. b du tarif des droits d'enregistrement (RSF 635.2.106).

Art. 81 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

c) die Weisung vom 24. Juni 2003 über die Anwendung von Artikel 16 Bst. b des Tarifs der Einregistrierungsgebühren (SGF 635.2.106).

Art. 81 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 15

Propositions de la commission parlementaire

Projet de loi sur l'impôt sur les successions et les donations (LISD)

La commission parlementaire ad hoc,

composée de Joseph Binz, Bruno Boschung, Raoul Girard, Nadine Gobet, Bernadette Hänni-Fischer, Markus Ith, Emmanuelle Kaelin Murith, Stéphane Peiry, Jacques Vial, Hubert Zurkinden, sous la présidence du député Jean-Louis Romanens,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

A l'unanimité, la commission propose d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme il suit :

Projet de loi N° 15^{bis}

Art. 8 al. 2 let. g^{bis} (nouvelle)

¹ ...
² Sont également exonérés de l'impôt sur les successions et les donations :

^{g^{bis})} les bénéficiaires de droits de superficie sous forme de servitude concédés par une collectivité publique en vue d'une activité sportive,

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 15

Antrag der parlamentarischen Kommission

Entwurf des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG)

Die nicht ständige parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Jean-Louis Romanens und mit den Mitgliedern Joseph Binz, Bruno Boschung, Raoul Girard, Nadine Gobet, Bernadette Hänni-Fischer, Markus Ith, Emmanuelle Kaelin Murith, Stéphane Peiry, Jacques Vial und Hubert Zurkinden

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Die Kommission beantragt einstimmig, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten und ihn wie folgt zu ändern:

Gesetzesentwurf Nr. 15^{bis}

Art. 8 Abs. 2 Bst. g^{bis} (neu)

¹ ...
² Ebenfalls nicht erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig sind:

^{g^{bis})} die Begünstigten von Baurechten in Form einer Dienstbarkeit, die von einem Gemeinwesen für eine

culturelle ou sociale et pouvant être assimilés à des subventions;

3 ...
4 ...
...

Art. 8^{bis} (nouveau) Privilège fiscal

¹ Le transfert d'une part ou d'une entreprise exploitée en la forme commerciale peut, sur demande, être exonéré totalement ou partiellement de l'impôt sur les successions et les donations si le repreneur a son domicile fiscal dans le canton et si l'entreprise sert les intérêts de l'économie fribourgeoise.

² Si les conditions auxquelles le privilège fiscal est subordonné ne sont pas respectées, celui-ci est révoqué avec effet rétroactif à la date de l'octroi.

³ La Direction en charge de l'impôt sur les successions et les donations statue à titre définitif après avoir requis le préavis de la Direction en charge de la promotion économique et de la commune créancière des centimes additionnels.

⁴ La demande ne suspend pas le délai de réclamation.

Art. 19^{bis} (nouveau) Donation mixte

En cas de donation mixte, la base de calcul est donnée :

- a) pour le transfert d'immeubles appartenant à la fortune privée du cédant ou de la cédante, par la valeur fiscale, déduction faite des prestations convenues;
- b) pour le transfert d'une entreprise commerciale ou d'un bien appartenant à la fortune commerciale du cédant ou de la cédante, par la valeur comptable déterminante pour l'impôt direct, déduction faite des prestations convenues;
- c) pour le transfert de participations dans une société commerciale, par la valeur la plus basse entre la valeur proportionnelle du capital propre déterminant pour le calcul de l'impôt direct et la valeur des participations fixée conformément à l'article 13, déduction faite des

sportliche, kulturelle oder soziale Tätigkeit abgetreten werden und Subventionen gleichgesetzt werden können;

3 ...
4 ...
...

Art. 8^{bis} (neu) Steuererleichterung

¹ Die teilweise oder vollständige Übertragung eines Unternehmens, das geschäftsmässig betrieben wird, kann auf Gesuch hin ganz oder teilweise von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit werden, wenn der Erwerber seinen steuerlichen Wohnsitz im Kanton hat und das Unternehmen den Interessen der Freiburger Wirtschaft dient.

² Werden die Auflagen für die Steuererleichterung nicht eingehalten, so kann diese rückwirkend auf den Zeitpunkt, an dem sie gewährt wurde, widerrufen werden.

³ Die für die Erbschafts- und Schenkungssteuern zuständige Direktion entscheidet endgültig, nachdem sie die Stellungnahmen der Direktion, die für die Wirtschaftsförderung zuständig ist, und der Gemeinde, der die Zusatzabgabe geschuldet wird, eingeholt hat.

⁴ Das Gesuch hemmt den Lauf der Einsprachefrist nicht.

Art. 19^{bis} (neu) Gemischte Schenkung

Bei einer gemischten Schenkung dienen folgende Werte als Bemessungsgrundlage:

- a) bei der Übertragung von Liegenschaften aus dem Privatvermögen der oder des Abtretenden: der Steuerwert nach Abzug der vereinbarten Leistungen;
- b) bei der Übertragung eines Geschäftsbetriebs oder eines Vermögenswerts aus dem Geschäftsvermögen der oder des Abtretenden: der Buchwert, der für die direkte Steuer massgebend ist, nach Abzug der vereinbarten Leistungen;
- c) bei Übertragung von Beteiligungen einer Handelsgesellschaft: entweder der für die Bemessung der

prestations convenues.

Art. 23 al. 1 let. a, b et c (nouvelles)

¹ L'impôt dû à l'Etat est calculé aux taux d'imposition suivants:

a) pour les bénéficiaires issus de la deuxième parentèle:

Frères et soeurs	5.25 %
Neveux et nièces	8.25 %
Petits-neveux et petites-nièces	10.50 %
Descendants des petits-neveux et petites-nièces	12.75 %

b) pour les bénéficiaires issus de la troisième parentèle:

Oncles et tantes	8.25 %
Cousins et cousines	12.75 %
Descendants des cousins et cousines	17.25 %

c) pour les autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté:

Enfants du ou de la conjoint/e ou partenaire enregistré/e, enfants placés ou recueillis, et leurs descendants	7.75 %
Personnes faisant ménage commun depuis dix ans au moins et ayant le même domicile fiscal	8.25 %
Autres bénéficiaires avec ou sans degré de parenté	22.00 %

²

³ ...

...

direkten Steuer massgebende verhältnismässige Anteil am Eigenkapital oder der nach Artikel 13 bestimmte Wert der Beteiligungen, wobei immer der tiefere Wert gilt; die vereinbarten Leistungen werden vorgängig abgezogen.

Art. 23 Abs. 1 Bst. a, b und c (neu)

¹ Die Steuer bemisst sich nach den folgenden Sätzen :

a) Begünstigte des zweiten Stammes:

Geschwister	5,25 %
Neffen und Nichten	8,25 %
Grossneffen und Grossnichten	10,50 %
Nachkommen von Grossneffen und Grossnichten	12,75 %

b) Begünstigte des dritten Stammes:

Onkel und Tanten	8,25 %
Cousins und Cousinen	12,75 %
Nachkommen von Cousins und Cousinen	17,25 %

c) übrige verwandte oder nicht verwandte Begünstigte:

Stiefkinder oder Kinder der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners, Pflegekinder und ihre Nachkommen	7,75 %
Personen, die seit mindestens zehn Jahren in Wohngemeinschaft mit gleichem steuerrechtlichen Wohnsitz gelebt haben	8,25 %
Andere verwandte oder nicht verwandte Begünstigte	22,00 %

²

³ ...

...

Art. 25
Supprimé

Vote final

Par 9 voix contre 1 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations dans sa version bis.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 20 août 2007

Art. 25
Aufgehoben

Schlussabstimmung

Mit 9 gegen 1 Stimmen und 1 Enthaltung beantragt die Kommission, den Gesetzesentwurf, wie er aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grosse Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 20. August 2007.

Diminution des recettes fiscales pour l'Etat

Modèles imposition	2002		2003		2004		2005		En moyenne	
	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %
LE actuelle (taux fixes)	4'431'082		5'160'939		8'868'738		4'121'883		5'645'660	
Projet LISD (taux progressifs)	3'557'513		4'047'882		8'148'722		3'510'987		4'816'276	
<i>Différence avec LE</i>	-873'569	-19.7%	-1'113'057	-21.6%	-720'016	-8.1%	-610'897	-14.8%	-829'384	-14.7%
Projet bis LISD (taux fixes diminués)	3'439'069		3'913'162		7'587'998		3'350'191		4'572'605	
<i>Différence avec LE</i>	-992'013	-22.4%	-1'247'777	-24.2%	-1'280'740	-14.4%	-771'692	-18.7%	-1'073'055	-19.0%

Diminution des recettes fiscales pour les communes

Modèles imposition	2002		2003		2004		2005		En moyenne	
	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %	en francs	en %
LE actuelle (taux fixes)	2'954'054		3'440'626		5'912'492		2'747'922		3'763'773	
Projet LISD (taux progressifs)	2'490'259		2'833'518		5'704'106		2'457'691		3'371'393	
<i>Différence avec LE</i>	-463'795	-15.7%	-607'108	-17.6%	-208'386	-3.5%	-290'231	-10.6%	-392'380	-10.4%
Projet bis LISD (taux fixes diminués)	2'407'348		2'739'213		5'311'598		2'345'134		3'200'823	
<i>Différence avec LE</i>	-546'706	-18.5%	-701'413	-20.4%	-600'894	-10.2%	-402'788	-14.7%	-562'950	-15.0%

MESSAGE N° 19 15 mai 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret concernant
la validation de l'initiative institutionnelle
«Fumée passive et santé»

Conformément à l'article 117 al. 1 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle intitulée «Fumée passive et santé».

Déposée le 25 août 2006 par le Comité d'initiative «Fumée passive et santé», cette initiative entièrement rédigée (art. 125 LEDP) tend à la révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004. Son aboutissement a été constaté dans la *Feuille officielle* du 23 février 2007. Le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative sont transmis au Grand Conseil sous la forme du présent message (art. 116 al. 1 LEDP; cf. ch. 1 et 2 ci-dessous).

Dans le cadre de la présente procédure, le Grand Conseil est invité à statuer sur la validité de cette initiative.

1. ABOUTISSEMENT DE L'INITIATIVE

Selon l'article 116 al. 1 LEDP, lorsque l'initiative a abouti, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil, en session ordinaire, le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative.

L'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé», dont le texte figure sous chiffre 2 ci-dessous, est venue à chef au terme de la procédure applicable en matière d'initiative constitutionnelle, à savoir:

- dépôt de la demande d'initiative à la Chancellerie d'Etat le 25 août 2006 (art. 112 LEDP);
- publication par la Chancellerie d'Etat de la demande d'initiative dans la *Feuille officielle* (FO) N° 37 du 15 septembre 2006, fixant le délai d'apposition des signatures à l'appui de l'initiative du 16 septembre 2006 au 14 décembre 2006 (art. 115 LEDP);
- dépôt des listes de signatures à la Chancellerie d'Etat le 13 décembre 2006 (art. 107 LEDP);
- procédure de contrôle et de dénombrement des signatures conformément aux articles 108, 109 et 110 LEDP;
- décision de la Chancellerie d'Etat arrêtant le nombre de signatures valables à 13 358, publiée dans la FO N° 8 du 23 février 2007 (art. 111 LEDP).

2. CONTENU DE L'INITIATIVE

L'initiative constitutionnelle propose en substance la protection de toutes et tous contre l'exposition à la fumée du tabac par l'ajout d'une disposition qui poserait l'interdiction de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés, tout particulièrement dans ceux qui sont soumis à une autorisation d'exploitation.

Le texte proposé est destiné à s'insérer à la suite de l'actuel article 68 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (santé). Il a le contenu suivant:

Art. 68a b) Fumée passive

¹ *L'Etat et les communes prennent des mesures contre les atteintes à l'hygiène et à la santé de la population, résultant de l'exposition à la fumée du tabac, dont il est clairement établi, sur des bases scientifiques, qu'elle entraîne la maladie, l'incapacité et la mort.*

² *En particulier, il est interdit de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés, tout particulièrement dans ceux qui sont soumis à une autorisation d'exploitation.*

³ *Sont notamment concernés:*

- a) *tous les bâtiments ou locaux publics dépendant de l'Etat et des communes ainsi que de toutes autres institutions de caractère public;*
- b) *tous les bâtiments ou locaux ouverts au public, notamment ceux qui sont affectés à des activités médicales, hospitalières, parahospitalières, culturelles, récréatives, sportives ainsi qu'à des activités de formation, de loisirs, de rencontres, d'exposition;*
- c) *tous les établissements publics au sens de la législation sur la restauration, le débit de boisson et l'hébergement;*
- d) *les transports publics et les autres transports professionnels de personnes;*
- e) *les autres lieux ouverts au public tels que définis par la loi.*

3. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

3.1 Unité de la matière

3.1.1 Critères matériels

Le texte proposé correspond à l'exigence d'unité de la matière posée à l'article 123 al. 2 LEDP. Les divers éléments de l'article constitutionnel proposé concernent, en effet, manifestement, un même objet.

3.1.2 Critères formels

Il est douteux que l'on puisse considérer que, dans son entier, la disposition proposée soit réellement de rang constitutionnel. Il s'agit en particulier de la liste proposée à l'alinéa 3 qui entre dans des détails en lieu et place de s'en tenir à la formulation du principe.

On peut en outre relever que l'on ne peut tirer aucune conséquence juridique de la dernière partie de l'article 68a al. 1 du texte proposé: «*dont il est clairement établi, sur des bases scientifiques, qu'elle entraîne la maladie, l'incapacité et la mort*».

Il ressort cependant du Message du Conseil d'Etat du 26 avril 2000 accompagnant le projet de loi sur l'exercice des droits politiques (cf. en particulier le commentaire relatif au projet d'article 123; ci-après: Message), qu'il convient d'apprécier les critères formels avec une certaine souplesse. Ainsi, de l'avis du Conseil d'Etat, des informalités relatives à ce seul critère ne devraient pas permettre, à elles seules, de remettre en question la validité de l'initiative.

3.2 Conformité au droit supérieur

L'interdiction de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés est, dans son principe, compatible avec le droit supérieur.

Il convient cependant de relever que, en raison de sa très grande précision, et en fonction de l'interprétation qui pourrait en être donnée, l'alinéa 3 de l'article 68a pourrait se révéler incompatible avec des droits fondamentaux tels que la liberté personnelle ou la protection de la sphère privée et du domicile. En effet, une interprétation trop large de cet alinéa pourrait empêcher l'aménagement, par la loi, de certaines exceptions au principe de l'interdiction. Or, pour éviter un caractère disproportionné, de telles exceptions devraient être prévues lorsque l'interdiction vise des lieux de séjour à caractère privatif très marqué sans que la protection de la population et du personnel ne justifie une interdiction. Il pourrait s'agir de chambres dans des lieux de soin et de séjour dépendant de l'Etat, de cellules dans des lieux de détention (prisons), de chambres dans les hôpitaux psychiatriques en milieu fermé, ou plus simplement encore de chambres d'hôtel. Le Conseil d'Etat est en particulier d'avis que la notion de «bâtiments ou locaux *ouverts au public*» prévue à l'article 68a al. 3 let. a proposé par l'initiative ne permettrait pas d'exclure les lieux de séjour à caractère privatif très marqué situés précisément à l'intérieur de tels bâtiments ou locaux.

Pour respecter le droit supérieur, l'alinéa 3 devrait ainsi, dans sa globalité, être interprété de la manière suivante: «Tous les bâtiments, locaux, établissements ou transports énumérés à l'article 68a al. 3 Cst. FR sont effectivement *concernés* par l'interdiction de fumer dans les lieux publics intérieurs ou fermés. L'interdiction ne les concerne que *dans la mesure* où ils constituent des lieux publics. Elle ne les concerne ainsi, en d'autres termes, que pour leurs parties qui doivent être considérées comme des lieux publics»¹.

4. PROCÉDURE ULTÉRIEURE

Lorsque, comme en l'espèce, le Grand Conseil statue sur la validité de l'initiative, il rend sous la forme d'un décret une décision sujette à recours par devant le Tribunal fédéral.

En l'espèce, le Grand Conseil devra ensuite faire le choix de se rallier ou de ne pas se rallier à l'initiative en application de l'article 125 LEDP. Ce choix du Grand Conseil est destiné à produire des effets externes et revêt une dimension politique. Il peut éventuellement l'amener à proposer un contre-projet. Dans ces circonstances, il devra être saisi par le Conseil d'Etat d'un projet de décret (art. 88 LGC) qui devra être discuté.

La question de savoir s'il serait possible de lier la présente procédure, portant sur la validité de l'initiative avec celle, ultérieure, relative au ralliement a été tranchée par la négative. Il n'est pas possible de lier ces deux procédures pour les raisons suivantes:

1. d'une part le législateur de 2001 semble, à l'instar de l'ancienne loi sur les droits politiques, avoir voulu clairement séparer les deux procédures, et
2. d'autre part une telle option pourrait engendrer des difficultés précisément en raison du fait que le présent décret sur validation peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral dans les 30 jours, contrairement à la décision du Grand Conseil sur le ralliement ou le non ralliement, qui provoque un scrutin populaire. Dans le cas où les deux décisions seraient rendues sur la base d'un même décret du Grand Conseil, on pourrait donc simultanément devoir faire face à un recours au Tribunal fédéral et organiser un scrutin populaire.

Le Conseil d'Etat relève que le risque mentionné ci-dessus n'est pas anecdotique. En effet, la décision de validation d'une initiative de teneur sensiblement identique, déposée dans le canton de Genève, a fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral a jugé, en date du 28 mars 2007, que cette initiative était conforme à la Constitution et confirmé la décision de validation.

5. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat est d'avis que les quelques éléments relevés sous le chiffre 3 ci-dessus ne remettent pas en question la validité de l'initiative. Ils feront peut-être l'objet d'une proposition de correction dans le cadre de la procédure ultérieure, au cas où le Grand Conseil ne se rallierait pas à l'initiative, mais élaborerait un contre-projet (art. 125 al. 3 LEDP).

L'initiative «Fumée passive et santé» respectant le principe de l'unité de la matière et pouvant être interprétée de manière conforme au droit supérieur, sa validation peut être prononcée.

Conformément aux indications formulées sous chiffre 4 ci-dessus, il appartiendra au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, de statuer, suite à l'entrée en force du présent décret, sur leur ralliement ou non à l'initiative, conformément à l'article 125 LEDP.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.

BOTSCHAFT Nr. 19 **des Staatsrats an den Grossen Rat zum** **Dekretsentwurf über die Gültigkeit** **der Verfassungsinitiative «Passivrauchen und** **Gesundheit»**

15. Mai 2007

Gemäss Artikel 117 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) unterbreiten wir Ihnen einen Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit».

Mit dieser Initiative in Form eines ausformulierten Entwurfs (Art. 125 PRG), die am 25. August 2006 vom Initiativkomitee «Passivrauchen und Gesundheit» eingereicht wurde, wird eine Teilrevision der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 verlangt. Das Zustandekommen wurde im *Amtsblatt* vom 23. Februar 2007 festgestellt. Das Ergebnis der Auszählung der Unterschriften und der Text der Initiative werden dem Grossen Rat in

¹ Cf. pour une situation similaire (initiative «fumée passive et santé» déposée dans le canton de Genève), l'avis de droit du 7 avril 2006 de M. Vincent Martenet, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, portant sur la conformité au droit supérieur de cette initiative, et dont s'inspire le présent commentaire.

Form dieser Botschaft unterbreitet (Art. 116 Abs. 1 PRG; vgl. Ziff. 1 und 2).

Im Rahmen dieses Verfahrens wird der Grosse Rat eingeladen, über die Gültigkeit dieser Initiative zu entscheiden.

1. ZUSTANDEKOMMEN DER INITIATIVE

Gemäss Artikel 116 Abs. 1 PRG übermittelt der Staatsrat das Auszählungsergebnis und den Initiativtext dem Grosse Rat in der ordentlichen Session, wenn die Initiative zustande gekommen ist.

Die Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit», deren Text unter Ziffer 2 weiter unten wiedergegeben wird, ist nach dem geltenden Verfahren für die Verfassungsinitiative zustande gekommen:

- Einreichung des Initiativbegehrens bei der Staatskanzlei am 25. August 2006 (Art. 112 PRG);
- Veröffentlichung des Initiativbegehrens durch die Staatskanzlei im Amtsblatt (ABl) Nr. 37 vom 15. September 2006; der Beginn der Frist für die Unterschriftensammlung zur Unterstützung der Initiative wurde auf den 16. September 2006 und das Ende auf den 14. Dezember 2006 festgesetzt (Art. 115 PRG).
- Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Staatskanzlei am 13. Dezember 2006 (Art. 107 PRG);
- Kontroll- und Auszählungsverfahren für die Unterschriften gemäss den Artikeln 108, 109 und 110 PRG;
- Entscheid der Staatskanzlei, dass die Zahl der gültigen Unterschriften 13 358 beträgt; er wurde im ABl Nr. 8 vom 23. Februar 2007 veröffentlicht (Art. 111 PRG).

2. INHALT DER INITIATIVE

Mit der Verfassungsinitiative wird im Wesentlichen beantragt, dass alle Personen vor dem Passivrauchen geschützt werden; dazu soll der Verfassung eine Bestimmung hinzugefügt werden, mit der das Rauchen in allen geschlossenen öffentlichen Räumen, namentlich in denen, für die es eine Betriebsbewilligung braucht, verboten würde.

Die beantragte Bestimmung soll nach dem gegenwärtigen Artikel 68 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Gesundheit) eingefügt werden. Sie hätte folgenden Wortlaut:

Art. 68a b) *Passivrauchen*

¹ *Der Staat leitet die notwendigen Schritte ein, um die Bevölkerung gegen die durch Tabakrauch verursachten Beeinträchtigungen der Hygiene und der Gesundheit zu schützen, da wissenschaftlich erwiesen ist, dass Passivrauchen Krankheiten, Arbeitsunfähigkeiten sowie den Tod zur Folge hat.*

² *Insbesondere ist es verboten, in geschlossenen öffentlichen Räumen zu rauchen, besonders in solchen Räumlichkeiten, für die eine Betriebsbewilligung erforderlich ist.*

³ *Davon sind insbesondere betroffen:*

- a) *alle öffentlichen Gebäude und Räumlichkeiten, die dem Staat, den Gemeinden oder anderen öffentlichen Institutionen unterstehen;*
- b) *alle der Öffentlichkeit zugänglichen Gebäude und Räumlichkeiten, insbesondere jene für medizinische und Spitalzwecke, für kulturelle, Erholungs- und sportliche Zwecke sowie für Ausbildungs-, Freizeit-, Begegnungs- und Ausstellungszwecke;*
- c) *alle öffentlichen Einrichtungen im Sinne der Gesetzgebung über die Gaststätten, den Vertrieb von Getränken und Übernachtungen;*
- d) *alle öffentlichen Verkehrsbetriebe und alle anderen gewerblichen Personentransporte;*
- e) *alle anderen Orte, die der Öffentlichkeit gemäss Gesetz zugänglich sind.*

3. GÜLTIGKEIT DER INITIATIVE

3.1 Einheit der Materie

3.1.1 Materiell

Der beantragte Text beachtet die Einheit der Materie gemäss Artikel 123 Abs. 2 PRG. Die verschiedenen Bestandteile des beantragten Verfassungsartikels betreffen offensichtlich denselben Gegenstand.

3.1.2 Formal

Es sind gewisse Zweifel angebracht, ob die beantragte Bestimmung als Ganzes wirklich Verfassungsrang hat. Dabei geht es insbesondere um die Aufzählung im Absatz 3, die in die Details geht, anstatt sich auf die Formulierung eines Grundsatzes zu beschränken.

Man kann ausserdem darauf hinweisen, dass man aus dem letzten Teil von Artikel 68a Abs. 1 des beantragten Textes keinerlei Rechtsfolgen ableiten kann: «*da wissenschaftlich erwiesen ist, dass Passivrauchen Krankheiten, Arbeitsunfähigkeiten sowie den Tod zur Folge hat*».

Aus der Botschaft des Staatsrats vom 28. April 2000 zum Gesetzesentwurf über die Ausübung der politischen Rechte (siehe insbesondere den Kommentar zu Artikel 123; die Botschaft) geht jedoch hervor, dass man die formalen Kriterien einigermaßen flexibel beurteilen muss. Deshalb sollten nach Meinung des Staatsrats die Mängel bei diesem einzigen Kriterium für sich allein die Gültigkeit der Initiative nicht in Frage stellen können.

3.2 Übereinstimmung mit dem höheren Recht

Das Verbot, in öffentlichen geschlossenen Räumen zu rauchen, ist grundsätzlich mit dem höheren Recht vereinbar.

Man muss jedoch darauf hinweisen, dass der Artikel 68a Abs. 3 auf Grund seiner Detailaufzählung so ausgelegt werden könnte, dass er nicht mehr mit Grundrechten wie der persönlichen Freiheit und dem Schutz der Privatsphäre und der Wohnung vereinbar wäre. Eine zu weite Auslegung dieses Absatzes könnte gewissen gesetzlichen Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot im Wege stehen. Um zu verhindern, dass es zu Unverhältnismässigkeiten kommt, müssen Ausnahmen vorgesehen werden, wenn das Verbot Aufenthaltsräume mit ausgeprägtem privatem Charakter betrifft, in denen der Schutz der Bevölkerung und des Personals ein Verbot nicht zu rechtfertigen ver-

mag. Dabei kann man an Pflege- und Aufenthaltsorte, die dem Staat unterstehen, an Zellen in Haftanstalten (Gefängnissen), an Zimmer in psychiatrischen Spitälern oder ganz einfach an Hotelzimmer denken. Der Staatsrat ist insbesondere der Meinung, dass der Begriff «*der Öffentlichkeit zugängliche Gebäude und Räumlichkeiten*» in Artikel 68a Abs. 3 Bst. a, der mit der Initiative beantragt wird, nicht zuliesse, dass die Aufenthaltsräume mit ausgeprägtem privatem Charakter im Innern von solchen Gebäuden und Räumlichkeiten ausgenommen würden.

Damit das höhere Recht beachtet wird, müsste man den ganzen Absatz 3 wie folgt auslegen: «Das Rauchverbot in geschlossenen öffentlichen Räumen *gilt* tatsächlich für alle Gebäude, Räumlichkeiten, Anstalten und Verkehrsmittel, die in Artikel 68a Abs. 3 KV FR aufgezählt werden. Das Rauchverbot gilt aber nur *so weit*, als es sich dabei um öffentliche Räume handelt. Es gilt mit anderen Worten nur für den Teil, der als öffentlicher Raum betrachtet werden muss»¹.

4. WEITERES VERFAHREN

Wenn der Grosse Rat wie in diesem Fall über die Gültigkeit der Initiative entscheidet, erlässt er eine Verfügung in Form eines Dekrets, die mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann.

Der Grosse Rat muss dann entscheiden, ob er gemäss Art. 125 PRG die Initiative unterstützen will oder nicht. Diese Wahl des Grossen Rates soll Wirkungen nach aussen erzielen und hat eine politische Dimension. Er kann sich allenfalls veranlasst sehen, einen Gegenentwurf zu beantragen. Unter diesen Umständen müsste ihm der Staatsrat einen Dekretsentwurf vorlegen (Art. 88 GRG), der diskutiert werden muss.

Die Frage, ob es möglich wäre, dieses Verfahren, bei dem es um die Gültigkeit geht, mit dem weiteren Verfahren über die Unterstützung zu verbinden, wurde verneint. Aus folgenden Gründen ist es nicht möglich, die beiden Verfahren zu verbinden:

1. einerseits wollte der Gesetzgeber 2001 die beiden Verfahren wie im alten Gesetz über die bürgerlichen Rechte trennen und

2. andererseits könnte diese Möglichkeit zu Schwierigkeiten führen, weil gegen das Dekret über die Gültigkeit innert 30 Tagen beim Bundesgericht Beschwerde eingelegt werden kann, während der Entscheid des Grossen Rates über die Unterstützung eine Volksabstimmung nach sich zieht. Würde der Grosse Rat beide Entscheide in einem einzigen Dekret fällen, so könnte es sein, dass man gleichzeitig einer Beschwerde beim Bundesgericht gegenüber steht und eine Volksabstimmung organisieren muss.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass diese Gefahr wirklich besteht. Gegen den Entscheid über die Gültigkeit einer Initiative mit dem ziemlich gleichen Inhalt, die im Kanton Genf eingereicht wurde, wurde beim Bundesgericht eine Beschwerde eingelegt. Das Bundesgericht urteilte am 28. März 2008, dass diese Initiative mit der Verfassung vereinbar sei, und bestätigte den Entscheid über die Gültigkeit.

5. ANTRAG

Der Staatsrat ist der Meinung, dass die Elemente, auf die er unter Ziffer 3 oben hingewiesen hat, die Gültigkeit der Initiative nicht in Frage zu stellen vermögen. Sie könnten vielleicht in einem späteren Verfahren angepasst werden, falls der Grosse Rat sich der Initiative nicht anschliesst und einen Gegenentwurf ausarbeitet (Art. 125 PRG).

Da die Initiative «Passivrauchen und Gesundheit» den Grundsatz der Einheit der Materie beachtet und so ausgelegt werden kann, dass sie mit höherem Recht vereinbar ist, kann sie für gültig erklärt werden.

Wie oben unter Ziffer 4 erwähnt wurde, müssen nach dem Inkrafttreten des Dekrets zuerst der Staatsrat und dann der Grosse Rat entscheiden, ob sie gemäss Artikel 125 PRG die Initiative unterstützen wollen.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

¹ Siehe für eine vergleichbare Situation (Initiative «Passivrauchen und Gesundheit», die im Kanton Genf eingereicht wurde) das Rechtsgutachten vom 7. April 2006 von Vincent Martenet, Professor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne, über die Übereinstimmung dieser Initiative mit dem höheren Recht; dieser Kommentar ist von diesem Gutachten inspiriert.

Décret

du

**concernant la validation de l'initiative constitutionnelle
«Fumée passive et santé»**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 117 al. 1 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

Vu le message du Conseil d'Etat du 15 mai 2007;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

La validité de l'initiative constitutionnelle «Fumée passive et santé», déposée le 25 août 2006, est constatée.

Art. 2

Le Grand Conseil adoptera un décret relatif au ralliement à cette initiative, ainsi qu'un éventuel contre-projet, dans le délai maximal d'un an dès la date d'adoption du présent décret.

Dekret

vom

**über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative
«Passivrauchen und Gesundheit»**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 117 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 15. Mai 2007;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Es wird festgestellt, dass die Verfassungsinitiative «Passivrauchen und Gesundheit», die am 25. August 2006 eingereicht wurde, gültig ist.

Art. 2

Der Grosse Rat erlässt spätestens ein Jahr nach dem Erlass dieses Dekrets ein Dekret über die Unterstützung dieser Initiative und einen allfälligen Gegenschlussentwurf.

Annexe

GRAND CONSEIL

N° 19

Propositions de la commission parlementaire

Projet de décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle "Fumée passive et santé"

La commission parlementaire ad hoc,

composée de Antoinette Badoud, Bruno Boschung, Jacqueline Brodard, Christian Ducotterd, Ueli Johner-Etter, Charles de Reyff, René Thomet, Martin Tschopp, Rudolf Vonlanthen et Werner Zürcher, sous la présidence du député Daniel de Roche,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Entrée en matière

Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Vote final

Par 8 voix et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret 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 I (débat libre).

Le 23 août 2007

Anhang

GROSSER RAT

Nr. 19

Antrag der parlamentarischen Kommission

Dekretsentwurf über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative "Passivrauchen und Gesundheit"

Die nicht ständige parlamentarische Kommission

unter dem Präsidium von Daniel de Roche und mit den Mitgliedern Antoinette Badoud, Bruno Boschung, Jacqueline Brodard, Christian Ducotterd, Ueli Johner-Etter, Charles de Reyff, René Thomet, Martin Tschopp, Rudolf Vonlanthen und Werner Zürcher

stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Eintreten

Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Dekretsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 8 Stimmen und 3 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Version des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 23. August 2007.

RAPPORT N° 21 *11 juin 2007*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger
concernant la classification des fonctions
des infirmiers/infirmières et
des enseignants/enseignantes

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de rapport suite au postulat Nicole Aeby-Egger concernant la classification des fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante du degré primaire.

1. RAPPEL DE LA SITUATION

1.1 Développement du postulat

Par postulat déposé et développé le 9 septembre 2005, la députée Nicole Aeby-Egger et 7 cosignataires demandent au Conseil d'Etat de réexaminer la pertinence des éléments qui justifient la persistance de la différence de la classification des fonctions entre les infirmiers/infirmières et les enseignants/enseignantes du degré primaire (ci-après: enseignants/enseignantes).

Constatant que les formations dispensées respectivement par la HES-S2 et la HEP sont semblables en tout point et que les deux fonctions ont une image sociale importante, la députée s'étonne de la différence de classification d'une classe dans l'échelle des traitements: suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 17 août 2005, la fonction d'infirmier/infirmière passera de la classe 16 à la classe 17 (au 1^{er} janvier 2008) alors que la fonction d'enseignant/enseignante passera de la classe 17 à la classe 18 (au 1^{er} janvier 2007).

La députée Nicole Aeby-Egger ajoute que l'image sociale de la profession d'infirmier/infirmière est délicate puisqu'elle est considérée comme exigeante, difficile et peu payée au vu de ses responsabilités vitales et des inconvénients horaires. Cette situation se traduisant par un manque chronique de personnel, les hôpitaux doivent faire appel à du personnel étranger. Elle estime qu'une reconnaissance salariale plus équitable tendrait à augmenter l'attractivité de cette profession.

1.2 Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 14 mars 2006, le Conseil d'Etat rappelle les principales caractéristiques du système analytique EVALFRI et le processus d'évaluation mis en place à l'Etat de Fribourg. Il souligne que ce processus est appliqué de manière égale pour toutes les fonctions du personnel de l'Etat et donne des explications sur les principales différences au niveau des exigences caractéristiques de ces deux fonctions suite aux deux évaluations réalisées par la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (ci-après: CEF).

Etant considérées toutes les deux comme «fonctions-clés», les fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante ont fait partie d'un premier groupe de fonctions évaluées et ont été classées, en 2001, en classe 16. Les profils d'évaluation de ces deux fonctions présentaient un total de points EVALFRI quasi identique. Alors que les exigences de formation étaient légèrement supérieures pour la fonction d'infirmier/infirmière en raison d'une durée totale de formation plus élevée, la fonction d'enseignant/enseignante présentait des exigences plus élevées dans le domaine de la responsabilité, exigences

liées à la responsabilité pédagogique. Par conséquent, la différence d'exigences dans le domaine intellectuel était compensée par une différence d'exigences liées à la responsabilité pédagogique et les deux fonctions bénéficiaient de la même classe de traitement.

Suite à l'évolution des formations et à leur passage au niveau HES et HEP, le Conseil d'Etat a donné un nouveau mandat d'évaluation à la CEF en 2005. La prise en compte de ces nouvelles exigences de formation lors de cette nouvelle évaluation a eu pour effet d'effacer la différence existante en faveur de la fonction d'infirmier/infirmière dans le domaine intellectuel; ce faisant, l'évaluation a ainsi donné un avantage en points EVALFRI à la fonction d'enseignant/enseignante qui a continué à bénéficier d'un nombre de points plus élevé dans le domaine de la responsabilité. Au final, la différence en points EVALFRI justifie une différence d'au moins une demi-classe de traitement.

Le Conseil d'Etat souligne en outre que comme les inconvénients de service liés à la fonction d'infirmier/infirmière (travail de nuit et du dimanche, service de piquet et de garde) sont rémunérés à part, sur la base d'indemnités ponctuelles, ils ne sont pas pris en compte dans l'analyse EVALFRI pour la détermination du salaire de base. Il relève que si ces inconvénients de service ne faisaient pas l'objet d'une rémunération ponctuelle et que ces éléments avaient été pris en compte dans l'analyse EVALFRI, la rémunération liée à ces inconvénients de service aurait été moins élevée.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que l'analyse EVALFRI ne prend pas en compte le marché du travail. L'Etat employeur, qui se doit d'être compétitif, a prévu plusieurs dispositions relatives à la prise en compte du marché du travail dans la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPERS) ainsi que le règlement du 17 décembre 2002 sur le personnel de l'Etat (RPERS). Sur cette base, des personnes ou des catégories de personnes peuvent bénéficier de prestations liées au marché du travail tant que la conjoncture le justifie. Or, contrairement à ce que soutient la députée Nicole Aeby-Egger, une récente étude sur la rémunération dans les administrations publiques des cantons latins et du canton de Berne a démontré que le niveau salarial de la fonction d'infirmier/infirmière dans le canton de Fribourg est concurrentiel.

Pour les motifs décrits ci-dessus, le Conseil d'Etat estime en conclusion que la différence d'une classe entre la fonction d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante est justifiée et qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur l'octroi d'une prestation liée au marché du travail. Il propose donc au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

1.3 Débat parlementaire

Lors du débat de prise en considération du 11 mai 2006, plusieurs députés affirment que les éléments de réponse donnés par le Conseil d'Etat ne les satisfont pas. Certains députés considèrent que la justification de cette différence de classification n'est pas assez claire, pas assez détaillée. S'il est admis que le système EVALFRI est un système fiable qui n'est pas à remettre en question, des députés estiment que les exigences et les responsabilités des deux fonctions concernées devraient être considérées comme étant d'égal niveau; ils considèrent que la fonction infirmière est sous-évaluée et que le principe de l'égalité de traitement n'est pas respecté.

Les débats ont mis en exergue la nécessité de fournir au Grand Conseil des explications plus approfondies qui devraient permettre de s'assurer que l'évaluation de la fonction infirmier/infirmière par le système EVALFRI et que son interprétation par le Conseil d'Etat justifient une différence de classification par rapport aux enseignants/enseignantes.

Lors du débat, le critère du système EVALFRI qui concerne la responsabilité pédagogique a fait l'objet d'une attention particulière: ce critère a été en effet évoqué par le Conseil d'Etat dans sa réponse pour expliquer l'origine principale de la différence en total de points EVALFRI entre les deux fonctions. Le fait que la CEF n'ait pas attribué de points pour ce critère à la fonction d'infirmier/infirmière suscite des interrogations. Pour plusieurs députés, l'infirmier/infirmière a aussi une responsabilité pédagogique, aussi bien dans la prise en charge du patient que dans le suivi des aides ou des stagiaires.

Les débats évacuent la question du marché du travail. Il est constaté, à l'instar du Conseil d'Etat, que sur ce plan, la fonction d'infirmier/infirmière est largement compétitive dans le canton de Fribourg par rapport aux autres collectivités publiques.

Certains députés relèvent le risque de remettre en cause tout le système EVALFRI à travers la prise en considération d'un tel postulat. La crainte de l'utilisation des moyens d'action parlementaires au lieu de la voie de droit ordinaire prévue en cas de contestation de la classification d'une fonction est évoquée.

Au vote, la prise en considération est acceptée par 96 voix contre 14 et 2 abstentions. Cette prise de position, comme le commissaire du Gouvernement le souligne en conclusion des débats avant le vote final, ne saurait constituer une demande d'augmentation de la classification de la fonction infirmier/infirmière mais implique que le Conseil d'Etat fournisse des explications supplémentaires sur cet objet.

2. DESCRIPTION DE LA MÉTHODE EVALFRI

2.1 Système EVALFRI

Par le biais de l'Arrêté du Conseil d'Etat du 29 juin 1999, l'Etat de Fribourg a adopté un système analytique d'évaluation des fonctions qu'il a dénommé EVALFRI. Ce système a pour base l'instrument d'évaluation recommandé par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (ABAKABA). Comme la plupart des méthodes analytiques du travail, EVALFRI et ABAKABA sont fondés sur le «Schéma de Genève» issu d'une conférence internationale tenue à Genève en 1950. Ce schéma retient comme critères d'évaluation les exigences mentales, les exigences physiques, la responsabilité et les conditions de travail. Des méthodes analytiques développées depuis ont adapté ce schéma à l'évolution du monde du travail, en affinant le choix des critères et en introduisant de nombreux sous-critères.

La méthode EVALFRI soumet ainsi à l'analyse quatre domaines: intellectuel, psycho-social, physique et de responsabilité spécifique et risques. Ces domaines sont passés au crible d'une cinquantaine de critères et sous-critères. Chacun de ces critères va permettre de mesurer des exigences et des charges ou inconvénients liées à une fonction. Pour la plupart des critères, les exigences et les charges sont en outre mesurées en tenant compte de la

fréquence à laquelle il est fait recours à elles dans l'exercice de l'activité. Un nombre de points déterminé est attribué pour chacun des critères en fonction d'une échelle d'appréciation propre à chacun d'entre eux. Les résultats selon les domaines sont pondérés: 58 % en faveur du domaine intellectuel, 17 % en faveur du domaine psycho-social, 8 % en faveur du domaine physique et 17 % en faveur de la responsabilité. Il est important de préciser que cette pondération retenue par le Conseil d'Etat ne répond pas à des critères scientifiques, mais exprime une volonté politique et reflète des normes sociales selon lesquelles, dans notre société, une valeur plus élevée est donnée à des exigences intellectuelles qu'à des exigences physiques par exemple. En fonction du résultat global de l'évaluation qui se présente en points, la CEF procède ensuite à la conversion de ceux-ci en classe de traitement sur la base d'une formule mathématique préétablie.

Enfin, le système repose sur une méthode participative du personnel. Sur la base de différents critères de représentativité, plusieurs titulaires de la fonction de référence sont invités à remplir un questionnaire et à participer à des séances de validation. Le recueil de données est complété par un important travail de documentation et, si cela s'avère nécessaire, par des visites de la CEF sur les lieux de travail.

2.2 Compétences de la CEF

L'outil EVALFRI permet de dépasser les jugements a priori et, à travers une structure de critères clairement définis et applicables à toutes les fonctions, de guider les évaluateurs et de contrôler, autant que possible, le facteur subjectif inhérent à toute forme d'appréciation. Dès lors dans sa tâche d'évaluation, la CEF ne bénéficie pas d'une liberté d'appréciation: elle est liée à la fois par une méthode et par les résultats des évaluations. Certes, l'application des critères EVALFRI aux situations concrètes nécessite un exercice d'interprétation de la part de la CEF. Cependant, pour éviter que l'application des critères EVALFRI ne varie d'une situation à une autre, la CEF a établi une réglementation interne qu'elle s'oblige à respecter.

Cela étant, si le résultat mathématique de l'évaluation d'une fonction se traduit effectivement par une somme de points et par une conversion en classe de traitement, il n'en reste pas moins que la méthode EVALFRI, compte tenu de la matière qu'elle évalue, et à l'instar de toutes les méthodes d'évaluation de fonction, ne peut prétendre fournir un résultat d'une précision absolue. C'est la raison pour laquelle au terme de l'évaluation, la CEF va toujours proposer au Conseil d'Etat une plage de classes de traitement se situant autour de la classe déterminée par la conversion du résultat mathématique (plage allant d'une classe en dessous à une classe en dessus); ces classes de traitement seront considérées comme étant toutes conformes aux résultats EVALFRI.

2.3 Compétences du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a la tâche de fixer la classification de la fonction évaluée. A cet égard, il jouit d'une liberté d'appréciation. Celle-ci va s'exercer à l'intérieur des plages de classes déterminées par la CEF. Le Conseil d'Etat peut recourir aux critères EVALFRI en portant un accent sur l'un d'eux ou recourir à d'autres critères que ceux retenus par EVALFRI: critères d'ordre financier (priorité pouvant être donnée systématiquement à la classe propo-

sée la plus basse), souci de favoriser la mobilité (fixation d'une classification uniforme pour diverses fonctions de l'enseignement), harmonisation de la classification pour l'ensemble des titulaires d'une fonction. Dans l'exercice de sa liberté d'appréciation, le Conseil d'Etat sera limité par l'application des grands principes de l'activité administrative, en particulier par le principe de l'égalité de traitement.

A l'intérieur des plages de classes de traitement proposées par la CEF, la liberté d'appréciation du Conseil d'Etat est restreinte. En effet, s'éloigner de l'évaluation faite par la CEF comporte un risque évident de ne pas respecter la méthode EVALFRI prescrite légalement. Ainsi, des motifs d'ordre financier ne seraient pas suffisants juridiquement pour faire échec aux résultats EVALFRI. En revanche, des motifs liés à la durée du travail, élément non pris en compte dans le système EVALFRI, pourraient justifier une classification en dehors de la plage proposée par la CEF (tel a été le cas pour fixer la classification des enseignants/enseignantes d'école enfantine et cette manière de procéder a été jugée conforme au principe de l'égalité de traitement par le Tribunal fédéral).

3. ÉVALUATIONS PAR LA CEF DES FONCTIONS CONCERNÉES

3.1 Première évaluation

La première évaluation des fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante remonte au premier mandat du Conseil d'Etat concernant 14 fonctions-clés. En vertu de l'ordonnance du 24 avril 2001 le Conseil d'Etat a classé ces deux fonctions en classe 16. Bien que l'évaluation ait démontré que la répartition des exigences et des charges était différente pour les infirmiers/ères et enseignants/enseignantes, le total des points qui donne lieu à la conversion en classe était quasi identique. En effet, alors que le nombre de points attribués aux infirmières dans le domaine intellectuel était légèrement supérieur au nombre de points attribués à la fonction d'enseignant en raison notamment d'une durée totale de formation qui était supérieure, la fonction d'enseignant obtenait des points supplémentaires dans le domaine de la responsabilité pédagogique, provoquant ainsi un effet compensatoire.

3.2 Situation intermédiaire

Au 1^{er} janvier 2004, avec l'entrée en vigueur du nouveau système salarial applicable au personnel de l'Etat, les classes initiales et les classes de sélection ont dû être supprimées. Pour rappel, dans l'ancien système salarial, les fonctions de l'enseignement bénéficiaient d'une classe de sélection située deux classes en dessus de la classe de fonction. La fonction d'enseignant/enseignante était colloquée en classe de fonction 16; les titulaires dont le traitement était fixé en classe de sélection bénéficiaient alors de la classe 18. Il s'agissait donc pour le Conseil d'Etat de résoudre cette problématique tout en respectant les résultats EVALFRI. Or, en vertu de l'évaluation effectuée en 2001, la classe 17 se situait à l'intérieur de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat. Celui-ci a donc fixé provisoirement la classification de tous les enseignants et enseignantes en classe 17 ce qui permettait de couvrir les traitements se situant entre le minimum de l'ancienne classe 15 et le maximum de l'ancienne classe 18. Il ne s'agissait donc pas d'une revalorisation des trai-

tements si ce n'est, de manière limitée et provisoire, pour les nouveaux engagés.

3.3 Deuxième évaluation

Suite au mandat du Conseil d'Etat du 7 juin 2005, la CEF a procédé à une nouvelle évaluation des fonctions d'infirmiers/infirmières et d'enseignants/enseignantes, dans le but de tenir compte des nouvelles formations HES/HEP. Etant donné que seules les exigences de formation s'étaient modifiées depuis la précédente évaluation, seul le critère d'évaluation concernant la formation minimale exigée devait être réexaminé.

Sur la base du rapport de la CEF et du préavis du service du personnel, le Conseil d'Etat a, en date du 17 août 2005, arrêté la classification de la fonction d'infirmier/infirmière en classe 17 dès le 1^{er} janvier 2008 et celle de la fonction d'enseignant/enseignante en classe 18 dès le 1^{er} janvier 2007 (l'introduction différée des nouvelles classifications était consécutive à l'arrivée différée des nouveaux diplômés sur le marché du travail, soit environ une année après l'octroi des premiers diplômes HEP et HES-S2).

La différence de classification s'explique par la différence du total des points attribués à chacune des fonctions. En effet, la prise en considération des nouvelles filières de formations respectives HES et HEP a eu pour conséquence de supprimer l'écart de points en faveur de la fonction d'infirmier/infirmière dans le domaine intellectuel alors que l'écart de points dans le domaine de la responsabilité, favorable à la fonction d'enseignant/enseignante, était maintenu. La fonction d'infirmier/infirmière obtient ainsi un total général de points inférieur à celui de la fonction d'enseignant/enseignante; au final, la différence après la conversion mathématique en classe de traitement est d'environ 0,5. Il convient en conséquence de relever que la résolution de la problématique du passage de l'ancienne échelle à la nouvelle échelle de traitement au 1^{er} janvier 2004 (cf. ch. 3.1), n'a eu aucune influence sur le résultat de cette deuxième évaluation.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION PAR DOMAINE D'ANALYSE

Il n'est pas contestable qu'à niveau égal de formation et d'exigences, deux fonctions différentes doivent être rémunérées de la même manière. Or, le travail analytique de la CEF a démontré que bien que les fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante présentent un certain nombre de similitudes en terme d'exigences et de charges, elles présentent aussi des différences plus ou moins marquées selon les domaines d'analyse.

4.1 Domaine Intellectuel (I)

Les exigences professionnelles constituent en quelque sorte le «noyau» du domaine I. Etant donné que l'analyse factorielle montre que, dans le domaine intellectuel, la plupart des critères sont étroitement corrélés avec la formation formelle, il semble logique de s'appuyer tout d'abord sur les exigences professionnelles pour identifier les exigences intellectuelles. Ensuite, une analyse des aspects concernant l'aptitude à organiser, les marges de manœuvre et de décision ainsi que les interruptions du travail complètent l'appréciation du domaine I.

Au cours de ces dernières années, les formations d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante ont toutes fait l'objet d'importants changements avec les créations respectives de la Haute Ecole spécialisée santé-social de Suisse-romande (HES-S2) et la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise (HEP). L'augmentation des exigences liées au niveau de formation HES a motivé la réévaluation des ces fonctions, au même titre que d'autres fonctions dont les formations ont fait l'objet d'un passage à une HES.

Dans le cadre de cette réévaluation, la CEF a ainsi modifié le nombre de points attribué au critère relatif aux exigences intellectuelles liées à la formation. Ces deux profils de fonctions, qui présentent des formations de même niveau, ont reçu le même nombre de points EVALFRI.

Cette réévaluation n'a cependant pas donné lieu à des modifications sur les autres critères du domaine I (organisation, marges de manœuvre, interruptions du travail) et le profil enseignant/enseignante reçoit ainsi un nombre total de points supérieur dans le domaine d'analyse I par rapport à celui du profil d'infirmier/infirmière.

4.2 Domaine Psychosocial (PS)

L'appréciation du domaine PS se base sur différents aspects: les exigences concernant la communication orale, l'aptitude à coopérer, l'empathie et la capacité de convaincre mais aussi les inconvénients liés à des conditions psychosociales difficiles (communication d'informations désagréables, activité exercée à la vue de personnes extérieures, confrontation avec les problèmes et la souffrance d'autres personnes, etc.).

Bien que les points EVALFRI attribués dans le domaine PS ne soient pas distribués pour les fonctions concernées de la même manière à chacun des critères de ce domaine d'analyse, le total de points EVALFRI obtenu par chacune de ces deux fonctions est identique.

4.3 Domaine Physique (P)

Le domaine physique regroupe des critères et sous-critères mesurant les exigences et inconvénients physiques rencontrés au cours d'une activité professionnelle. Les principaux critères sont relatifs à la force musculaire, à la précision des mouvements, aux conditions horaires difficiles (celles-ci ne sont toutefois pas toutes prises en compte dans la mesure où elles donnent droit à des indemnités, cf. ad. ch. 5.4), ainsi qu'à un ensemble de conditions ambiantes difficiles: par exemple, l'exposition au froid, à la chaleur, à des substances toxiques, la position debout, le respect des prescriptions d'hygiène, etc.

Par rapport à la fonction d'enseignant/enseignante, la fonction d'infirmier/infirmière obtient un total de points supérieur; ces points traduisent notamment les exigences ou inconvénients liés aux aspects techniques de la profession, aussi bien en terme de force physique, de mobilité physique, de précision des mouvements que de conditions ambiantes difficiles (risque d'accident, respect des prescriptions d'hygiène).

4.4 Domaine de la responsabilité spécifique et des risques (R)

Le domaine R réunit 4 critères mesurant différents types de responsabilité:

- la responsabilité concernant les résultats atteints par d'autres personnes (responsabilité de direction/management, responsabilité de groupe, projet ou commission, responsabilité concernant les objectifs de formation ou encore responsabilité concernant la formation de stagiaires et apprentis);
- la responsabilité concernant la vie d'autrui;
- la responsabilité concernant des valeurs matérielles et immatérielles;
- la responsabilité concernant la protection de l'environnement.

La principale différence entre les fonctions concernées se situe au niveau de la responsabilité concernant les objectifs de formation (cf. ad. ch. 4.4.1). La responsabilité concernant la vie d'autrui est prise en compte dans la même proportion pour les deux professions pour les motifs qui seront explicités sous ch. 4.4.2. Les deux autres types de responsabilité sont traités de manière identique pour les deux fonctions.

Le total de points du domaine R est plus élevé pour la fonction d'enseignant/enseignante que pour la fonction d'infirmier/infirmière.

4.4.1 Responsabilité concernant les objectifs de formation (critère R1)

La responsabilité concernant les objectifs de formation, dénommée également «responsabilité pédagogique», mesure, au sens large, la responsabilité concernant les résultats atteints par d'autres personnes. Au sens strict, elle mesure la responsabilité concernant l'atteinte des objectifs de formation par d'autres personnes. Ces objectifs doivent être clairs, précis, mesurables et faire l'objet d'une évaluation.

Conformément à cette définition, des points EVALFRI doivent être attribués à la fonction d'enseignant/enseignante puisque la conduite d'élèves à la réalisation d'objectifs de formation et la mesure du degré d'atteinte des ces objectifs constituent des tâches essentielles dans une telle profession.

En revanche, eu égard à la définition précise de ce critère, concernant la fonction d'infirmier/infirmière, aucun élément ne peut justifier une attribution de points pour ce critère. En effet, même si l'infirmier ou l'infirmière va devoir donner des informations aux patients sur la pathologie et les actions à entreprendre au niveau thérapeutique, il ou elle n'encourt pas une responsabilité en cas de non atteinte de l'objectif par le patient et celui-ci ne sera notamment pas évalué sur le suivi des informations reçues.

Enfin, alors que la fonction d'enseignant/enseignante ne reçoit aucun point pour l'encadrement des stagiaires, en raison d'une rémunération modique sous forme d'indemnité ponctuelle, l'encadrement de stagiaires assumé par les infirmiers/infirmières est valorisé par l'attribution de points supplémentaires au critère «responsabilité concernant la formation de stagiaires et d'apprentis».

4.4.2 Responsabilité par rapport à la vie d'autrui (critère R2)

La responsabilité par rapport à la vie d'autrui mesure d'une part le risque que des erreurs mettent en danger immédiat la vie d'autrui ou cause des blessures graves, d'autre part le risque qu'un comportement erroné mette

en danger le développement psychosocial d'autres personnes. Lors de l'évaluation de ces risques, la règle implique la prise en compte de la fréquence des erreurs potentielles, des conséquences éventuelles et des mesures à prendre pour éviter la réalisation du risque (formation, équipement technique, etc.).

Ce type de responsabilité est caractéristique aussi bien de la fonction d'infirmier/infirmière que de la fonction enseignant/enseignante. Si le risque de mise en danger de l'intégrité physique des patients est sans conteste prépondérant dans les soins infirmiers, le risque de mise en danger du développement psychosocial est quant à lui prépondérant dans l'enseignement: des erreurs de comportements durables, susceptibles de nuire au développement psychique des élèves, restent potentiellement fréquentes et importantes malgré toutes les mesures mises en place pour accompagner et évaluer le travail de l'enseignant ou de l'enseignante. Celui-ci ou celle-ci a ainsi la charge de ce risque toujours présent; il ou elle doit continuellement veiller à sa non réalisation. L'infirmier ou l'infirmière se trouve dans une situation analogue par rapport à la mise en danger de l'intégrité physique de ses patients. En conséquence, c'est un même nombre de points EVALFRI qui est attribué à ce critère pour chacune de ces deux fonctions.

5. MOTIVATION À LA DÉCISION DE CLASSIFICATION DU CONSEIL D'ÉTAT

5.1 Proposition de la CEF

Conformément à la pratique constante de la CEF, celle-ci a proposé au Conseil d'Etat une plage de classes de traitement pour chacune des fonctions concernées (cf. ad. ch. 2.2). Compte tenu du résultat obtenu pour la fonction d'infirmier/infirmière, elle a proposé au Conseil d'Etat les classes 17, 18 et 19. Pour la fonction d'enseignant/enseignante, elle a proposé les classes 18, 19 et 20.

5.2 Application du principe de l'égalité de traitement

Dans le cadre des propositions de la CEF, le Conseil d'Etat a bénéficié d'une certaine marge d'appréciation. Pour guider son choix, il s'est fondé sur des critères objectifs liés essentiellement à l'application des grands principes de l'activité administrative, en particulier le principe de l'égalité de traitement. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat ne pouvait, sans motif pertinent, rattacher l'une des fonctions concernées à la classe la plus basse de la plage proposée par la CEF à savoir la classe 18 pour la fonction d'enseignant/enseignantes, et ne pas agir de même pour l'autre fonction concernée, à savoir la classe 17 pour la fonction d'infirmier/infirmière, sans porter atteinte à ce principe. Pour classer les deux fonctions en classe 18, il aurait fallu des raisons prioritaires, externes au système EVALFRI, telles que celles évoquées sous ch. 2.3. En l'occurrence, c'est bien au contraire plusieurs motifs complémentaires à ceux issus de l'évaluation qui venaient encore plaider en faveur du maintien de la différence de classification entre les deux fonctions (cf. ad. ch. 5.3 à 5.5).

5.3 Pratique constante du Conseil d'Etat

A l'intérieur des plages proposées par la CEF, le Conseil d'Etat a opté pour une pratique constante, dictée à la fois

par des motifs de continuité de l'action administrative et des motifs d'ordre financier:

- il fixe la classification de la fonction dans la classe la plus proche de la classe en vigueur avant l'évaluation;
- il fixe la classification dans la classe la plus basse à l'intérieur de la plage proposée par la CEF.

Ce n'est que pour des motifs pertinents que le Conseil d'Etat s'éloigne des règles précitées. Rien en l'occurrence ne le justifie.

5.4 Indemnités ponctuelles pour inconvénients de service

Pour toutes les activités déployées la nuit, le dimanche ou un jour chômé, les infirmiers et les infirmières reçoivent des indemnités ponctuelles pour inconvénients de service. Ces paiements représentent, en moyenne, par équivalent plein temps et par année, une valeur financière correspondant à une classe de traitement (environ 2000 francs par an). Or, si ces inconvénients avaient été pris en compte dans le système EVALFRI, ils auraient été valorisés à un niveau moins élevé que celui découlant du versement des indemnités ponctuelles. De ce fait, pour les infirmiers et infirmières, la situation est plus avantageuse financièrement. En outre, il convient de relever que les enseignants et enseignantes qui travaillent aussi le soir et les jours chômés selon les circonstances (notamment pour les corrections d'épreuves et la préparation des cours), en raison de leur liberté partielle dans la localisation de leur temps de travail, ne bénéficient pas de ces indemnités.

5.5 Reconnaissance de l'expérience des anciens diplômés

La mise sur pied des HEP et HES s'inscrit dans une réforme en profondeur du système de formation en Suisse et permet aux nouveaux diplômés de répondre de manière appropriée aux nouvelles exigences professionnelles. Les titulaires au bénéfice des anciens diplômés d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante doivent cependant eux aussi relever ces nouveaux défis; c'est par leur expérience professionnelle que leurs éventuelles lacunes de formation seront comblées. En conséquence, le Conseil d'Etat a décidé de valoriser au même niveau la classification des titulaires des anciens diplômés et des nouveaux diplômés dans les deux fonctions concernées. Il a procédé de la même manière aussi bien pour la fonction d'infirmier/infirmière que pour la fonction d'enseignant/enseignante: dans le cadre de sa marge de manœuvre, il a ainsi octroyé, aux deux fonctions concernées, une classe supplémentaire par rapport à l'ancienne classification, que la fonction soit exercée par les nouveaux ou par les anciens diplômés.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat considère avoir ainsi répondu aux interrogations des députés relatives à la différence de classification entre la fonction d'infirmier/infirmière et la fonction d'enseignant/enseignante. Ainsi que le démontre le présent rapport, cette différence tient essentiellement à l'application stricte des critères du système EVALFRI, système que les députés n'ont, lors des débats parlementaires, pas contesté. Le Conseil d'Etat tient à souligner

que la différence de classification constatée ne constitue, en aucun cas, une non reconnaissance de la valeur fondamentale de la profession d'infirmier ou d'infirmière. A l'instar de ce qu'avaient exprimé les députés, le Conseil d'Etat se plait à relever le rôle essentiel joué par les infirmiers et les infirmières dans le domaine de la santé mais également celui des enseignants et enseignantes dans leur domaine respectif. Profitant de l'occasion qui lui est donnée, il renouvelle l'expression de sa gratitude et de son respect à l'égard des titulaires de ces deux fonctions qui assument une tâche importante pour le fonctionnement et le développement de notre société, dans un environnement parfois difficile et toujours plus complexe.

En conclusion, nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

11. Juni 2007

**BERICHT Nr. 21
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 290.05 Nicole Aeby-Egger
über die Einreihung der Funktionen Pflegefach-
frau/Pflegefachmann
und Primarlehrer/in**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf eines Berichts zum Postulat Nicole Aeby-Egger über die Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in.

1. SACHVERHALT

1.1 Begründung des Postulats

Mit einem am 9. September 2005 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat verlangen Grossrätin Nicole Aeby-Egger und 7 Mitunterzeichnende vom Staatsrat eine nochmalige Überprüfung der Stichhaltigkeit der Gründe für die weiterhin unterschiedliche Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in.

Grossrätin Nicole Aeby-Egger stellt fest, dass die Ausbildung, die für den einen Beruf an der FH-GS und für den anderen an der PH erfolgt, für beide Berufe sehr ähnlich ist und beide Berufe ein hohes soziales Ansehen geniessen. Sie zeigt sich erstaunt über den Unterschied von einer Gehaltsklasse bei der Einreihung dieser beiden Funktionen: Mit dem Inkrafttreten der Verordnung des Staatsrates vom 17. August 2005 wird die bisher in die Gehaltsklasse 16 eingereihte Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann neu in die Gehaltsklasse 17 eingereiht (per 1. Januar 2008), während die bisher in die Klasse 17 eingereihte Funktion Primarlehrer/in neu in die Klasse 18 eingereiht wird (per 1. Januar 2007).

Grossrätin Nicole Aeby-Egger verweist auch auf das gefährdete Image des Berufes Pflegefachfrau/Pflegefachmann, der als anspruchsvoll und schwierig und in Anbetracht der Verantwortung für das menschliche Leben und der Belastungen aufgrund der Arbeitszeiten als schlecht bezahlter Beruf gilt. Dies führt ihrer Ansicht nach zu einem chronischen Personalmangel, so dass sich die Spitäler gezwungen sehen, ausländisches Personal anzustellen. Sie ist der Auffassung, dass dieser Beruf mit einer gerechteren Entlohnung und der damit zum Aus-

druck gebrachten Wertschätzung wieder attraktiver werden könnte.

1.2 Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat ruft in seiner Antwort vom 14. März 2006 die Hauptmerkmale des analytischen Funktionsbewertungssystems EVALFRI und des vom Staatsrat eingeführten Bewertungsverfahrens in Erinnerung. Er betont dabei, dass dieses Verfahren gleichermaßen auf alle vom Staatspersonal ausgeübten Funktionen angewendet wird, und erklärt die hauptsächlichsten Unterschiede zwischen den für diese beiden Funktionen charakteristischen Anforderungen im Anschluss an die zwei von der Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) durchgeführten Funktionsbewertungen.

Die Funktionen dipl. Krankenschwester/pfleger und Primarlehrer/in gehörten als «Schlüsselfunktionen» zu einer ersten Gruppe von bewerteten Funktionen und wurden im Jahr 2001 in die Klasse 16 eingereiht. Die Bewertungsprofile für beide Funktionen ergaben praktisch die gleiche EVALFRI-Gesamtpunktzahl. Während bei der Funktion dipl. Krankenschwester/pfleger die Anforderungen bei der Ausbildung aufgrund der längeren Gesamtausbildungsdauer leicht höher ausfielen, ergaben sich für die Funktion Primarlehrer/in höhere Anforderungen im Bereich der Verantwortung in Zusammenhang mit der pädagogischen Verantwortung. Demzufolge wurde die Differenz bei den Anforderungen im intellektuellen Bereich durch die Differenz bei den Anforderungen im Bereich der pädagogischen Verantwortung ausgeglichen, und beide Funktionen wurden in die gleiche Gehaltsklasse eingereiht.

Die Entwicklung der beiden Ausbildungen sowie der Umstand, dass die Ausbildung neu auf Fachhochschulstufe erfolgt (Fachhochschule für Gesundheit und Pädagogische Hochschule), haben den Staatsrat veranlasst, der KBF im Jahr 2005 einen neuen Auftrag zur Funktionsbewertung zu erteilen. Bei dieser Bewertung hatte die Berücksichtigung der neuen Ausbildungsanforderungen die Aufhebung des bestehenden Unterschieds zu Gunsten des Pflegefachpersonals im intellektuellen Bereich zur Folge, was auch zu einem EVALFRI-Punktevorteil für die Funktion Primarlehrer/in führte, der im Bereich Verantwortung weiterhin eine höhere Punktzahl zugewiesen wird. Die Punktedifferenz nach EVALFRI rechtfertigt schlussendlich einen Unterschied von mindestens einer halben Gehaltsklasse.

Der Staatsrat hebt ausserdem hervor, dass die mit der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann verbundenen dienstlichen Nachteile (Nacht- und Sonntagsarbeit, Piktett- und Präsenzdienst), die ja separat in Form von punktuellen Entschädigungen abgegolten werden, in der EVALFRI-Analyse für die Bestimmung des Grundgehalts nicht berücksichtigt sind, und weist auch darauf hin, dass ihre Abgeltung geringer ausfallen würde, wenn sie nicht punktuell erfolgen würde, sondern diese Belastungen in EVALFRI berücksichtigt würden.

Der Staatsrat führt schliesslich noch aus, dass der arbeitsmarktliche Aspekt in EVALFRI nicht berücksichtigt ist. Der Staat, der als Arbeitgeber konkurrenzfähig bleiben muss, hat im Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) und im Reglement vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR) mehrere Bestimmungen zur Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage vorgesehen. Aufgrund dieser Bestimmungen kann

einzelnen Personen oder ganzen Personalkategorien eine Arbeitsmarktzulage gewährt werden, wenn die Konjunkturlage dies rechtfertigt. Nun geht aus einer kürzlich veröffentlichten Vergleichsstudie der Löhne in den öffentlichen Verwaltungen der Westschweizer Kantone, des Tessins und des Kantons Bern hervor, dass die Löhne des Pflegefachpersonals im Kanton Freiburg durchaus konkurrenzfähig sind.

Aus den oben dargelegten Gründen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die Differenz von einer Lohnklasse zwischen der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann und der Funktion Primarlehrer/in gerechtfertigt ist und daher nicht auf die Gewährung einer Arbeitsmarktzulage einzutreten ist. Er beantragt demzufolge dem Grossen Rat, dieses Postulat abzuweisen.

1.3 Beratung im Grossen Rat

Bei der Debatte um die Erheblicherklärung vom 11. Mai 2006 sind mehrere Grossräte mit den Erklärungen in der Antwort des Staatsrates nicht zufrieden. Einige Grossräte sind der Auffassung, die Begründung des Unterschieds in der Einreihung sei nicht klar und detailliert genug. Es steht zwar fest, dass EVALFRI ein unbestrittenes und zuverlässiges System ist, einige Grossräte sind aber der Meinung, dass die Anforderungen und Verantwortlichkeiten der beiden betroffenen Funktionen auf die gleiche Stufe zu stellen seien und dass die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann unterbewertet und der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht eingehalten sei.

Aus den Diskussionen ergab sich, dass der Grosse Rat umfassendere Erklärungen braucht, um sich überzeugen zu können, dass die Bewertung nach EVALFRI der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann und die Interpretation dieser Bewertung durch den Staatsrat eine andere Einreihung gegenüber der Funktion Primarlehrer/in rechtfertigen.

In der Grossratsdebatte erfährt das die pädagogische Verantwortung betreffende Kriterium des Systems EVALFRI besondere Aufmerksamkeit. Dieses Kriterium war nämlich vom Staatsrat in seiner Antwort zur Erklärung des Hauptunterschieds der EVALFRI-Gesamtpunktzahl beider Funktionen ins Feld geführt worden. Die Tatsache, dass die KBF der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann bei diesem Kriterium keine Punkte zugeteilt hat, wirft Fragen auf. Mehrere Grossräte sind der Auffassung, dass das Pflegefachpersonal auch eine pädagogische Verantwortung wahrnehme, sowohl in der Betreuung der Patientinnen und Patienten als auch in der Betreuung von Pflegehilfen oder Praktikantinnen und Praktikanten.

Die Frage des Arbeitsmarktes erledigt sich in den Debatten. Es wird wie bereits zuvor vom Staatsrat festgestellt, dass die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann im Kanton Freiburg im Vergleich zu den Löhnen im öffentlichen Sektor in anderen Kantonen mehr als konkurrenzfähig ist.

Einige Grossräte machen auf das Risiko aufmerksam, dass mit der Erheblicherklärung eines solchen Postulats das gesamte Funktionsbewertungssystem EVALFRI in Frage gestellt werden könnte. Es wird der Befürchtung Ausdruck gegeben, dass zur Anfechtung der Einreihung einer Funktion parlamentarische Handlungsmittel eingesetzt werden könnten, statt dass die ordentlichen Rechtsmittel ergriffen würden.

Das Postulat wird mit 96 Ja- gegen 14 Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen erheblich erklärt. Wie der Regierungsvertreter beim Abschluss der Beratung vor der Schlussabstimmung betont, stellt diese Erheblicherklärung nicht einen Antrag zur Höhereinreihung der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann dar, sondern bedeutet, dass der Staatsrat weitere Erklärungen dazu abgeben muss.

2. BESCHREIBUNG DER EVALFRI-METHODE

2.1 EVALFRI

Mit Staatsratsbeschluss vom 29. Mai 1999 hat sich der Kanton Freiburg für ein analytisches Funktionsbewertungssystem namens EVALFRI entschieden. Diesem System liegt das vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann empfohlene Bewertungsinstrument (ABAKABA) zugrunde. Wie die meisten analytischen Methoden zur Analyse und Bewertung von Arbeitstätigkeiten fussen EVALFRI und ABAKABA auf dem sogenannten Genfer Schema, das das Ergebnis einer im Jahr 1950 in Genf abgehaltenen internationalen Konferenz ist. Dieses Schema berücksichtigt als Bewertungskriterien die geistigen Anforderungen, die körperlichen Anforderungen, die Verantwortung und die Arbeitsbedingungen. Die seither entwickelten analytischen Methoden haben dieses Schema den Entwicklungen der Arbeitswelt angepasst, indem die zur Verfügung stehenden Kriterien verfeinert und zahlreiche Unterkriterien eingeführt wurden.

Die EVALFRI-Analyse deckt vier Bereiche ab: den intellektuellen, psychosozialen und physischen Bereich und den Bereich der Verantwortung. Für die Erfassung dieser Bereiche stehen rund fünfzig Kriterien und Unterkriterien zur Verfügung. Mit jedem dieser Kriterien können Anforderungen und Belastungen oder Nachteile einer Funktion gemessen werden. Bei den meisten Kriterien berücksichtigt die Messung der Anforderungen und Belastungen ausserdem deren Häufigkeit in der Ausübung der Tätigkeit. Jedem dieser Kriterien wird aufgrund einer ihm je eigenen Bewertungsskala eine Anzahl Punkte zugeordnet. Die Ergebnisse nach Bereichen werden gewichtet: 58 % für den intellektuellen Bereich, 17 % für den psychosozialen Bereich, 8 % für den physischen Bereich und 17 % für den Bereich der Verantwortung. Diese vom Staatsrat beschlossene Gewichtung – und dies ist wichtig – gehorcht nicht wissenschaftlichen Kriterien, sondern ist Ausdruck eines politischen Willens und widerspiegelt die sozialen Normen, wonach in unserer Gesellschaft den intellektuellen Anforderungen ein höherer Stellenwert beigemessen wird als etwa den körperlichen Anforderungen. Das Gesamtergebnis der Bewertung, in Punkten ausgedrückt, wird von der KBF dann mittels einer vorgegebenen mathematischen Formel in eine Gehaltsklasse umgerechnet.

Schliesslich handelt es sich bei EVALFRI auch um ein partizipatives System, das die Mitarbeitenden miteinbezieht. Anhand verschiedener Repräsentativitätskriterien werden mehrere Stelleninhabende eingeladen, einen Fragebogen auszufüllen und an Validierungssitzungen teilzunehmen. Die Sammlung der Daten wird durch umfangreiche Dokumentationsarbeiten und falls nötig durch Besichtigungen der Arbeitsplätze durch die KBF ergänzt.

2.2 Kompetenzen der KBF

EVALFRI erlaubt es, über vorgefasste Meinungen hinauszugehen, und es leitet die Bewerter entlang einer klar definierten und auf alle Funktionen anwendbaren Kriterienstruktur, so dass der mit jeder Bewertung verbundene subjektive Faktor weitestmöglich kontrolliert werden kann. Demzufolge hat die KBF bei ihrer Bewertungsaufgabe keine Bewertungsfreiheit. Sie ist sowohl durch die Methode als auch durch die Bewertungsergebnisse gebunden. Zwar wird der KBF bei der Anwendung der EVALFRI-Kriterien auf die konkreten Situationen eine gewisse Interpretationsleistung abverlangt, um jedoch die beliebige Anwendung der EVALFRI-Kriterien von einem Fall zum andern zu verhindern, hat die Kommission interne Regeln aufgestellt und sich zu deren Einhaltung verpflichtet.

Das mathematische Ergebnis einer Funktionsbewertung besteht zwar in einer Anzahl von Punkten, die in eine Gehaltsklasse umgerechnet werden, nichtsdestotrotz kann aber die Methode EVALFRI, wie alle anderen Funktionsbewertungsmethoden auch, in Anbetracht des bewerteten Gegenstands kein absolut präzises Ergebnis liefern. Deshalb schlägt die KBF dem Staatsrat immer eine Spanne von Klassen vor, nämlich die aus der Umwandlung des Punkteergebnisses resultierende sowie eine darunter und eine darüber liegende Klasse, und diese Klassen gelten als den EVALFRI-Ergebnissen entsprechend.

2.3 Kompetenzen des Staatsrates

Der Staatsrat hat die Aufgabe, die Einreihung der bewerteten Funktion festzusetzen, und verfügt hier über einen gewissen Ermessensspielraum, und zwar innerhalb der von der KBF bestimmten Klassen. Der Staatsrat kann auf die EVALFRI-Kriterien abstützen und das eine oder andere Kriterium stärker gewichten oder andere, von EVALFRI nicht berücksichtigte Kriterien heranziehen. Dies könnten etwa sein: finanzielle Kriterien (der tiefsten vorgeschlagenen Klasse wird durchgehend der Vorzug gegeben), Förderung der Mobilität (Festsetzung einer einheitlichen Einreihung für verschiedene Funktionen im Unterrichtswesen) oder Harmonisierung der Einreihung für alle Funktionsinhaberinnen und -inhaber. Der Staatsrat muss sich bei der Wahrnehmung seines Ermessensspielraums an die Grundprinzipien des administrativen Handelns, namentlich an den Gleichbehandlungsgrundsatz halten.

Innerhalb der von der KBF vorgeschlagenen Spannweite der Gehaltsklassen ist der Spielraum des Staatsrates sehr eingeschränkt. Sich von der Bewertung der KBF zu entfernen ist nämlich mit dem offensichtlichen Risiko verbunden, sich nicht an die gesetzlich vorgeschriebene EVALFRI-Methode zu halten. So wären etwa finanzielle Gründe rechtlich nicht ausreichend, um EVALFRI-Ergebnisse zu umgehen. Hingegen könnten Gründe in Zusammenhang mit der Arbeitsdauer, die in EVALFRI nicht berücksichtigt ist, eine Einreihung ausserhalb der von der KBF vorgeschlagenen Spannweite rechtfertigen. Dies war etwa der Fall bei der Festsetzung der Einreihung der Lehrpersonen des Kindergartens, und das Bundesgericht befand, dass dieses Vorgehen den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt.

3. BEWERTUNG DER FRAGLICHEN FUNKTIONEN DURCH DIE KBF

3.1 Erste Bewertung

Die erste Bewertung der Funktionen dipl. Krankenschwester/pfleger und Primarlehrer/in erfolgte im Rahmen des ersten Mandats des Staatsrates zur Bewertung von 14 Schlüsselfunktionen. Der Staatsrat hat diese beiden Funktionen mit Verordnung vom 24. April 2001 in die Gehaltsklasse 16 eingereiht. Obwohl die Bewertung eine unterschiedliche Verteilung der Anforderungen und Belastungen für die Funktionen dipl. Krankenschwester/pfleger und Primarlehrer/in ergab, war die für die Umwandlung in die Gehaltsklasse massgebende Gesamtpunktzahl praktisch identisch. Die der Funktion dipl. Krankenschwester/pfleger im intellektuellen Bereich zugewiesene Anzahl Punkte lag leicht über der der Funktion Primarlehrer/in in diesem Bereich zugeteilten Punktezahl, wobei der Grund dafür hauptsächlich in der längeren Gesamtausbildungsdauer der dipl. Krankenschwestern/pfleger lag. Der Funktion Primarlehrer/in wurden zusätzlich Punkte im Bereich der pädagogischen Verantwortung zugewiesen, was diesen Unterschied ausglich.

3.2 Zwischenstand

Am 1. Januar 2004 mussten mit dem Inkrafttreten des neuen Gehaltssystems für das Staatspersonal die Anfangs- und die Selektionsklassen aufgehoben werden. Nach dem alten Gehaltssystem gab es für die Funktionen des Unterrichtswesens eine zwei Klassen über der Funktionsklasse liegende Selektionsklasse. Die Funktion Primarlehrer/in war in die Gehaltsklasse 16 eingereiht, und die Stelleninhaberinnen, deren Gehälter in der Selektionsklasse festgesetzt waren, waren demzufolge in die Klasse 18 eingereiht. Der Staatsrat musste somit dieses Problem lösen, ohne von den EVALFRI-Ergebnissen abzuweichen. Nach den Ergebnissen der Funktionsbewertung 2001 lag die Gehaltsklasse 17 innerhalb des Ermessensspielraums des Staatsrates. Der Staatsrat beschloss demzufolge die provisorische Einreihung aller Primarlehrerinnen und Primarlehrer in die Gehaltsklasse 17, denn mit dieser Einreihung konnten alle zwischen dem Minimum der alten Gehaltsklasse 15 und dem Maximum der alten Gehaltsklasse 18 liegenden Gehälter abgedeckt werden. Es handelte sich dabei also nicht um eine Aufwertung der Gehälter, oder allerhöchstens um eine sehr geringfügige und provisorische Aufwertung für die neu angestellten Lehrpersonen.

3.3 Zweite Bewertung

Im Anschluss an das vom Staatsrat am 7. Juni 2005 erteilte Mandat hat die KBF eine erneute Bewertung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in durchgeführt, um den neuen Ausbildungswegen auf FH- und PH-Stufe Rechnung zu tragen. Da sich im Vergleich zur vorhergehenden Bewertung nur die Ausbildungsanforderungen geändert hatten, musste nur das Bewertungskriterium bezüglich der Mindest-Ausbildungsanforderung überprüft werden.

Auf der Grundlage des Berichts der KBF und der Stellungnahme des Amtes für Personal und Organisation hat der Staatsrat am 17. August 2005 beschlossen, die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann ab dem 1. Januar 2008 in die Gehaltsklasse 17 und die Funktion Primarlehrer/in ab dem 1. Januar 2007 in die Gehaltsklasse 18 einzurei-

hen. Das zeitlich verzögerte Inkrafttreten war eine Folge des späteren Eintritts der frisch Diplomierten in den Arbeitsmarkt, das heisst etwa ein Jahr nach Verleihung der ersten Fachhochschuldiplome der PH und der FH-GS.

Die unterschiedliche Einreihung erklärt sich aus der Differenz der jeder Funktion zugewiesenen Gesamtpunktzahl. Die Berücksichtigung der neuen Ausbildungsgänge auf FH- und PH-Stufe hatte zur Folge, dass die Punktedifferenz zu Gunsten der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann im intellektuellen Bereich wegfiel, während die Punktedifferenz zu Gunsten der Funktion Primarlehrer/in im Bereich der Verantwortung gleich blieb. Die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann erhält somit weniger Gesamtpunkte als die Funktion Primarlehrer/in; nach der Umwandlung in Gehaltsklassen ergibt dies schlussendlich eine Differenz von etwa 0,5. Dabei ist zu erwähnen, dass die Lösung des Problems des Übergangs von der alten zur neuen Gehaltsskala am 1. Januar (Ziff. 3.1.) das Ergebnis der zweiten Bewertung in keinerlei Weise beeinflusst hat.

4. ANALYSE DER BEWERTUNG NACH ANALYSEBEREICHEN

Es ist unbestritten, dass zwei unterschiedliche Funktionen mit gleichen Ausbildungsanforderungen gleich entlohnt werden müssen. Die Analyse der KBF hat ergeben, dass die Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in zwar gewisse Ähnlichkeiten hinsichtlich der Anforderungen und Belastungen aufweisen, dass es aber je nach Analysebereich auch mehr oder weniger ausgeprägte Unterschiede zwischen den beiden Funktionen gibt.

4.1 Intellektueller Bereich (I)

Die fachlichen Anforderungen stellen gewissermassen den «Kern» des intellektuellen Bereichs dar. Da die Faktoranalyse ergibt, dass im intellektuellen Bereich die meisten Kriterien stark mit der formalen Ausbildung korrelieren, scheint es logisch, sich zur Feststellung der intellektuellen Anforderungen zuerst auf die fachlichen Anforderungen zu stützen. Dann vervollständigen eine Analyse der Aspekte in Bezug auf die organisatorischen Fähigkeiten, die Handlungs- und Entscheidungsspielräume sowie die Arbeitsunterbrechungen die Beurteilung des intellektuellen Bereichs.

In den letzten Jahren war die Ausbildung zur Pflegefachfrau/zum Pflegefachmann und zur Primarlehrerin/zum Primarlehrer mit der Schaffung der Fachhochschule für Gesundheit und Soziales (FH-GS) und der Pädagogischen Hochschule Freiburg (PH) grossen Änderungen unterworfen. Die höheren Anforderungen der Fachhochschulausbildung haben den Anstoss zur Neubewertung dieser Funktionen gegeben, wie auch bei anderen Funktionen, bei denen die Ausbildung nun auf Fachhochschulstufe erfolgt.

Bei dieser Neubewertung hat die KBF also die Punktzahl für die intellektuellen Ausbildungsanforderungen geändert. Die beiden Funktionsprofile mit einer Ausbildung auf gleichem Niveau haben die gleiche EVALFRI-Punktzahl erhalten.

Diese Neubewertung gab jedoch keinen Anlass zu einer Änderung der übrigen Kriterien des intellektuellen Bereichs (Organisation, Handlungsspielräume, Arbeits-

unterbrechungen), und das Profil Primarlehrer/in erhält somit im intellektuellen Bereich mehr Gesamtpunkte als das Profil Pflegefachfrau/Pflegefachmann.

4.2 Psychosozialer Bereich (PS)

Die Beurteilung des psychosozialen Bereichs berücksichtigt verschiedene Aspekte: Anforderungen an die mündliche Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsfähigkeit, Einfühlungsvermögen und Überzeugungsfähigkeit, aber auch Belastungen durch schwierige psychosoziale Umstände (mündliche Vermittlung unerwünschter Inhalte, für Aussenstehende mitverfolgbare Tätigkeit, Konfrontation mit Problemen und Leid anderer Personen usw.).

Obwohl also die EVALFRI-Punkte im psychosozialen Bereich für die einzelnen Analyse Kriterien nicht für beide Funktionen gleich vergeben werden, kommen beide Funktionen auf die gleiche Gesamtpunktzahl.

4.3 Physischer Bereich (P)

Im physischen Bereich sind die Kriterien und Unterkriterien zusammengefasst, mit denen die physischen Anforderungen und Belastungen einer Tätigkeit gemessen werden. Hauptsächlich Kriterien sind die Anforderungen an die Muskelkraft, die Bewegungspräzision, belastende zeitliche Bedingungen (die allerdings dann nicht berücksichtigt werden, wenn sie Anspruch auf Entschädigungen geben, s. Ziff. 5.4) sowie verschiedene belastende Umgebungsbedingungen wie zum Beispiel Kälte, Hitze, toxischen Substanzen ausgesetzt sein, stehende Arbeitstätigkeit, Hygienevorschriften usw.

In diesem Bereich erhält die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann insgesamt mehr Punkte als die Funktion Primarlehrer/in; darin kommen die Anforderungen oder Belastungen in Zusammenhang mit den technischen Aspekten des Berufes zum Ausdruck, sowohl hinsichtlich Muskelkraft, körperlicher Mobilität, Bewegungspräzision sowie belastender Umgebungsbedingungen (Unfallrisiko, Einhaltung von Hygienevorschriften).

4.4 Spezifische Verantwortung (V)

Der Bereich Verantwortung umfasst vier Kriterien, die unterschiedliche Arten von Verantwortung messen:

- Verantwortung für die Arbeitsergebnisse anderer Personen (Führungs-/Managementverantwortung, Fachführung von Projektgruppen, Fachgruppen, Kommissionen, Verantwortung für Lernziele oder Ausbildungsfunktion für Praktikantinnen und Praktikanten oder Lernende);
- Verantwortung für menschliches Leben;
- Verantwortung für materielle Werte;
- Verantwortung für den Schutz der Umwelt.

Am meisten unterscheiden sich die beiden Funktionen in Bezug auf die Verantwortung für Lernziele (s. Ziff. 4.4.1). Die Verantwortung für menschliches Leben wird für beide Funktionen gleichermaßen berücksichtigt, und zwar aus den in Ziff. 4.4.2. ausgeführten Gründen. Für die beiden anderen Arten von Verantwortung erhält keine der beiden Funktionen Punkte.

Im Bereich Verantwortung erhält die Funktion Primarlehrer/in insgesamt mehr Punkte als die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann.

4.4.1 Verantwortung für Lernziele (Kriterium V1)

Die Verantwortung für Lernziele, auch als pädagogische Verantwortung bezeichnet, misst im weiteren Sinn die Verantwortung für die (Arbeits)ergebnisse anderer Personen. Im engeren Sinn misst sie die Verantwortung für das Erreichen von Lernzielen anderer Personen. Diese Lernziele müssen klar, genau, messbar und evaluiert worden sein.

Nach dieser Definition müssen der Funktion Primarlehrer/in entsprechende EVALFRI-Punkte zugeteilt werden, da es zu den wichtigsten Aufgaben dieses Berufs gehört, die Schülerinnen und Schüler an das Erreichen der Lernziele heranzuführen und den Zielerreichungsgrad zu messen.

Hält man sich an die genaue Definition dieses Kriteriums, können der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann hingegen keine Punkte zugewiesen werden. Zwar muss das Pflegefachpersonal einer Patientin oder einem Patienten Informationen über den Umgang mit der Krankheit und die therapeutischen Massnahmen vermitteln, es ist aber nicht verantwortlich zu machen, wenn die Patientin oder der Patient – bei der oder dem namentlich die Umsetzung der Informationen auch nicht nachgeprüft wird – das therapeutische Ziel nicht erreicht.

Und schliesslich erhält die Funktion Primarlehrer/in aufgrund einer bescheidenen Entlohnung in Form einer punktuellen Entschädigung keine Punkte für die Ausbildung von Praktikantinnen und Praktikanten, während dem Pflegefachpersonal für die Betreuung von Praktikantinnen und Praktikanten zusätzliche Punkte unter dem Kriterium «Ausbildungsfunktion für Lehrlinge, PraktikantInnen usw.» gutgeschrieben werden.

4.4.2 Verantwortung für menschliches Leben (Kriterium V2)

Die Verantwortung für menschliches Leben misst einerseits das Risiko für Fehler, die Menschenleben gefährden oder schwere Verletzungen verursachen können, und andererseits das Risiko für ein Fehlverhalten, das die psychosoziale Entwicklung anderer Personen gefährden kann. Bei der Beurteilung dieser Risiken werden in der Regel die Häufigkeit möglicher Fehler, die allfälligen Folgen und die zur Vermeidung des Eintretens der Risiken zu treffenden Massnahmen berücksichtigt (Schulung, technische Ausrüstung usw.).

Diese Art von Verantwortung ist sowohl für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann als auch für die Funktion Primarlehrer/in charakteristisch. Beim Pflegefachpersonal liegt der Schwerpunkt zweifellos auf der Gefährdung der physischen Integrität der Patientinnen und Patienten, während er im Unterrichtswesen auf der Gefährdung der psychosozialen Entwicklung liegt: andauerndes Fehlverhalten, das der psychischen Entwicklung der Schülerinnen und Schüler schaden kann, kann trotz aller zur Begleitung und Beurteilung der Arbeit der Lehrpersonen getroffenen Massnahmen weiterhin häufig und in gesteigertem Mass vorkommen. Die Lehrperson trägt also dieses immer vorhandene Risiko und muss sich ständig darum bemühen, dass es nicht eintritt. Die Pflegefachperson ist in einer ähnlichen Situation in Bezug auf die Gefährdung der physischen Integrität ihrer Patientinnen und Patienten. Deshalb werden beiden Funktionen für dieses Kriterium gleich viele EVALFRI-Punkte zugeteilt.

5. BEGRÜNDUNG DES EINREIHUNGS- SENTSCHEIDS DES STAATSRATES

5.1 Vorschlag der KBF

Die KBF hat dem Staatsrat nach ihrer ständigen Praxis für beide betroffenen Funktionen eine Spanne von Klassen vorgeschlagen (vgl. Ziff. 2.2). Entsprechend dem Bewertungsergebnis für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann hat sie dem Staatsrat die Klassen 17, 18 und 19 vorgeschlagen, für die Funktion Primarlehrer/in die Klassen 18, 19 und 20.

5.2 Anwendung des Gleichbehandlungsprinzips

Der Staatsrat hatte einen gewissen Spielraum im Rahmen der Vorschläge der KBF. Seine Wahl wurde von sachlichen Kriterien hauptsächlich in Anwendung der Grundprinzipien der Verwaltungstätigkeit, insbesondere des Grundsatzes der Gleichbehandlung, geleitet. Aus dieser Sicht konnte der Staatsrat ohne stichhaltigen Grund nicht eine der beiden Funktionen in die tiefste von der KBF vorgeschlagenen Klasse einreihen, das heisst die Funktion Primarlehrer/in die die Klasse 18, und nicht das gleiche bei der anderen Funktion tun, nämlich das Pflegefachpersonal in die Klasse 17 einreihen, ohne diesen Grundsatz zu verletzen. Um beide Funktionen in die Klasse 18 einzureihen, hätte es vorrangiger, von EVALFRI unabhängiger Gründe bedurft, wie in Ziff. 2.3. ausgeführt. Im vorliegenden Fall haben ganz im Gegenteil weitere Gründe, die zur Funktionsbewertung hinzugekommen sind, für die Beibehaltung der unterschiedlichen Einreihung der beiden Funktionen gesprochen (s. Ziff. 5.3–5.5).

5.3 Ständige Praxis des Staatsrates

Innerhalb der von der KBF vorgeschlagenen Spanne hat sich der Staatsrat für eine ständige Praxis entschieden, die sich sowohl von der Beständigkeit des Verwaltungshandelns als auch von finanziellen Gründen leiten lässt:

- er reiht die Funktion in die Klasse ein, die der vor der Bewertung geltenden Klasse am nächsten ist;
- er reiht die Funktion in die in der von der KBF vorgeschlagenen Spanne tiefste Klasse ein.

Der Staatsrat weicht nur aus triftigen Gründen von dieser Regel ab, was im vorliegenden Fall nicht gegeben ist.

5.4 Punktuelle Entschädigungen für mit der Funktion verbundene dienstliche Nachteile

Für Nacharbeit, Dienst am Sonntag oder an einem Feiertag erhält das Pflegefachpersonal punktuelle Entschädigungen für mit der Funktion verbundene dienstliche Nachteile. Diese Zahlungen entsprechen pro Vollzeit-äquivalent pro Jahr umgerechnet durchschnittlich einer Gehaltsklasse (rund 2000 Franken jährlich). Wären diese Belastungen im EVALFRI-System mitberücksichtigt worden, wäre die entsprechende Aufwertung nicht an das Lohnniveau mit den punktuellen Entschädigungen herangekommen, und das geltende System der punktuellen Entschädigungen ist somit für das Pflegefachpersonal finanziell vorteilhafter. Die Lehrerinnen und Lehrer, die je nachdem auch abends und an Feiertagen arbeiten (insbesondere Prüfungskorrekturen und Vorbereitung der Stunden), weil sie ihre Arbeitszeit zum Teil frei einteilen können, werden dafür hingegen nicht entschädigt.

5.5 Anerkennung der bisherigen Diplome

Die Schaffung der PH und der FH steht in Zusammenhang mit einer tiefgreifenden Reform des schweizerischen Bildungswesens. Die künftigen Diplomabgängerinnen und Diplomabgänger sollen dadurch befähigt werden, den neuen beruflichen Anforderungen gerecht zu werden. Auch die Inhaberinnen und Inhaber bisheriger Krankenschwester- und Krankenpflegerdiplome sowie bisheriger Lehrerdiplo-me haben sich diesen neuen Herausforderungen zu stellen und können allfällige Ausbildungslücken durch ihre Berufserfahrung schliessen. Der Staatsrat hat deshalb beschlossen, die Personen mit den bisherigen Diplomen und die Personen mit den neuen Diplomen in diesen beiden Funktionen gleich einzureihen. Er hat dies bei der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann wie auch bei der Funktion Primarlehrer/in gleich gemacht: Im Rahmen seines Spielraums hat er beide Funktionen in eine um eine Klasse höhere Klasse als nach der alten Klassifikation eingereiht, unabhängig davon, ob die Funktion von einer Person mit einem bisherigen oder einem neuen Diplom ausgeübt wird.

6. SCHLUSS

Der Staatsrat geht davon aus, die Fragen der Grossräte zur unterschiedlichen Einreihung der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann gegenüber der Funktion Primarlehrer/in damit beantwortet zu haben. Wie dieser Bericht zeigt, ist der Unterschied im Wesentlichen auf die genaue Anwendung der Kriterien des EVALFRI-Systems zurückzuführen, ein System, gegen das in den Beratungen des Grossen Rates keine Einwände erhoben wurden. Der Staatsrat möchte betonen, dass die unterschiedliche Einreihung keinesfalls als Geringschätzung des Pflegefachberufs aufgefasst werden darf. Wie schon die Grossräte festgestellt haben, möchte auch der Staatsrat betonen, was für eine wichtige Rolle das Pflegefachpersonal im Gesundheitswesen aber auch das Lehrpersonal in seinem Bereich spielt. Er nutzt diese Gelegenheit, um den Inhaberinnen und Inhabern dieser beiden Funktionen für ihre wichtige Arbeit nochmals zu danken, mit der sie dafür sorgen, dass unsere Gesellschaft in einem manchmal schwierigen und immer komplexer werdenden Umfeld funktioniert und sich entwickelt.

Wir laden Sie ein, Kenntnis von diesem Bericht zu nehmen.

RAPPORT N° 22 3 juillet 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
**sur le postulat 294.05 Madeleine Genoud-Page/
 Guy-Noël Jelk concernant l'analyse sur les
 inondations provoquées par les crues de la Sarine**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk concernant l'analyse sur les inondations provoquées par les crues de la Sarine.

Le présent rapport comprend les points suivants:

1. Introduction
2. Analyse de la situation météorologique lors des crues
3. Influence des aménagements hydroélectriques
4. Intérêt d'un modèle de prévision hydrologique
5. Conclusions et recommandations

1. INTRODUCTION

Le Grand Conseil a accepté le 12 mai 2006 le postulat Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk, conformément à la proposition du Conseil d'Etat. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat relevait qu'il existait un réel intérêt pour le canton à améliorer la gestion des crues de la Sarine dans les lacs artificiels.

Afin d'analyser ces possibilités d'amélioration, le Service des ponts et chaussées a mandaté le Laboratoire de constructions hydrauliques de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (LCH/EPFL) pour une étude de faisabilité à ce sujet. Cette étude¹ est essentiellement orientée sur une mise en valeur des événements naturels dans un passé récent, afin d'en tirer des pistes de réflexion pour l'avenir.

Le bassin versant de la Sarine a connu trois crues d'importance ces dernières années: les 15 mai 1999, 22 août 2005 et 10 avril 2006. La météorologie de ces trois événements et le mode de gestion des ouvrages hydrauliques étaient également différents. La réduction des conséquences de ces intempéries a pu être très forte dans deux cas, alors qu'elle fut beaucoup plus réduite (et reste à analyser plus en détail) en août 2005.

La vallée de la Sarine étant très encaissée, des zones construites et exposées aux crues n'existent qu'à Fribourg et à Bösingen. Toutefois les événements de 1999, 2005 et 2006 ont montré que la Sarine cause également un danger indirect pour l'aval du canton. En raison de la charge supplémentaire qu'elle amène à l'Aar, notamment au canal de Hagneck, puis au lac de Bienne, elle peut apporter «la goutte d'eau qui fait déborder le vase».

1.1 Possibilités de gestion des crues

La Sarine est exploitée sur tout son cours, des ouvrages d'accumulation se trouvent aussi sur certains de ses affluents (Hongrin, Jogne). Ces lacs artificiels sont *a priori* trop petits pour avoir une influence significative sur les crues de grande ampleur. Seul le lac de la Gruyère dispose d'un volume supérieur à celui des crues de la Sarine, même les plus exceptionnelles.

¹ «Gestion des crues de la Sarine par l'utilisation des retenues d'accumulation – Analyse du potentiel de protection par rétention dans les réservoirs lors des crues», Rapport N° 24/06; Laboratoire de constructions hydrauliques EPFL; Lausanne, novembre 2006

L'objectif d'une gestion optimale du lac de la Gruyère serait de laminier les crues de la Sarine et de maintenir les risques à un niveau très bas pour l'aval. De plus, la réduction des crues de la Sarine soulagerait l'Aar et les lacs de Bienne et de Neuchâtel.

Sur le vu des progrès récents dans le domaine de la prévision des précipitations et de la réponse hydrologique, des informations pertinentes pourraient être mises à disposition du gestionnaire du barrage pour améliorer la gestion des crues.

1.2 Objets du mandat au LCH/EPFL

Le LCH/EPFL a été chargé d'analyser les points suivants:

- définir les conditions météorologiques et hydrologiques qui ont prévalu lors des crues de mai 1999, août 2005 et avril 2006;
- identifier les informations prévisionnelles qui étaient ou auraient été disponibles pour le gestionnaire du barrage;
- reconstituer les opérations qui ont été prises par le gestionnaire du barrage lors de ces crues;
- analyser les décisions qui auraient pu être prises par le gestionnaire en fonction des informations prévisionnelles et des possibilités des ouvrages hydrauliques.

Le présent document présente et commente les conclusions du rapport LCH/EPFL.

2. ANALYSE DE LA SITUATION MÉTÉOROLOGIQUE LORS DES CRUES

La Sarine a un bassin versant de plus de 1860 km² et son débit peut atteindre des valeurs de près de 900 m³/s à Laupen, lors d'une crue de temps de retour entre 50 et 100 ans. Elle constitue un affluent important de l'Aar et le contrôle de son débit lors des crues permet de fortement décharger l'Aar dès sa jonction et jusqu'au lac de Bienne. Lors des dernières crues, la Sarine a en effet fourni plus de la moitié du débit de pointe total de l'Aar à l'entrée du canal de Hagneck.

L'analyse des trois crues a montré que les processus qui peuvent générer des débits importants dans la Sarine sont de nature très diverses.

Des événements frontaux du nord-ouest, associés à des températures relativement élevées peuvent provoquer des crues sur l'ensemble du bassin versant. En hiver, la fonte d'une couverture neigeuse importante peut s'ajouter aux précipitations, ce qui conduit alors à des crues catastrophiques (cas de la crue de 99). Si au contraire, peu de chaleur est disponible dans l'atmosphère, la limite des chutes de neige s'abaisse et les régions alpines ne contribuent plus à la crue (cas de la crue de 06).

En été, l'absence de couverture neigeuse sur le relief est compensée par la plus grande teneur en humidité des masses d'air plus chaudes. Les précipitations peuvent être plus intenses et de plus longue durée, ce qui, associé à un effet de barrage du nord, provoque des débits très importants dans la Sarine dès sa source dans l'Oberland bernois (cas de la crue 05).

3. INFLUENCE DES AMÉNAGEMENTS HYDROÉLECTRIQUES

L'influence des aménagements hydroélectriques a été analysée en comparant les débits observés à ceux qui se seraient produits sans la présence des retenues d'accumulation. Dans la modélisation, tous les objets associés aux aménagements hydroélectriques ont été supprimés. Il n'y a donc ni retenue, ni prise d'eau, ni centrale et ouvrages de restitution. Cela correspond à la situation d'avant la construction des aménagements hydrauliques.

La comparaison a également porté sur les débits qui auraient été observés si un contrôle des crues actif avait pu être réalisé. La gestion optimisée a été étudiée seulement sur les aménagements de Montsalvens et de Rossens, car l'influence des autres lacs artificiels est négligeable lors des crues. La gestion des aménagements hydroélectriques a été modélisée de façon à reproduire l'application du règlement d'exploitation. Le niveau de la retenue doit être maintenu à sa cote maximale et ne doit pas monter plus haut. Les ouvrages de vidange sont ouverts de manière à laisser sortir autant de débit que ce qui entre. Ils sont utilisés de sorte à maintenir le niveau du lac en dessous de la cote d'alerte.

Une analyse des coûts possibles d'un tel contrôle a été effectuée. Les chiffres obtenus sont à considérer comme des indicateurs «plafonds» et ne correspondent pas à la situation réelle lors des crues. Ils permettent cependant de fixer l'ordre de grandeur des coûts associés à de telles opérations. Les situations observées et optimisées sont comparées en fonction des revenus et des pertes d'exploitation. La puissance produite avant et lors de la crue est considérée comme un gain, tandis que le volume perdu à travers la vidange est considéré comme une perte.

4. INTÉRÊT D'UN MODÈLE DE PRÉVISION HYDROLOGIQUE

L'intérêt d'un outil de prévision hydrologique pour la gestion des aménagements hydroélectriques de la Sarine en situation de crue dépend de plusieurs facteurs. Les plus importants peuvent se résumer comme suit:

- performance potentielle des aménagements existants pour le contrôle des crues de la Sarine et de l'Aar;
- délai d'anticipation nécessaire pour les opérations de vidange préventive;
- potentiel de dégâts à l'aval des retenues;
- sensibilité de l'opération de vidange préventive à l'incertitude de prévision hydrologique;
- coût et risque associés aux opérations préventives inappropriées.

Il ressort de l'analyse ci-dessus que la performance potentielle des retenues de Montsalvens et Rossens pour le contrôle des crues est très importante et peut contribuer à réduire significativement les débits de pointe dans la Sarine. En effet, des réductions de 40% des débits de pointe de la Sarine et 30% sur l'Aar peuvent être atteintes pour des crues de temps de retour de 50–100 ans environ.

Le délai d'anticipation nécessaire est d'environ 48 heures si les débits dans les cours d'eau lors des opérations préventives doivent être limités. Même un délai inférieur à 24 heures avant la pointe de la crue est suffisant pour maintenir des crues centennales de la Sarine et de l'Aar à

des débits inférieurs au seuil de débordement. Un modèle de prévision hydrologique peut donc être utilisé pour permettre la gestion optimale des retenues lors des crues.

En raison des règlements d'exploitation, une vidange préventive ne risque pas d'augmenter les dégâts à l'aval de la retenue de Rossens, puisque le débit entrant doit être évacué lors de la crue et non un débit supérieur. Une vidange préventive excessive provoquera éventuellement des pertes économiques pour l'exploitant si la retenue ne se remplit pas totalement pendant la crue. Toutefois, les bassins versants de la Jogne et de la Sarine à l'amont de Montsalvens et Rossens possèdent une grande surface et même des crues «avortées» – comme celle de 2006 – apportent d'importants volumes.

Les coûts directement associés aux opérations préventives ne résultent que de l'interdiction de turbiner pendant la pointe de la crue. Il s'agit donc d'un manque à gagner et non d'une perte, qui a lieu en situation de crue alors que les prix de vente de l'électricité sont généralement bas. Cependant, si la vidange préventive ne peut pas être compensée en raison d'apports trop faibles pendant la crue, les pertes sont estimées à 1 million de francs au maximum.

Les modèles météorologiques actuels permettent d'alimenter un modèle hydrologique qui fournirait des prévisions de crue 50 à 60 heures à l'avance. Cela laisserait suffisamment de temps pour décider d'une vidange préventive.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Conseil d'Etat estime que la gestion des crues de la Sarine doit être améliorée en suivant une stratégie d'abaissement préventif des retenues de Rossens et Montsalvens telle qu'exposée dans ce rapport:

1. La gestion des crues doit faire l'objet d'une convention entre l'Etat et Groupe E, en complément à la concession existante.
2. La gestion opérationnelle des barrages doit rester de la compétence du concessionnaire, mais l'Etat doit pouvoir ordonner des vidanges préventives sur la base des alarmes communiquées par le modèle prévisionnel.
3. Les outils nécessaires doivent être mis en place conjointement par l'Etat, via le Service des ponts et chaussées, et par Groupe E.
4. La convention devra notamment régler les conséquences financières de la gestion des crues. En raison des avantages retirés par l'aval, l'implication du canton de Berne paraît indispensable, ainsi que celle de la Confédération comme autorité de surveillance des barrages.

L'action de l'Etat se base sur l'article 32 de la loi sur le domaine public qui prévoit que l'autorité publique peut astreindre le concessionnaire à participer aux travaux de protection qu'elle entreprend. Dans la plupart des cas, la prévision des crues permettra une meilleure exploitation des volumes de crue et donc un gain de production. Toutefois, une erreur de prévision par surestimation du volume de crue n'est pas à exclure et peut conduire à des pertes. Il conviendra de tenir compte des gains et des pertes dans le volet financier de la convention.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport.

Annexe: rapport LCH/EPFL de novembre 2006 (consultable uniquement sur le site des Publications officielles à l'adresse suivante: <http://admin.fr.ch/messages>)

BERICHT Nr. 22 3. Juli 2007
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat 294.05 Madeleine Genoud-Page/
Guy-Noël Jelk für eine Analyse der
Überschwemmungen, die durch das Hochwasser
der Saane verursacht wurden

Nachdem der Grosse Rat das Postulat Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk für eine Analyse der Überschwemmungen, die durch das Hochwasser der Saane verursacht wurden, angenommen hat, unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung
2. Analyse der meteorologischen Bedingungen während der Hochwasser
3. Einfluss der Wasserkraftanlagen
4. Nutzen eines hydrologischen Vorhersagemodells
5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1. EINLEITUNG

Der Grosse Rat hat am 12. Mai 2006 das Postulat Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk, wie vom Staatsrat empfohlen, erheblich erklärt. In seiner Antwort hielt der Staatsrat fest, dass der Kanton Freiburg ein grosses Interesse an einer bestmöglichen Regulierung der Hochwasser dank der künstlichen Seen habe.

Um die Möglichkeiten zur Verbesserung der Regulierung zu prüfen, hat das Tiefbauamt das Wasserbaulabor der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (LCH/EPFL) mit einer Machbarkeitsstudie beauftragt. Bei dieser Studie¹ ging es hauptsächlich darum, die natürlichen Phänomene, die in jüngster Vergangenheit aufgetreten sind, zu analysieren, um Denkanstösse für das künftige Vorgehen zu erhalten.

Im Einzugsgebiet der Saane ereigneten sich in den letzten Jahren drei bedeutende Hochwasser: am 15. Mai 1999, am 22. August 2005 und am 10. April 2006, wobei sich die Wetterbedingungen und die Art der Regulierung der Wasserwerke in den drei Fällen unterschieden. Während es möglich war, die Folgen vom ersten und dritten Ereignis deutlich zu reduzieren, waren die Eingriffsmöglichkeiten (die noch genauer analysiert werden müssen) beim Hochwasser vom August 2005 deutlich geringer.

Da es sich beim Saanetal um ein tief eingeschnittenes Tal handelt, gibt es lediglich in Freiburg und Börsingen überbaute Zonen, die hochwassergefährdet sind. Die Ereignisse von 1999, 2005 und 2006 haben allerdings gezeigt, dass die Saane für die flussabwärts gelegenen ausserkantonalen Gebiete ein indirektes Gefahrenpoten-

zial darstellt; denn wenn die Saane zusätzliches Wasser führt, das dann in die Aare gelangt – namentlich in den Hagneckkanal –, kann dies das sprichwörtliche Fass zum Überlaufen bringen.

1.1 Möglichkeiten der Hochwasserregulierung

Die Saane wird auf der gesamten Länge für die Wasserkrafterzeugung genutzt. Auf einigen ihrer Zuflüsse (Hongrin, Jaunbach) wurden ebenfalls Stauanlagen gebaut. Diese künstlichen Stauseen sind *a priori* zu klein, um einen gewichtigen Einfluss auf ein grosses Hochwasser zu haben. Einzig der Greyerzersee verfügt über ein Volumen, das grösser als selbst das aussergewöhnlichste Hochwasser der Saane ist.

Ziel einer optimalen Bewirtschaftung des Greyerzersees wäre es, die Hochwasserspitzen der Saane zu brechen und die Gefährdung der weiter unten gelegenen Gegenden auf einem möglichst tiefen Niveau zu halten. Ausserdem werden mit der Verringerung eines Hochwassers in der Saane die Aare sowie der Bieler- und Neuenburgersee entlastet.

Aufgrund der jüngsten Fortschritte in den Bereichen der Niederschlagsvorhersagen und der Hydrologie sollte es möglich sein, den Betreibern der Stauanlagen Informationen zu liefern, die eine bessere Verwaltung der Hochwasser erlauben.

1.2 Auftrag an das LCH/EPFL

Das LCH/EPFL wurde beauftragt:

- die meteorologischen und hydrologischen Bedingungen zu ermitteln, die während der Hochwasser von Mai 1999, August 2005 und April 2006 vorherrschten;
- die Vorhersagen zu ermitteln, die den Betreibern der Stauanlagen zur Verfügung standen oder gestanden hätten;
- nachzuvollziehen, welche Massnahmen durch die Betreiber der Stauanlagen anlässlich des Hochwassers getroffen wurden;
- die Entscheide zu analysieren, die die Betreiber der Stauanlagen angesichts der Vorhersagen und den Eigenschaften der Anlagen hätten treffen können.

Im vorliegenden Bericht an den Grossen Rat sollen die Schlussfolgerungen des LCH/EPFL-Berichts dargelegt und kommentiert werden.

2. ANALYSE DER METEOROLOGISCHEN BEDINGUNGEN WÄHREND DER HOCHWASSER

Das Einzugsgebiet der Saane ist mehr als 1860 km² gross und bei einem 50- bis 100-jährlichen Ereignis kann die Abflussmenge in Laupen auf beinahe 900 m³/s steigen. Die Saane ist ein wichtiger Zufluss der Aare. Das bedeutet im Falle eines Hochwassers: Mit einer Regulierung der Abflussmengen der Saane kann der Abschnitt der Aare zwischen dem Zusammenfluss und der Einmündung in den Bielersee markant entlastet werden. Auch waren die Abflussspitzen beim Eingang des Hagneckkanals anlässlich der letzten Hochwasserereignisse zu mehr als der Hälfte auf den Beitrag der Saane zurückzuführen.

¹ «Gestion des crues de la Sarine par l'utilisation des retenues d'accumulation – Analyse du potentiel de protection par rétention dans les réservoirs lors des crues», Rapport N° 24/06; Laboratoire de constructions hydrauliques EPFL; Lausanne, November 2006

Die Analyse der drei Hochwasser zeigt, dass ganz unterschiedliche Prozesse zu grossen Abflussmengen in der Saane führen können.

Ein Frontensystem im Nordwesten kann zusammen mit relativ hohen Temperaturen Hochwasser im gesamten Einzugsgebiet zur Folge haben. Wenn im Winter das Schmelzen der Schneedecke zu den Niederschlägen hinzukommt, kann dies zu katastrophalen Überschwemmungen führen (wie beim Hochwasser von 1999). Wenn hingegen wenig Wärme in der Atmosphäre vorhanden ist, sinkt die Schneefallgrenze, was wiederum dazu führt, dass die Alpenregion nicht mehr zum Hochwasser beiträgt (so geschehen beim Hochwasser von 2006).

Im Sommer fehlt zwar der Schnee auf dem Relief, dafür aber haben die wärmeren Luftmassen eine höhere Luftfeuchtigkeit. Die Niederschläge können somit intensiver ausfallen und länger andauern. Zusammen mit dem Stau-effekt im Norden führt dies zu hohen Abflussmengen in der Saane – und zwar schon an der Quelle im Berner Oberland (so geschehen beim Hochwasser von 2005).

3. EINFLUSS DER WASSERKRAFTANLAGEN

Der Einfluss der Wasserkraftanlagen wurde gemessen, indem die beobachteten Abflussmengen mit denjenigen verglichen wurden, die ohne Stauanlagen aufgetreten wären. In der Modellberechnung wurden dazu die Stauanlagen, Wasserentnahmen, Rückgabezentralen und -bauwerke usw. weggelassen, um die Situation vor dem Bau dieser Wasserkraftanlagen ermitteln zu können.

Des Weiteren wurden die Abflussmengen in den Vergleich einbezogen, die aufgetreten wären, wenn eine aktive Kontrolle des Hochwassers möglich gewesen wäre. Die optimierte Bewirtschaftung des Hochwassers wurde nur für die Anlagen von Montsalvens und Rossens studiert, da der Einfluss der übrigen künstlichen Seen im Falle eines Hochwassers vernachlässigbar ist. Für die Modellierung wurde von einer Steuerung dieser beiden Anlagen gemäss Betriebsreglement ausgegangen: Es wird sichergestellt, dass die Staukote auf ihrem Höchststand verharrt, ohne diesen zu überschreiten. Die Entlastungsvorrichtungen werden soweit geöffnet, das gleichviel Wasser abfließt wie zufließt. Sie werden derart bedient, dass der Seepiegel unterhalb der Alarmgrenze bleibt.

Es wurden die möglichen Kosten einer solchen Kontrolle analysiert. Die ermittelten Zahlen geben die maximal eintretenden Kosten an und sind entsprechend nicht als die bei einem Hochwasser tatsächlich anfallenden Kosten zu verstehen. Immerhin kann auf diese Weise die Gröszenordnung der Kosten für solche Massnahmen ermittelt werden. Die beobachteten und optimierten Situationen wurden dann in Bezug auf die Betriebserträge und -verluste verglichen. Die vor und während des Hochwassers produzierte Energie wird dabei als Ertrag und das wegen der Entleerung verlorene Volumen als Verlust verrechnet.

4. NUTZEN EINES HYDROLOGISCHEN VORHERSAGEMODELLS

Inwieweit ein Instrument zur Vorhersage von Hochwasser im Hinblick auf die Bewirtschaftung der Wasserkraftanlagen der Saane einen Nutzen bringt, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Die wichtigsten sind:

- das Potenzial der bestehenden Anlagen, einen Einfluss auf das Hochwasser in der Saane und in der Aare auszuüben;
- die Vorwarnzeit, die für die vorsorgliche Entleerung nötig ist;
- das Schadenpotenzial unterhalb der Stauanlagen;
- der Einfluss der Genauigkeit der hydrologischen Vorhersagen auf die Entleerungen;
- die Kosten und Risiken für unangebrachte Präventivmassnahmen.

Aus oben genannter Analyse geht hervor, dass die Stauanlagen von Montsalvens und Rossens ein grosses Potenzial für die Kontrolle von Hochwasserereignissen haben und die Abflussspitzen der Saane wesentlich senken können. Konkret können die Abflussspitzen bei 50- bis 100-jährlichen Ereignissen in der Saane um 40% und in der Aare um etwa 30% verringert werden.

Sollen die Abflüsse der Fliessgewässer mit Präventivmassnahmen verringert werden, braucht es eine Vorwarnzeit von rund 48 Stunden. Doch selbst eine Frist von weniger als 24 Stunden vor der Hochwasserspitze genügt, um die Abflussmengen bei einem 100-jährlichen Hochwasser in der Saane und Aare derart zu senken, dass die Flüsse nicht austreten. Das heisst, ein hydrologisches Vorhersagemodell bietet die Möglichkeit, die Stauanlagen anlässlich eines Hochwassers optimal zu regeln und zu steuern.

Angesichts der bestehenden Betriebsreglemente besteht keine Gefahr, dass eine vorsorgliche Entleerung die Schäden unterhalb der Stauanlage von Rossens erhöht; denn der Abfluss während des Hochwassers darf nicht höher sein als der Zustrom. Sollte der Stausee im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen zu stark abgesenkt werden, sodass der See während des Hochwassers nicht mehr vollständig gefüllt wird, kann der Betreiber wirtschaftliche Einbussen erleiden. Die Einzugsgebiete des Jaunbachs und der Saane oberhalb von Montsalvens und Rossens sind allerdings so gross, dass selbst ein vorzeitig beendetes Hochwasser (wie 2006) grosse Wassermengen bringt.

Die Kosten, die infolge der vorsorglichen Massnahmen anfallen, sind einzig darauf zurückzuführen, dass während der Hochwasserspitze gemäss Vorschriften nicht turbinert werden darf. Es handelt sich hier aber nicht um einen Verlust, sondern um einen Verdienstausschlag, der während der Hochwasserperiode, in der der Strompreis in der Regel tief ist, eintritt. Der Verlust, der entsteht, wenn der Stausee im Rahmen der vorsorglichen Massnahmen zu stark abgesenkt und er während des Hochwassers nicht mehr vollständig aufgefüllt wird, wird auf höchstens 1 Million Franken geschätzt.

Mit den heute bestehenden meteorologischen Modellen ist ein hydrologisches Modell möglich, mit dem ein Hochwasser 50 bis 60 Stunden vor seinem Auftreten vorausgesagt werden kann. Damit hätten die Verantwortlichen genügend Zeit, um eine allfällige präventive Entleerung zu beschliessen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Der Staatsrat ist der Meinung, dass die Verwaltung der Hochwasser in der Saane – wie im Bericht dargelegt – dank

einer Strategie zur vorsorglichen Senkung der Stauseen von Rossens und Montsalvens verbessert werden muss:

1. Im Hinblick auf die Verwaltung von Hochwasserereignissen muss die bestehende Konzession durch eine Vereinbarung zwischen dem Staat und der Groupe E ergänzt werden.
2. Die operative Führung der Stauanlagen soll weiterhin Sache des Konzessionsinhabers sein. Der Staat muss aber bei einem Alarm aufgrund des Vorhersagemodells präventive Staupegelabsenkungen anordnen können.
3. Das Tiefbauamt als Vertreter des Staats sowie die Groupe E müssen die dazu nötigen Instrumente vorsehen.
4. In der Vereinbarung müssen insbesondere auch die finanziellen Kompensationen für die Hochwasserregulierung geregelt werden. Da die flussabwärts gelegenen Gebiete profitieren, scheint sich die Einbindung des Kantons Bern aufzudrängen. Genauso ist der Bund als Aufsichtsbehörde der Sperren einzubeziehen.

Der Staat stützt sich dabei auf Artikel 32 des Gesetzes über die öffentlichen Sachen, der vorsieht, dass das Ge-

meinwesen den Berechtigten anhalten kann, sich an den Schutzmassnahmen zu beteiligen. In den meisten Fällen werden die Hochwasservorhersagen eine bessere Nutzung der Wasservolumen und somit einen Produktivitätsgewinn ermöglichen. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein zu grosses Hochwasservolumen vorausgesagt wird, was wiederum einen finanziellen Verlust zur Folge haben kann. Im finanziellen Teil der Vereinbarung werden diese Gewinne und Verluste berücksichtigt werden müssen.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Anhang: LCH/EPFL-Bericht vom November 2006 (der Bericht kann nur auf der Website der Amtlichen Veröffentlichungen (<http://admin.fr.ch/botschaften>) eingesehen werden).

Projet du 21.08.2007

Entwurf vom 21.08.2007

Décret

N° 27

du

relatif aux naturalisations

*Ce décret des naturalisations est disponible,
sur demande, en version papier
auprès de la Chancellerie d'Etat.*

Dekret

Nr. 27

vom

über die Einbürgerungen

*Dieses Dekret über die Einbürgerungen ist
auf Verlangen auf Papier bei der
Staatskanzlei erhältlich.*

Motion N° 135.06 Alex Glardon/Jacques Bourgeois
(anciennement motion Damien Piller/Marie-Hélène Brouchoud Bapst) Loi sur l'exercice du commerce

Réponse du Conseil d'Etat

1. Depuis le 1^{er} janvier 1999, date de l'entrée en vigueur de la loi sur l'exercice du commerce (LCom; RSF 940.1), les heures d'ouverture des commerces sont réglées de manière uniforme pour tout le territoire cantonal, sous réserve de quelques compétences communales résiduelles et d'autres exceptions concernant les zones à vocation touristique. L'horaire de base est réglé à l'article 7 LCom, qui autorise l'ouverture des commerces de 6 à 19 heures du lundi au vendredi et de 6 à 16 heures le samedi. Les communes peuvent en outre prévoir une ouverture nocturne hebdomadaire (jusqu'à 21 heures au maximum). Ces dispositions sont le résultat d'intenses discussions qui avaient été menées en 1996 entre les milieux concernés, suite au refus par le peuple d'un premier projet, plus généreux en termes d'heures d'ouverture. Pour davantage de détails concernant la genèse et le contenu de la LCom, nous renvoyons à la réponse du Conseil d'Etat à la motion N° 085.00 des députés Raymonde Favre et Robert Biemann du 4 mai 2000, portant sur le même objet que la présente motion.

Dans son ensemble, le régime actuel a fait ses preuves, quand bien même les heures d'ouverture des commerces constituent un sujet politique lancinant, non seulement dans le canton de Fribourg. La fermeture des commerces à 16 heures le samedi a toutefois rapidement fait l'objet de contestations de la part des exploitants de grandes surfaces. A peine une année après l'entrée en vigueur de la LCom, une motion déposée par les députés Raymonde Favre et Robert Biemann demandait ainsi de fixer l'heure de fermeture à 17 heures le samedi. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat invitait le Grand Conseil à rejeter cette motion, estimant «qu'une modification de l'article 7 de la loi sur l'exercice du commerce serait inopportune ou pour le moins prématurée.» Conscient des tendances à la libéralisation qui règnent dans d'autres cantons, le Conseil d'Etat rappelait alors «que la solution en vigueur est l'expression d'un consensus grâce auquel un deuxième référendum a pu être évité.» Le 7 mars 2001, le Grand Conseil a rejeté la motion Favre/Biemann par 83 voix contre 30.

2. Six années se sont écoulées depuis le rejet de la motion Favre/Biemann. Depuis lors, les habitudes des consommateurs ainsi que les régimes légaux dans de nombreux cantons ont subi une évolution qui tend vers une certaine libéralisation. S'agissant de l'heure de fermeture le samedi, la plupart des cantons fixe celle-ci à 17 heures, certains même à 18 heures (SH, Ville de Lausanne). Seuls les cantons de Lucerne et de Soleure pratiquent encore la fermeture à 16 heures. Dans le canton de Berne, les commerces peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2007, ouvrir le samedi jusqu'à 17 heures.

La motion introduite par les députés Piller et Brouchoud Bapst s'inscrit dans ce contexte général tendant vers une libéralisation partielle des heures d'ouverture des commerces. Une extension modérée de l'horaire d'ouverture du samedi semble ainsi justifiée, si l'on tient compte des horaires pratiqués dans les cantons voisins et de l'intérêt légitime des commerçants fribourgeois à pouvoir bénéficier d'un cadre légal comparable à celui qui s'applique à leurs concurrents. Cela dit, dans la plupart des cantons qui ont opéré ces dernières années une extension des horaires d'ouverture, celle-ci s'est traduite par d'importantes compensations en faveur des employés de la vente, notamment dans l'aménagement des conditions de travail et dans la conclusion de conventions collectives. Ainsi, la municipalité de Lausanne a récemment fixé l'heure de fermeture du samedi à 18 heures (précédemment 17 heures), suite à la conclusion d'une convention collective de travail (CCT) fixant un salaire minimal pour le personnel de la vente.

Alors que les démarches entreprises dans d'autres cantons ont été, en règle générale, précédées de négociations et d'accords entre les partenaires sociaux, il n'en est pas de même pour le canton de Fribourg. Les motionnaires n'ont en effet proposé aucune compensation, mais se sont contentés de renvoyer à la législation fédérale sur le travail qui, selon eux, offre une protection suffisante des intérêts des salariés. Ils remettent ainsi en cause le consensus obtenu par les partenaires sociaux en 1997, suite au refus par le peuple de la première version de la LCom. Un effort conjoint de la Direction de la sécurité et de la justice et de la Direction de l'économie et de l'emploi de débloquer la situation par une démarche tripartite n'a malheureusement pas abouti, dans la mesure où les positions des partenaires sociaux semblent en l'état inconciliables.

Après avoir soigneusement pondéré les intérêts en cause, le Conseil d'Etat est cependant d'avis qu'un maintien de l'heure de fermeture le samedi à 16 heures ne se justifie plus et pénaliserait inutilement les commerçants de notre canton face à leurs concurrents dans les cantons voisins. En cas d'acceptation de la motion Glardon-Bourgeois, le Conseil d'Etat proposera toutefois, parallèlement à l'extension de l'heure de fermeture du samedi, de limiter à 20 heures (au lieu de 21 heures) l'ouverture nocturne que les communes peuvent accorder à leurs commerces une fois par semaine.

En outre, le Conseil d'Etat invite une nouvelle fois les partenaires sociaux à entamer des négociations visant la conclusion rapide d'une convention collective de travail pour le commerce de détail. Si ces négociations venaient à échouer une nouvelle fois, le Conseil d'Etat envisagera l'adoption d'un contrat-type de travail pour le commerce de détail.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose l'acceptation de cette motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en p. 937.

Motion Nr. 135.06 Alex Glardon/Jacques Bourgeois
(vormals Motion Damien Piller/Marie-Hélène Brouchoud Bapst) Gesetz über die Ausübung des Handels

Antwort des Staatsrates

1. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Ausübung des Handels am 1. Januar 1999 (HAG; SGF 940.1), sind die Geschäftsöffnungszeiten für das ganze Kantonsgebiet einheitlich geregelt, unter Vorbehalt gewisser kommunaler Kompetenzen sowie anderer Ausnahmen betreffend Tourismusgemeinden. Grundsätzlich werden die Öffnungszeiten durch den Artikel 7 HaG geregelt, welcher die Öffnung der Geschäfte von Montag bis Freitag von 6 bis 19 Uhr und am Samstag von 6 bis 16 Uhr gestattet. Ausserdem dürfen die Gemeinden einen wöchentlichen Abendverkauf vorsehen (bis spätestens 21 Uhr). Diese Bestimmungen sind das Ergebnis eingehender Verhandlungen, welche 1996 zwischen den beteiligten Kreisen geführt worden waren, nachdem das Volk einen ersten, grosszügigeren Entwurf in Sachen Öffnungszeiten verworfen hatte. Für weitere Einzelheiten betreffend Entstehung und Inhalt des HAG weisen wir auf die Antwort des Staatsrates auf die Motion Nr. 085.00 der Grossräte Raymonde Favre und Robert Biemann vom 4. Mai 2000 hin, welche denselben Inhalt aufwies wie die vorliegende Motion.

Im Grossen und Ganzen hat sich die bestehende Regelung bewährt, obwohl die Geschäftsöffnungszeiten ein politisch heikles Thema darstellen, und dies nicht nur im Kanton Freiburg. Die Schliessung der Geschäfte samstags um 16 Uhr ist jedenfalls bei Betreibern von Einkaufszentren schnell auf Ablehnung gestossen. So reichten die Grossräte Raymonde Favre und Robert Biemann kaum ein Jahr nach Inkrafttreten des HAG eine Motion ein, um die Schliessungszeit der Geschäfte Samstag wieder auf 17 Uhr festzulegen. In seiner Antwort empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat die Motion abzulehnen, weil «eine Änderung des Artikels 7 des Gesetzes über die Ausübung des Handels nicht angebracht oder zumindest verfrüht wäre.» Im Bewusstsein, dass in anderen Kantonen Liberalisierungstendenzen bestehen, wies der Staatsrat darauf hin, «dass die heutige Regelung aufgrund eines Konsenses zustande gekommen ist, dank welchem ein zweites Referendum verhindert werden konnte.» Am 7. März 2001 hat der Grosse Rat die Motion Favre/Biemann mit 83 zu 30 Stimmen verworfen.

2. Seit der Ablehnung der Motion Favre/Biemann sind 6 Jahre verflossen. Die Konsumgewohnheiten sowie die gesetzlichen Regelungen haben sich seither in verschiedenen Kantonen zu Gunsten einer gewissen Liberalisierung verändert. Was die samstägliche Schliessungszeit anbelangt, hat die Mehrheit der Kantone diese auf 17 Uhr festgelegt, einige sogar auf 18 Uhr (SH, Stadt Lausanne). Allein die Kantone Luzern und Solothurn behalten noch die Geschäftsschliessungszeit um 16 Uhr bei. Im Kan-

ton Bern dürfen die Geschäfte seit dem 1. Januar 2007 am Samstag bis 17 Uhr öffnen.

Die von den Grossräten Piller und Brouchoud Bapst eingereichte Motion folgt der allgemeinen Tendenz zur beschränkten Liberalisierung der Geschäftsöffnungszeiten. Eine geringe Verlängerung der Öffnungszeiten am Samstag scheint deshalb, in Anbetracht der in den benachbarten Kantonen angewandten Öffnungszeiten und der legitimen Interessen der Freiburger Gewerbetreibenden, über vergleichbare gesetzliche Voraussetzungen zu verfügen wie ihre Konkurrenten, gerechtfertigt. Allerdings wurde in den meisten Kantonen, welche in den vergangenen Jahren eine Verlängerung der Öffnungszeiten beschlossen haben, diese Liberalisierung durch wesentliche Kompensationen zu Gunsten des Verkaufspersonals ausgeglichen, insbesondere durch verbesserte Arbeitsbedingungen und durch den Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen. So hat z. B. die Stadt Lausanne neulich die Schliessungszeit am Samstag auf 18 Uhr festgelegt (vorher 17 Uhr), dies infolge des Abschlusses eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV), welcher einen Mindestlohn für das Verkaufspersonal garantiert.

Während die in anderen Kantonen unternommenen Schritte in der Regel von Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern eingeleitet wurden, ist dies im Kanton Freiburg nicht der Fall. In der Tat haben die Motionäre keine Gegenleistungen vorgeschlagen, sondern haben sich damit begnügt, auf das eidgenössische Arbeitsgesetz hinzuweisen, welches ihrer Auffassung nach einen ausreichenden Schutz der Interessen der Arbeitnehmer gewährleistet. Dadurch haben sie eine Situation geschaffen, welche den Konsens, der 1997 nach der Ablehnung des ersten Entwurfs des HaGes durch das Volk zustande gekommen war, wieder in Frage stellt. Der Versuch der Sicherheits- und Justizdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion, die Situation durch Einbezug der beiden Sozialpartner in Bewegung zu bringen, hat sich leider als erfolglos erwiesen, da sich die Positionen der Sozialpartner als unvereinbar herausgestellt haben.

Nach einer sorgfältigen Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen gelangt der Staatsrat jedoch zum Schluss, dass ein Festhalten an der Schliessungszeit am Samstag um 16 Uhr nicht mehr gerechtfertigt ist, weil diese Praxis die Gewerbetreibenden unseres Kantons gegenüber ihren Konkurrenten in den Nachbarkantonen unnötigerweise benachteiligt. Für den Fall, dass die Motion Glardon/Bourgeois angenommen wird, wird der Staatsrat allerdings vorschlagen, parallel zur Verlängerung der Öffnungszeiten am Samstag den wöchentlichen Abendverkauf, den die Gemeinden ihren Gewerbetreibenden erlauben dürfen, auf 20 Uhr zu beschränken (anstatt 21 Uhr).

Des Weiteren fordert der Staatsrat die Sozialpartner erneut auf, Verhandlungen aufzunehmen, um so rasch wie möglich einen Gesamtarbeitsvertrag für den Detailhandel abzuschliessen. Falls diese Verhandlungen erneut scheitern sollten, wird sich der Staatsrat veranlasst sehen, einen Normalarbeitsvertrag (NAV) für den Detailhandel einzuführen.

Der Staatsrat beantragt Ihnen, diese Motion erheblich zu erklären.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblichkeitserklärung dieser Motion befinden sich auf Seite 937.

Motion N° 146.06 Charly Haenni (loi sur la promotion économique [LPEc])

Réponse du Conseil d'Etat

La loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc) ne contient aucune disposition permettant le financement par le canton de fonds régionaux. De tels fonds, destinés à soutenir des projets régionaux, ont été créés par l'association régionale La Gruyère, la *Region Sense* et l'association Ascobroye; ils sont alimentés uniquement par les communes des districts concernés. Leur création s'est révélée très positive pour le développement régional.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a exposé dans son rapport du 10 octobre 2006 sur le postulat N° 225.03 Jacques Bourgeois/Pascal Kuenlin en faveur d'une politique régionale forte et coordonnée, rapport dont le Grand Conseil a pris acte le 3 novembre 2006, le Parlement fédéral a adopté récemment une loi sur la nouvelle politique régionale (NPR), dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2008 et qui exige, parmi d'autres modifications de la législation cantonale, une révision de la LPEc.

La NPR tendra à améliorer la compétitivité des régions, à y générer de la valeur ajoutée et, indirectement, à contribuer à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales.

En conséquence, aux mesures financières déjà prévues par la LPEc s'ajouteront des mesures de soutien aux projets fondés sur la nouvelle politique régionale, de sorte que le canton et ses régions disposeront d'instruments adéquats et suffisants pour assurer le développement régional et poursuivre une politique de croissance.

Ainsi qu'elle le fait actuellement, la Promotion économique continuera à coordonner l'octroi de toutes les aides prévues par la LPEc. Il n'est pas envisagé de déléguer aux régions ses compétences et celles des organes de décision que sont la Commission des mesures d'aide en matière de promotion économique et le Conseil d'Etat, ni de mettre en place, à l'exemple du canton de Vaud, des antennes de promotion économique dans les régions.

Le financement par le canton de fonds régionaux pourrait par ailleurs entraîner de graves incohérences. Il ne serait en particulier pas admissible qu'un projet ne répondant pas aux conditions d'octroi de l'aide cantonale puisse bénéficier de celle du fonds régional proposé et être ainsi, indirectement, soutenu par le canton.

Selon le concept NPR de la Confédération, la politique régionale ne peut réussir que si le canton, exerçant un rôle de pilote, est capable de développer, en étroite collaboration avec ces régions, une politique volontaire de croissance. Un soutien direct des fonds régionaux irait à l'encontre de ce concept. Seuls des projets pourront bénéficier d'un financement fédéral et cantonal. Pour ce motif, les dispositions de la LPEc en cours de révision qui concrétisent la NPR prévoient un soutien indirect aux régions sur la base des projets qu'elles présenteront.

L'objectif général d'un soutien aux régions, qui est visé par la motion du député Haenni, sera ainsi réalisé de manière compatible avec le projet NPR de la Confédération.

En conclusion, nous vous proposons de rejeter cette motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en p. 1019.

Motion Nr. 146.06 Charly Haenni (Gesetz über die Wirtschaftsförderung [WFG])

Antwort des Staatsrats

Das Gesetz vom 3. Oktober 1996 über die Wirtschaftsförderung (WFG) enthält keine Bestimmungen über die Finanzierung von Regionalfonds durch den Kanton. Derartige Fonds, die der Unterstützung von regionalen Projekten dienen, wurden von den Regionalverbänden La Gruyère, Region Sense und Ascobroye geschaffen; sie werden allein durch die Gemeinden der betroffenen Bezirke finanziert. Für die Entwicklung der Regionen haben sich diese Fonds als sehr nützlich erwiesen.

Das Bundesparlament verabschiedete kürzlich ein Gesetz über die Regionalpolitik, dessen Inkrafttreten auf den 1. Januar 2008 vorgesehen ist und das neben anderen Änderungen der kantonalen Gesetzgebung auch eine Revision des WFG erforderlich machen wird. Dies wurde bereits im Bericht des Staatsrats vom 10. Oktober 2006 zum Postulat Nr. 225.03 Jacques Bourgeois/Pascal Kuenlin für eine starke und koordinierte Regionalpolitik dargelegt, den der Grosse Rat am 3. November 2006 zur Kenntnis genommen hat.

Die neue Regionalpolitik (NRP) wird die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen stärken, deren Wertschöpfung erhöhen und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Regionen, zur Bewahrung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen.

Zusätzlich zu den im WFG bereits vorgesehenen Massnahmen werden folglich weitere Massnahmen zur Unterstützung von Projekten vorgesehen, die im Rahmen der neuen Regionalpolitik aufgestellt werden. Auf diese Weise werden der Kanton und die Regionen über geeignete und ausreichende Instrumente verfügen, um die Entwicklung der Regionen sicherzustellen und ihre Wachstumspolitik fortzusetzen.

Wie bisher wird die Wirtschaftsförderung Freiburg die Gewährung aller Hilfen gemäss WFG koordinieren. Es ist nicht vorgesehen, den Regionen ihre Kompetenzen und die der Entscheidungsorgane – nämlich der Kommission für Wirtschaftsförderungsmassnahmen und des Staatsrats – zu übertragen. Auch ist nicht vorgesehen, nach dem Beispiel des Kantons Waadt in den Regionen Geschäftsstellen der Wirtschaftsförderung zu eröffnen.

Die Finanzierung von Regionalfonds durch den Kanton könnte ausserdem zu gravierenden Unstimmigkeiten führen. Insbesondere wäre es nicht akzeptierbar, dass ein Projekt, das die Bedingungen für die Gewährung von kantonalen Beiträgen nicht erfüllt, in den Genuss von Beiträgen aus dem Regionalfonds gelangt und so indirekt doch vom Kanton unterstützt wird.

Gemäss dem NRP-Konzept des Bundes kann die Regionalpolitik nur gelingen, wenn der Kanton als Leitfigur in der Lage ist, in enger Zusammenarbeit mit den Regionen eine Wachstumspolitik auf freiwilliger Basis zu entwickeln. Eine direkte Unterstützung der Regionalfonds würde diesem Konzept widersprechen. Nur konkrete Projekte können in den Genuss der Beiträge des Bundes und des Kantons gelangen. Aus diesem Grund wird das zurzeit in Revision befindliche WFG mit Bestimmungen zur Umsetzung der NRP ergänzt werden, die eine indirekte Unterstützung der Regionen auf der Basis der von ihnen vorgelegten Projekte vorsehen.

Das zugrundeliegende Ziel der Motion von Grossrat Haenni, nämlich die Unterstützung der Regionen, wird auf diese Weise unter Beachtung des NRP-Konzepts des Bundes realisiert.

Der Staatsrat beantragt Ihnen deshalb, diese Motion abzulehnen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblichkeitserklärung dieser Motion befinden sich auf Seite 1019.

Motion N° 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les impôts communaux: suppression de l'impôt personnel)

Réponse du Conseil d'Etat

La base légale permettant aux communes de percevoir un impôt personnel est l'article 14 de la loi sur les impôts communaux (LlCo, RSF 632.1). Cette disposition a la teneur suivante:

Art. 14 Impôt personnel

¹ Les communes peuvent prélever un impôt personnel atteignant tous les contribuables (personnes physiques et morales) domiciliés ou en séjour depuis plus de trois mois dans la commune.

² Cet impôt peut être fixé de 5 à 50 francs.

³ Sont exemptés de l'impôt personnel:

- a) les personnes qui n'ont pas atteint l'âge de 20 ans révolus;
- b) les femmes mariées;
- c) les apprentis et étudiants sans revenus imposables;
- d) les personnes notoirement indigentes.

⁴ Il n'y a pas de répartition intercommunale de l'impôt personnel.

Les motionnaires relèvent que peu de communes recourent à cet impôt. On peut en effet constater que le nombre de communes percevant encore cet impôt est de 6. Le nombre de communes concernées directement par la motion est donc plutôt bas et le rendement de cet impôt est très faible, notamment en comparaison avec les frais de perception qu'il engendre.

Sur la base des comptes 2005, on peut constater ce qui suit: le rendement total de cet impôt pour les 6 communes qui le perçoivent était de 225 000 francs. La commune la plus grande parmi celles-ci a des recettes de l'ordre de 168 000 francs, et la commune la plus petite en a pour 3300 francs.

Les motionnaires mettent leur intervention en relation avec la non-exonération des partenaires enregistrés, choix qui a été effectué par le législateur au moment d'adapter la législation fribourgeoise à la loi sur le partenariat enregistré. D'aucuns estimaient alors qu'il n'était plus guère défendable de prévoir une exemption des femmes mariées, mais que c'était en réalité l'impôt personnel comme tel qui devait être remis en cause.

Toutefois, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un impôt purement communal, le Conseil d'Etat tenait à consulter l'Association des communes fribourgeoises pour avoir son avis quant à une éventuelle suppression de l'article 14 LlCo. Cette consultation a eu lieu en automne 2006. L'Association des communes fribourgeoises estime que cet impôt n'a plus beaucoup de signification et que l'abandon de cet impôt paraît justifiable, l'autonomie des communes concernées demeurant toutefois réservée.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les arguments plaidant pour l'abolition de l'impôt personnel, notamment le faible montant de l'impôt, le nombre restreint de communes recourant à cette ressource fiscale, le régime d'exonération et les frais de perception, l'emportent sur le souci de préserver la possibilité pour les communes qui le souhaitent de percevoir cet impôt. Les 6 communes concernées, à savoir Auboranges, Courgevax, Ecublens, Gempenach, Jaun et Morat pourront certainement compenser la disparition de ces recettes par d'autres moyens.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération cette motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en p. 951.

**Motion Nr. 155.06 Denis Boivin/Guy-Noël Jelk
(Gesetz über die Gemeindesteuern [Aufhebung der Personalsteuer])**

Antwort des Staatsrats

Bei der gesetzlichen Grundlage, die es den Gemeinden ermöglicht, eine Personalsteuer zu erheben, handelt es sich um Artikel 14 des Gesetzes über die Gemeindesteuer (GStG, SGF 632.1). Diese Bestimmung lautet wie folgt:

Art. 14 Personalsteuer

¹ Die Gemeinden können eine auf sämtliche Steuerpflichtigen (natürliche oder juristische Personen), die in der Gemeinde wohnhaft sind oder sich hier seit mehr als drei Monaten aufhalten, anwendbare Personalsteuer erheben.

² Diese Steuer kann auf 5 Franken bis 50 Franken festgesetzt werden.

³ Von der Personalsteuer sind befreit:

- a) Personen, die das 20. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben;
- b) verheiratete Frauen;
- c) Lehrlinge und Studenten ohne steuerbares Einkommen;
- d) offensichtlich unbemittelte Personen.

⁴ Es findet keine interkommunale Verteilung der Personalsteuer statt.

Die Motionäre weisen darauf hin, dass nur wenige Gemeinden auf diese Steuer zurückgreifen. Es lässt sich tatsächlich feststellen, dass nur noch 6 Gemeinden eine Personalsteuer erheben. Die Anzahl Gemeinden, die von dieser Motion direkt betroffen sind, ist somit eher tief und der Steuerertrag nicht sehr bedeutend, vor allem im Vergleich mit den durch die Erhebung verursachten Kosten.

Anhand der Rechnung 2005 lässt sich Folgendes feststellen: Der Ertrag dieser Steuer belief sich für die 6 Gemeinden, die sie erhoben, auf insgesamt 225 000 Franken. Bei der grössten Gemeinde waren die Einnahmen in der Grössenordnung von 168 000 Franken, bei der kleinsten lagen sie bei 3300 Franken.

Die Motionäre nehmen in ihrem Vorstoss Bezug darauf, dass eingetragene Partner nicht von dieser Steuer befreit werden, eine Wahl, die der Gesetzgeber traf, als er die freiburgische Gesetzgebung an das Gesetz über die eingetragene Partnerschaft anpasste. Einige waren der Ansicht, dass es kaum noch vertretbar sei, eine Steuerbefreiung für verheiratete Frauen vorzusehen, dass es hier jedoch in Wirklichkeit um die Personalsteuer als solche gehe, die in Frage gestellt werden müsse.

In Anbetracht dessen, dass es sich um eine rein kommunale Steuer handelt, lag dem Staatsrat jedoch daran,

die Ansicht des Freiburger Gemeindeverbands zu einer eventuellen Aufhebung von Artikel 14 GStG in Erfahrung zu bringen, und konsultierte ihn dazu im Herbst 2006. Der Freiburger Gemeindeverband schätzt, dass dieser Steuer nicht mehr viel Bedeutung zukommt und eine Aufhebung dieser Steuer vertretbar scheint, wobei die Autonomie der betreffenden Gemeinden jedoch vorbehalten bleibt.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Argumente, die für eine Aufhebung der Personalsteuer sprechen, namentlich der geringe Betrag der Steuer, die wenigen Gemeinden, die auf diese Steuereinnahmen zurückgreifen, die Regelung der Steuerbefreiung und die Kosten für die Erhebung der Steuer, sich gegenüber dem Anliegen, den Gemeinden, die es wünschen, die Erhebung dieser Steuer weiterhin zu ermöglichen, durchzusetzen. Den 6 betroffenen Gemeinden Auboranges, Courgevau, Ecublens, Gempenach, Jaun und Murten bieten sich sicherlich andere Möglichkeiten, um den Wegfall dieser Einnahmen kompensieren zu können.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher, diese Motion für erheblich zu erklären.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf Seite 951.

Motion N° 159.06 Jean-Denis Geinoz (anciennement motion Denis Boivin) (modification de la loi sur l'exercice des droits politiques [mise en place d'un registre des partis politiques])

Réponse du Conseil d'Etat

Le motionnaire poursuit l'objectif de décharger les partis politiques actifs au plan cantonal d'une partie de leurs tâches administratives, à savoir la récolte de signatures à l'appui des listes électorales, moyennant leur inscription dans un registre central.

A défaut de précisions particulières, le Conseil d'Etat part de l'idée que le motionnaire, à l'instar de la solution adoptée dans la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) et la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC), entend par là certains partis politiques au sens traditionnel du terme et certains groupes d'électeurs et d'électrices. Tel est en tout cas le sens qui doit être donné à la présente réponse.

On peut imaginer avec le motionnaire, qu'en déléguant les partis politiques et groupements cantonaux de cette charge qu'il considère comme inutile pour eux, ceux-ci pourront se consacrer davantage à leurs tâches politiques. Cette charge correspond concrètement aux exigences suivantes:

- a) En cas **d'élections communales**, elle consiste à récolter de **5 à 20 signatures** de personnes domiciliées dans la commune en cause et ayant l'exercice

des droits politiques. Le nombre exact de signatures exigées est fixé par la loi (article 65 al. 2 LEDP et art. 85 al. 3 LEDP) en fonction de la population dite «légale» de chaque commune, à savoir:

- **5 signatures** pour les communes ayant une population légale inférieure à 100 personnes;
 - **10 signatures** pour les communes ayant une population légale de 100 à 300 personnes;
 - **15 signatures** pour les communes ayant une population légale de 301 à 600 personnes;
 - **20 signatures** pour les communes dont la population légale est supérieure à 600 personnes.
- b) Dans le cas de **l'élection au Grand Conseil**, elle consiste à récolter au moins **50 signatures** de personnes domiciliées dans le cercle électoral en cause ayant l'exercice des droits politiques (article 65 al. 1 LEDP).
- c) Dans le cas de **l'élection des préfets**, elle consiste à récolter au moins **50 signatures** de personnes domiciliées dans le district en cause ayant l'exercice des droits politiques (article 85 al. 2 LEDP).
- d) Dans le cas de l'élection au **Conseil des Etats** et au **Conseil d'Etat**, cette charge consiste à récolter au moins **50 signatures** de personnes domiciliées dans le canton et ayant l'exercice des droits politiques (article 85 al. 1 LEDP).

L'article 139 de la nouvelle Constitution cantonale, cité par le motionnaire, relève cependant que: «Les partis politiques contribuent de manière importante au fonctionnement de la démocratie; l'Etat et les communes peuvent les soutenir financièrement». L'article 137 de la Constitution fédérale souligne une idée analogue, à savoir que: «Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaire».

Au niveau fédéral, le principe précité a été interprété comme permettant de favoriser la tâche des partis politiques lors de la préparation des élections fédérales. A l'heure de la concrétisation de l'art. 137 de la Constitution fédérale dans la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), le législateur fédéral a ainsi introduit un registre des partis politiques en raison des motifs essentiels suivants: «L'existence des partis politiques ayant été entérinée dans le droit constitutionnel, il convient désormais de l'inscrire comme il se doit dans la loi, en faisant en sorte que les partis jouissant d'une audience notable au plan fédéral puissent, à certaines conditions – au demeurant peu contraignantes –, se faire inscrire officiellement à la Chancellerie fédérale et bénéficier en contrepartie de quelques avantages au moment de préparer les élections fédérales (*Message* du 30 novembre 2001 concernant une modification de la loi fédérale sur les droits politiques, dans la *Feuille fédérale* 2001 VI, p. 6052)».

En droit fédéral, c'est l'article 76a LDP qui sert de base à ce registre des partis politiques. Il a la teneur suivante:

¹ *Un parti politique peut se faire officiellement enregistrer par la Chancellerie fédérale à condition:*

- a. *qu'il revête la forme juridique d'une association au sens des articles 60 à 79 du code civil;*
- b. *qu'il compte au moins un député au Conseil national sous le même nom ou qu'il soit représenté dans au moins trois parlements cantonaux par au moins trois députés par parlement.*

² *Tout parti politique qui désire se faire inscrire dans le registre des partis communique à la Chancellerie fédérale les documents et les données suivants:*

- a. *un exemplaire de ses statuts et tout changement ultérieur;*
- b. *son nom officiel et l'adresse de son siège;*
- c. *le nom et l'adresse du président et du secrétaire du parti national.*

³ *La Chancellerie fédérale tient le registre des données fournies par les partis politiques. Ce registre est public. L'Assemblée fédérale fixe les modalités dans une ordonnance.*

Les modalités relatives au registre des partis politiques sont précisées dans l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques du 13 décembre 2002 (art. 76a al. 3 LDP). Il ressort en particulier du Message publié à l'appui de cette ordonnance (*Message* du 20 septembre 2002 concernant l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le registre des partis politiques, dans la *Feuille fédérale* 2002 V, p. 5627) que: «La quasi-totalité des partis politiques suisses souffrent aujourd'hui d'une surcharge chronique de leur appareil, assez léger du reste, alors que la complexité des problèmes s'accroît et que les solutions politiques exigent un savoir pointu dans tous les domaines [...]. Pour faciliter la tâche des partis, il faut en premier lieu faire la part des choses et distinguer, par des critères bien établis, ceux des groupements de citoyens qui sont de vrais partis politiques des groupuscules de tout bord qui éclosent de préférence au début de l'année des élections pour s'éclipser sur la pointe des pieds en décembre. Ne devraient dès lors profiter des facilités accordées que les partis politiques qui ont une audience certaine dans la population et qui travaillent à long terme à former l'opinion politique des citoyens. Deux aspects sont donc primordiaux: un minimum de travail dans le temps et une assise dans la population».

Une telle mesure devrait aussi induire un certain allègement pour les organes administratifs chargés de procéder à la vérification des listes de signatures. S'agissant de la tenue du registre cette tâche devrait être confiée à la Chancellerie d'Etat.

Le Conseil d'Etat peut soutenir le projet d'instituer un registre cantonal des partis politiques et groupements d'électeurs à l'image de celui créé au niveau fédéral. L'enregistrement dans ce registre devrait être mis en œuvre en suivant des principes analogues à ceux fixés à l'art. 76a al. 1 LDP. Il s'agirait dès lors de repren-

dre, en les aménageant à l'échelle cantonale (canton, districts et/ou cercles électoraux), certaines des règles fixées à cet article. La définition des partis politiques et/ou groupes d'électeurs susceptibles de se faire inscrire dans le registre pourrait aussi s'inspirer des règles fixées dans la loi sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale.

Dans le même esprit, et constatant aussi que les élections communales donnent parfois naissance à des nouveaux groupements politiques, et que cela contribue souvent à garnir des exécutifs communaux, le Conseil d'Etat pense qu'à l'échelle communale, les partis politiques ou groupements inscrits dans le registre cantonal et les partis politiques ou groupements non inscrits dans ce registre devraient demeurer sur un pied d'égalité. Il s'ensuit que les avantages tirés d'une inscription au registre électoral ne devraient valoir que pour les élections cantonales et celles des préfets.

Proposition du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'Etat propose d'accepter cette motion pour ce qui concerne les élections du Conseil des Etats, du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et des préfets, mais de la rejeter pour les élections des autorités communales.
 2. Au cas où ce fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion dans son ensemble.
- La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en p. 952.

Motion Nr. 159.06 Jean-Denis Geinoz (vormals Motion Denis Boivin) (Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte [Schaffung eines Parteienregisters])

Antwort des Staatsrats

Der Motionär möchte die auf kantonaler Ebene aktiven politischen Parteien von einem Teil ihrer administrativen Aufgaben, nämlich der Sammlung der Stimmen zur Stützung der Wahllisten, durch ihre Eintragung in ein zentrales Register entlasten.

In Ermangelung genauerer Angaben geht der Staatsrat davon aus, dass der Motionär am Beispiel des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) und des Gesetzes über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten (BWKG) bestimmte politische Parteien im herkömmlichen Sinne sowie bestimmte Wählergruppen meint. Auf jeden Fall ist dies in dieser Antwort so zu verstehen.

Man kann sich vorstellen, dass die kantonalen politischen Parteien und Wählergruppen mehr Zeit für ihre politischen Aufgaben haben werden, wenn sie von dieser vom Motionär als unnütz bezeichneten Aufgabe entlastet werden. Die Aufgabe beinhaltet konkret, dass:

- a) bei **kommunalen Wahlen 5 bis 20 Unterschriften** von Stimmberechtigten mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde gesammelt werden müssen. Die exakte Zahl der verlangten Unterschriften ist im Gesetz (Artikel 65 Abs. 2 PRG und Artikel 85 Abs. 3 PRG) entsprechend der sog. «zivilrechtlichen» Bevölkerung jeder Gemeinde festgelegt:
 - **5 Unterschriften** in Gemeinden mit einer zivilrechtlichen Bevölkerung von weniger als 100 Personen;
 - **10 Unterschriften** in Gemeinden mit einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 100 bis 300 Personen;
 - **15 Unterschriften** in Gemeinden mit einer zivilrechtlichen Bevölkerung von 301 bis 600 Personen;
 - **20 Unterschriften** in Gemeinden mit einer zivilrechtlichen Bevölkerung von mehr als 600 Personen.
- b) bei **Grossratswahlen** mindestens **50 Unterschriften** von im entsprechenden Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten gesammelt werden müssen (Artikel 65 Abs. 1 PRG).
- c) bei der **Wahl der Oberamtmänner** mindestens **50 Unterschriften** von im betreffenden Bezirk wohnhaften Stimmberechtigten gesammelt werden müssen (Artikel 85 Abs. 2 PRG).
- d) bei der Wahl in den **Ständerat** und in den **Staatsrat** mindestens **50 Unterschriften** von im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten gesammelt werden müssen (Artikel 85 Abs. 1 PRG).

In dem vom Motionär zitierten Artikel 139 der neuen Kantonsverfassung heisst es jedoch: «Die politischen Parteien stellen eine bedeutende demokratische Kraft dar; Staat und Gemeinden können sie finanziell unterstützen». Auch in Artikel 137 der Bundesverfassung kommt eine analoge Idee zum Ausdruck: «Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit».

Auf Bundesebene wurde der erwähnte Grundsatz so ausgelegt, dass die politischen Parteien bei ihrer Aufgabe im Rahmen der Vorbereitung der eidgenössischen Wahlen unterstützt werden können. Bei der Umsetzung von Artikel 137 der Bundesverfassung im Rahmen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) hat der eidgenössische Gesetzgeber daher im Wesentlichen aus den folgenden Gründen ein Parteienregister eingeführt: «Die neue Bundesverfassung hat u.a. die Parteien verfassungsrechtlich verankert. Es erscheint sinnvoll, dies auf Gesetzesstufe in geeigneter Weise fortzusetzen: Parteien mit nennenswerter Verbreitung im Bund sollen sich unter bestimmten zurückhaltend formulierten Bedingungen bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen können und dafür bei der Wahlvorbereitung in den Genuss entsprechender Erleichterungen kommen (*Botschaft* vom 30. November 2001

über eine Änderung des *Bundesgesetzes* über die politischen Rechte in Bundesblatt Nr. 51 2001, S. 6402»).

Im Bundesrecht dient Artikel 76 a BPR als Grundlage für das Register der politischen Parteien. Er lautet wie folgt:

¹ *Eine politische Partei kann sich bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen, wenn sie:*

a. *die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Artikel 60–79 des Zivilgesetzbuches aufweist; und*

b. *unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder mit mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantonsparlamenten vertreten ist.*

² *Zur Eintragung ins Parteienregister reicht der Verein der Bundeskanzlei folgende Unterlagen und Angaben ein:*

a. *ein Exemplar der rechtsgültigen Statuten;*

b. *den statutarischen Namen und den Sitz der Partei;*

c. *Namen und Adressen der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen der Bundespartei.*

³ *Die Bundeskanzlei erstellt ein Register über die Angaben der Parteien. Dieses Register ist öffentlich. Einzelheiten regelt die Bundesversammlung in einer Verordnung.*

Die Einzelheiten zu den Parteienregistern sind in der Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister vom 13. Dezember 2002 umgesetzt (Art. 76a Abs. 3 BPR). Aus der Botschaft zu dieser Verordnung geht insbesondere Folgendes hervor (*Botschaft* vom 20. September 2002 zur Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister, in *Bundesblatt* Nr. 39 2002 S. 6077): «Während die Probleme zunehmend komplexer werden und ihre politische Lösung mehr und mehr breite Vernetzung verschiedensten Fachwissens erfordert, leiden nahezu alle politischen Parteien der Schweiz an chronischer Überlastung ihrer kleinen Apparate [...]. Ein solches Register ist erste Voraussetzung für Erleichterungen zugunsten politischer Parteien, weil erst die Registrierung anhand präziser Kriterien erlaubt, Parteien von anderen Gruppierungen jeder Art abzugrenzen, die unter anderem auch Politik machen oder die jeweils ebenso regelmässig zu Beginn eines Wahljahres gegründet werden, wie sie am Ende des Wahljahres lautlos wieder verschwinden. Erleichterungen aber sollten nur jenen politischen Parteien zugute kommen, welche auf Dauer und mit einer minimalen Verbreitung bei der politischen Willensbildung mitwirken. Wesentlich sind also ein Mindestmass an Kontinuität und Verankerung in der Bevölkerung».

Eine solche Massnahme sollte auch eine gewisse Erleichterung für die Verwaltungsorgane schaffen, die mit der Überprüfung der Unterschriftenlisten beauftragt sind. Was die Registerführung betrifft, so sollte diese Aufgabe der Staatskanzlei übertragen werden.

Der Staatsrat kann die Einführung eines kantonalen Registers der Parteien und Wählergruppen nach dem Beispiel des Registers auf Bundesebene unterstützen. Die Aufnahme in dieses Register sollte nach ähnlichen Grundsätzen wie in Artikel 76a Abs. 1 BPR erfolgen. Es sollten also gewisse Vorschriften dieses Artikels übernommen werden, wobei sie jedoch der kantonalen Ebene angepasst werden müssten (Kanton, Bezirk und Wahlkreise). Bei der Definition der politischen Parteien und Wählergruppen, die sich ins Register eintragen lassen dürften, könnte man sich auch an den Vorschriften im Gesetz über die finanzielle Beteiligung des Staates an den Wahlkampfkosten orientieren.

Da bei kommunalen Wahlen manchmal neue politische Gruppierungen entstehen, die dann in den Gemeindeexekutiven Einsitz nehmen, ist der Staatsrat der Ansicht, dass auf Gemeindeebene die im kantonalen Register eingetragenen politischen Parteien und Wählergruppen mit den nicht eingetragenen Parteien und Gruppierungen gleichgestellt werden sollten. Die Vorteile, die sich aus einer Eintragung im Register ergeben, sollten daher nur für die kantonalen Wahlen und die Wahlen ins Oberamt gelten.

Antrag des Staatsrats

1. Der Staatsrat beantragt, diese Motion für erheblich zu erklären, was die Wahlen in den Ständerat, den Grossen Rat, den Staatsrat und das Oberamt betrifft, sie jedoch für die Wahlen der Gemeindebehörden abzulehnen.

2. Sollte diese Aufteilung vom Grossen Rat nicht akzeptiert werden, beantragt der Staatsrat, diese Motion insgesamt abzulehnen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion befinden sich auf Seite 952.

Motion N° 160.06 Denis Boivin/Charly Haenni (reprise du processus encouragement aux fusions de communes)

Réponse du Conseil d'Etat

Le décret du 11 novembre 1999 instituait une nouvelle forme d'encouragement aux fusions de communes. Il comportait deux importantes mesures, soit une aide financière forfaitaire de 400 francs par habitant pondérée par la capacité financière et un délai de 5 ans qui courait jusqu'au 30 avril 2005. A cette date, les assemblées communales et les conseils généraux devaient s'être prononcés sur la convention de fusion.

Ces mesures devaient non seulement permettre d'encourager les fusions, mais également et surtout les accélérer. Les résultats furent les suivants:

– Au 31 décembre 1999, le canton comptait 245 communes. Au 1^{er} janvier 2007, ce nombre de commu-

nes était de 168, soit une réduction de 77 communes.

- En terme de taille, on notera qu'au 31 décembre 1999, la population moyenne d'une commune était de 954 habitants et que cette taille moyenne est passée à 1512. Certains districts ont même vu la population moyenne de leur commune doubler.
- Aujourd'hui, les $\frac{3}{4}$ des communes ont des tailles supérieures à 500 habitants, alors qu'elles n'étaient encore que 44% à fin 1999.

Le nombre de communes a ainsi diminué d'un tiers en 5 ans, la taille moyenne augmentant de moitié environ.

On relèvera enfin que 22 609 806 francs ont été versés aux communes qui ont fusionné à partir du 1^{er} janvier 2000. Auparavant, 20 775 906 francs ont été versés.

Le Conseil d'Etat constate que les buts visés par le décret ont ainsi été en très grande partie atteints et que les résultats peuvent être qualifiés de satisfaisants. Le dispositif mis en place a été efficace. La prorogation du décret relatif à l'encouragement aux fusions de communes a permis à toutes les communes intéressées de mener leurs réflexions sur l'opportunité d'une fusion et les moyens mis à disposition pour les incitations financières ont été suffisants. On doit toutefois admettre que certaines fusions peuvent encore être réalisées, plusieurs d'entre elles étant d'ailleurs à l'étude. La fin des mesures d'encouragement financier n'a pas mis un terme définitif au processus de fusion.

Les motionnaires affirment que l'effort est insuffisant et que le nombre de communes devrait être réduit à 89. Pour ce faire, et si l'on applique les mêmes mesures que le décret du 11 novembre 1999, c'est un montant d'environ 30 millions de francs qu'il faudrait prévoir.

Or, ces dernières années, à de nombreuses reprises, tant le Grand Conseil que le Conseil d'Etat ont rappelé qu'il n'y aurait aucune prolongation des échéances fixées. Les incitations financières prendraient fin au terme du décret et ne seraient pas reconduites. Cet engagement a été pris envers toutes les communes qui ont fait l'effort de la fusion, donc l'effort de respecter les délais. Les mesures d'incitation aux fusions étaient une étape annoncée vers la mise en œuvre d'un nouveau modèle de péréquation financière intercommunale et vers de nouveaux aménagements dans la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Ces nouvelles étapes ont d'ores et déjà été franchies. Un avant-projet de loi sur la péréquation financière intercommunale sera mis en consultation encore cette année. La répartition des tâches entre l'Etat et les communes a été partiellement revue à l'occasion de la mise en œuvre du réseau hospitalier fribourgeois et de la loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Durant la présente législature, le Conseil d'Etat se propose de revisiter également les structures territoriales. Ces travaux concernent également les communes qui y sont d'ailleurs d'ores et déjà associées.

Il s'agira essentiellement de repenser les limites des districts et de réexaminer les tâches des préfets et les relations entre le district et ses communes. Le Conseil d'Etat a mandaté le comité de pilotage des structures territoriales de procéder à des propositions novatrices dans ce domaine. D'autres mesures pourraient suivre ces prochaines années, notamment dans les domaines des cercles scolaires, de la scolarité obligatoire, des établissements pour personnes âgées, voire des forêts. Le Conseil d'Etat entend poursuivre l'examen de la répartition des tâches entre le canton et les communes, n'excluant d'ailleurs pas que certaines tâches puissent être confiées par délégation de tâches aux seules communes qui seront en mesure de les assumer et qui auront pour ce faire une certaine taille critique.

Il faut enfin rappeler que l'article 135 al. 4 de la Constitution cantonale prévoit que lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Le Conseil d'Etat n'hésitera pas à proposer une telle mesure si des communes, de par leur trop petite taille, devaient ne plus pouvoir reconstituer leurs autorités. Dans ces seules circonstances, une aide financière pourrait se justifier. Il s'agirait en quelques sortes de dédommager la commune se voyant forcée d'en accueillir une autre, et ce pour autant que ce fait entraîne une nette dégradation de la situation financière de la nouvelle commune. La mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle passera par ailleurs par une modification de la loi sur les communes.

Les motionnaires proposent également de faire dépendre l'aide provenant de la péréquation financière intercommunale de la taille critique de la commune bénéficiaire. Cet objectif n'a pas été retenu dans l'avant-projet de loi sur la péréquation financière intercommunale. Il serait incompatible avec les effets attendus de la péréquation. Le Conseil d'Etat ne l'envisage pas.

Si le Conseil d'Etat est bien conscient que certaines communes connaîtront ces prochaines années des difficultés dues à leur petite taille, il est d'avis que la prise de conscience de cet état de fait ne doit plus dépendre d'incitations financières. L'Etat poursuivra sa politique d'encouragement en conseillant les communes et en les accompagnant dans le processus de fusion tel que cela s'est pratiqué jusqu'à aujourd'hui. Les préfets seront également priés d'étudier à nouveau la situation dans leur district et de susciter les réflexions nécessaires à ce sujet. Il appartient désormais aux communes elles-mêmes de se donner les moyens d'assumer leurs missions. Le Conseil d'Etat avait suivi avec beaucoup d'intérêt l'enquête de l'Association des communes fribourgeoises sur le degré de rémunération des élus communaux et il souhaite que ce travail de réflexion se poursuive et aboutisse à des propositions concrètes. L'Etat restera toujours à leur disposition pour appuyer leurs démarches.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'objectif chiffré des motionnaires concernant le nombre des communes, mais il est d'avis que ce but doit être atteint sans nouvelles incitations financières en suivant au demeurant la procédure prévue par la loi sur les communes.

En conclusion, et pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat vous recommande de rejeter la motion.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion auront lieu ultérieurement.

Motion Nr. 160.06 Denis Boivin/Charly Haenni
(Wiederaufnahme der Förderung der Gemeindezusammenschlüsse)

Antwort des Staatsrats

Mit dem Dekret vom 11. November 1999 wurde eine neue Form der Förderung von Gemeindefusionen eingeführt. Es enthielt zwei wichtige Massnahmen, nämlich eine pauschale Finanzhilfe von 400 Franken pro Einwohner gewichtet mit der Finanzkraft und eine Frist von 5 Jahren, die bis um 30. April 2005 dauerte. An diesem Datum mussten sich die Gemeindeversammlungen oder Generalräte für oder gegen die Fusionsvereinbarung ausgesprochen haben.

Mit diesen Massnahmen sollten die Gemeindezusammenschlüsse nicht nur gefördert, sondern auch und vor allem beschleunigt werden. Es ergaben sich die folgenden Ergebnisse:

- Am 31. Dezember 1999 gab es im Kanton 245 Gemeinden. Am 1. Januar 2007 waren es noch 168, also 77 Gemeinden weniger.
- In Bezug auf die Grösse, betrug die durchschnittliche Bevölkerung am 31. Dezember 1999 954 Einwohner. Dieser Durchschnitt ist auf 1512 angestiegen. In gewissen Bezirken hat sich die durchschnittliche Bevölkerung der Gemeinde sogar verdoppelt.
- Heute haben $\frac{3}{4}$ der Gemeinden mehr als 500 Einwohner, während dies Ende 1999 nur bei 44% der Gemeinden der Fall war.

Die Anzahl Gemeinden ist somit innerhalb von 5 Jahren um einen Drittel zurückgegangen, während die durchschnittliche Grösse um ungefähr die Hälfte angestiegen ist.

Schliesslich sei erwähnt, dass die Gemeinden, die sich ab dem 1. Januar 2000 zusammengeschlossen haben, 22 609 806 Franken erhalten haben. Davor wurden 20 775 906 Franken ausbezahlt.

Der Staatsrat stellt fest, dass die mit dem Dekret verfolgten Ziele weitgehend erreicht worden sind und die Ergebnisse als zufrieden stellend bezeichnet werden können. Das bereit gestellte Dispositiv war effizient. Die Verlängerung des Dekrets über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse ermöglichte es allen interessierten Gemeinden, die Zweckmässigkeit eines Zusammenschlusses zu prüfen, und die für den finanziellen Anreiz zur Verfügung gestellten Mittel waren ausreichend. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass bestimmte Zusammenschlüsse noch vorgenommen

werden können. Mehrere werden gegenwärtig geprüft. Mit dem Ende der finanziellen Förderungsmaßnahmen ist der Prozess der Gemeindezusammenschlüsse nicht endgültig abgeschlossen.

Die Motionäre behaupten, dass noch nicht genug unternommen wurde und die Anzahl der Gemeinden auf 89 reduziert werden sollte. Um dies zu erreichen, müssten, wenn man die gleichen Massnahmen wie im Dekret vom 11. November 1999 anwendet, rund 30 Millionen Franken vorgesehen werden.

In den vergangenen Jahren haben jedoch sowohl der Grosse Rat als auch der Staatsrat wiederholt darauf hingewiesen, dass die festgelegten Fristen nicht verlängert würden. Die finanziellen Anreize würden nach Ablauf des Dekrets nicht weitergeführt. Diese Verpflichtung wurde gegenüber all den Gemeinden eingegangen, die sich um einen Zusammenschluss bemüht haben, sich also darum bemüht haben, die Fristen einzuhalten. Die Anreize für die Gemeindezusammenschlüsse waren ein angekündigter Schritt auf dem Weg hin zu einem neuen Modell des interkommunalen Finanzausgleichs und zu einer Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden. Diese nächsten Etappen sind bereits erreicht. Ein Vorentwurf des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich wird noch in diesem Jahr in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden wurde im Rahmen der Umsetzung des Freiburger Spitalnetzes und des Gesetzes zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen teilrevidiert. Der Staatsrat beabsichtigt ausserdem in dieser Legislaturperiode die territorialen Strukturen zu überprüfen. Diese Arbeiten betreffen auch die Gemeinden, die übrigens bereits darin einbezogen werden. Es wird im Wesentlichen darum gehen, die Bezirksgrenzen zu überdenken sowie die Aufgaben der Oberamtmänner und die Beziehung zwischen Bezirk und Gemeinde zu überprüfen. Der Staatsrat hat den Leitungsausschuss der territorialen Strukturen damit beauftragt, innovative Vorschläge in diesem Bereich auszuarbeiten. Weitere Massnahmen könnten in den nächsten Jahren folgen, namentlich in den Bereichen Schulkreise, obligatorische Schulzeit, Altersheime und Wald. Der Staatsrat beabsichtigt, die Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden fortzusetzen. Er schliesst im Übrigen nicht aus, dass gewisse Aufgaben nur an die Gemeinden delegiert werden können, die auch in der Lage sind, sie wahrzunehmen und die dafür nötige kritische Grösse aufweisen.

Es sei schliesslich daran erinnert, dass Artikel 135 Abs. 4 der Kantonsverfassung vorsieht, dass der Staat eine Fusion anordnen kann, wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern. Der Staatsrat wird nicht zögern, eine solche Massnahme vorzuschlagen, wenn zu kleine Gemeinden nicht mehr in der Lage sind, ihre Behörden zu stellen. Nur unter diesen Umständen könnte eine Finanzhilfe gerechtfertigt werden. Es ginge in gewisser Weise darum, eine Gemeinde zu entschädigen, die sich gezwungen sieht,

eine andere aufzunehmen, vorausgesetzt, dass eine deutliche Verschlechterung der finanziellen Situation der neuen Gemeinde mit dem Zusammenschluss einherginge. Diese Verfassungsbestimmung wird im Übrigen eine Änderung des Gesetzes über die Gemeinden zur Folge haben.

Die Motionäre schlagen ausserdem vor, Hilfe im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs von der notwendigen kritischen Grösse der begünstigten Gemeinde abhängig zu machen. Diese Zielsetzung wurde im Vorentwurf des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich nicht übernommen. Er wäre mit den vom Finanzausgleich erwarteten Auswirkungen nicht vereinbar. Der Staatsrat zieht diesen Vorschlag nicht in Betracht.

Der Staatsrat ist sich dessen zwar bewusst, dass gewisse Gemeinden in den nächsten Jahren wegen ihrer geringen Grösse Schwierigkeiten haben werden, er ist jedoch der Ansicht, dass es nicht mehr von finanziellen Anreizen abhängig gemacht werden sollte, dass sie sich dieser Tatsache bewusst werden. Der Staat wird seine Förderungspolitik weiterführen, in dem er die Gemeinden berät und sie während dem Fusionsprozess begleitet, wie er das bis heute gehandhabt hat. Die Oberamtswärter werden ebenfalls gebeten, die Situation in ihrem Bezirk erneut zu überprüfen und die nötigen Überlegungen zu diesem Thema anzuregen. Es liegt von nun an bei den Gemeinden selbst, sich die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nötigen Mittel zu geben. Der Staatsrat hatte die Untersuchung des Freiburger Gemeindeverbands über den Entschädigungsgrad der gewählten Gemeindevertreter mit Interesse verfolgt und möchte, dass man sich weiter damit auseinandersetzt und dass diese Auseinandersetzung zu konkreten Vorschlägen führen wird. Der Staat wird ihnen zur Unterstützung ihres Vorgehens stets zur Verfügung stehen.

Der Staatsrat kann sich der Zielsetzung der Motionäre betreffend der Anzahl der Gemeinden anschliessen, er ist jedoch der Meinung, dass dieses Ziel ohne neue finanzielle Anreize und unter Berücksichtigung des im Gesetz über die Gemeinden vorgesehenen Verfahrens erreicht werden sollte.

Aus den erwähnten Gründen empfiehlt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung dieser Motion.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Motion finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Motion populaire N° 1501.05 des Jeunes Socialistes fribourgeois (plus de sport à l'école)

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage naturellement les appréciations des motionnaires sur l'importance du sport,

tant pour la personne que pour la société, et qui non seulement contribue au bien-être physique des jeunes mais doit être en effet considéré comme instrument d'intégration sociale de ceux-ci. Comme l'indique la déclaration de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) du 28 octobre 2005, l'éducation au mouvement et la promotion de l'activité physique relèvent du mandat d'éducation de l'école.

Les motionnaires souhaitent une augmentation du nombre d'heures d'enseignement du sport dans les «écoles du canton de Fribourg». Sans autre précision de leur part sur la portée de cette dernière notion, le Conseil d'Etat évoquera dans la présente réponse la situation dans l'enseignement de base, à savoir l'école primaire et l'école du cycle d'orientation ainsi que dans l'enseignement du secondaire du deuxième degré, soit les collèges cantonaux et l'Ecole de culture générale (ex-ECDD). L'école enfantine, la Haute Ecole pédagogique (HEP), l'Université ainsi que les HES ne sont pas concernées par la législation fédérale en matière d'encouragement de la gymnastique et des sports. Quant aux écoles professionnelles, elles ne sont manifestement pas visées par les motionnaires.

Il convient préliminairement de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'enseignement obligatoire du sport dans les écoles du canton de Fribourg relevant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

En application de l'article 68 de la Constitution fédérale, qui prévoit que la Confédération peut légiférer sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles (al. 3), aux termes de l'article 2 al. 1 et 2 de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports, «*Les cantons veillent à ce qu'un enseignement suffisant de la gymnastique et des sports soit donné dans les écoles. L'éducation physique est obligatoire dans toutes les écoles primaires, moyennes et professionnelles, y compris les écoles normales et les cours supérieurs de formation pédagogique*». Il convient de noter que notre canton ne connaît plus d'écoles normales depuis le 1^{er} février 2000 et que l'on ne saurait considérer la Haute Ecole pédagogique, école du degré tertiaire non universitaire, comme un cours supérieur de formation pédagogique. De l'avis du Conseil d'Etat, la législation fédérale en matière d'encouragement du sport ne s'applique pas à la HEP.

L'ordonnance fédérale du 21 octobre 1987 sur l'encouragement des sports, en se référant à l'article 1 de la loi fédérale précitée, indique (art. 1 al. 1):

«*1 Les cantons veillent à ce que, dans le cadre de l'enseignement ordinaire, trois leçons d'éducation physique hebdomadaires en moyenne soient dispensées dans les écoles primaires, dans les écoles du degré secondaire I et dans les écoles de formation générale du degré secondaire II.*»

Afin de préciser l'interprétation qui pourrait être donnée aux dispositions légale et réglementaire précitées, la Commission fédérale de sport a émis, en novem-

bre 2002, des recommandations. Il ressort desdites recommandations que l'obligation de dispenser trois leçons hebdomadaires d'éducation physique peut être seulement assouplie de deux manières. D'une part, le nombre total de leçons peut être dispensé selon une moyenne, compte tenu du minimum de deux leçons hebdomadaires à respecter. D'autre part, dans les classes des degrés secondaires I et II (CO et écoles du secondaire du deuxième degré ou S2), et dans les cas justifiés, l'une des trois leçons peut être compensée par des activités sportives complémentaires. Ces activités doivent être obligatoires pour tous les élèves et figurer dans la grille horaire. Elles peuvent être imputées pour moitié au maximum.

Sur le plan cantonal, le Conseil d'Etat a adopté, le 10 septembre 1974, le règlement encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles, dont les motionnaires souhaitent la modification. Aux termes de l'article 6 al. 2 dudit règlement, *«L'enseignement de cette discipline [l'éducation physique] se donne à raison de trois leçons au moins par semaine dans les écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation, et dans les gymnases et les écoles normales»*.

Confronté au premier plan d'économies, le Conseil d'Etat a modifié le 10 mai 1994 le règlement précité en y introduisant, à l'article 6, un alinéa 2^{bis} ayant le contenu suivant: *«Une réduction d'une leçon par semaine est toutefois applicable aux classes de troisième année du cycle d'orientation ainsi qu'aux écoles du degré secondaire supérieur, mais sur une seule année du cycle des études»*.

En dérogation à l'article 6 al. 2^{bis} du règlement encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles, confrontée au deuxième plan d'économies, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après: DICS) a modifié, sans proposer la modification formelle du règlement précité mais en informant le Conseil d'Etat, la grille horaire du secondaire du deuxième degré (S2), en prévoyant que, dès la rentrée scolaire 1998/99, seules deux heures hebdomadaires d'éducation physique seraient dispensées au cours des deux dernières années de formation.

Dans son programme gouvernemental et plan financier de la législature 2002–2006, le Conseil d'Etat avait manifesté sa volonté de réduire, pour des raisons d'économies budgétaires, d'une heure la grille horaire du degré secondaire supérieur pour les degrés 11 à 13 dès l'année scolaire 2003/04. La DICS a, en conséquence, entrepris les travaux de réaménagement de la grille horaire, qui ont conduit, notamment, à réduire d'une heure supplémentaire la dotation en éducation physique au degré 11 du S2, ce qui représente une diminution de 1/26 d'unité d'enseignement. Le 27 février 2004, la grille horaire 2004/05 des collèges fribourgeois a été arrêtée et communiquée aux écoles concernées. Elle intégrait la nouvelle diminution précitée.

Les souhaits des motionnaires rejoignent en partie ceux d'un certain nombre de collégiens, qui, assistés d'un avocat, se sont opposés à la grille horaire 2004/05

des collèges fribourgeois et ont interjeté recours contre la décision confirmant cette grille horaire.

Le Tribunal administratif a admis le 12 mai 2005 le recours et annulé la décision attaquée. Cet arrêt repose sur les motifs essentiels suivants:

- la Confédération peut édicter des prescriptions cadre sur la gymnastique et les sports et rien ne lui interdit de fixer un nombre d'heures de sport minimal à respecter par les cantons;
- du moment que la Confédération a fait usage de cette compétence, les cantons ne peuvent plus intervenir en ce domaine;
- la durée moyenne d'heures de sport doit être de trois heures, peu importe que les études se déroulent sur trois ou quatre ans;
- la décision attaquée est donc contraire au droit fédéral et doit donc être annulée;
- elle serait aussi contraire au règlement cantonal en la matière, sur la légalité duquel le Tribunal administratif semble avoir des doutes.

Dès la rentrée scolaire 2005/06, la grille horaire du S2 a été modifiée en conséquence et l'heure d'éducation physique supprimée au degré 11 (deuxième année du collège) a été réintroduite.

Par dépôt d'un mémoire, le 1^{er} mai 2006, plusieurs élèves d'un collège et de deux écoles du cycle d'orientation, tous représentés par un avocat, en se fondant sur l'arrêt du 14 mai 2005 du Tribunal administratif, ont estimé que la réduction d'une leçon par semaine applicable aux classes de troisième année du cycle d'orientation et aux deux dernières années des écoles du degré secondaire supérieur n'était pas légalement admissible.

Ces élèves ont demandé en conséquence que les dispositions fédérales en la matière soient respectées dès la rentrée scolaire 2006/07, à raison de trois leçons au moins par semaine dans les écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation ainsi que dans les gymnases et les écoles normales. Ils ont requis de la DICS une décision formelle à ce sujet, munie des voies de droit.

Le 22 mai 2006, la DICS a indiqué aux requérants que leur demande allait être examinée de manière approfondie, en raison des conséquences importantes qu'elle entraînerait, sur le plan de la modification de la grille horaire, des ressources humaines et de l'utilisation supplémentaires des halles de sport, en cas d'acceptation. Il était d'ores et déjà indiqué qu'il ne serait pas possible d'y donner suite avec entrée en vigueur pour la rentrée scolaire 2006/07.

Le 24 avril 2007, le Conseil d'Etat a décidé, sur la proposition de la DICS, de modifier le règlement du 10 septembre 1974 encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles afin de le rendre conforme à la législation fédérale en la matière. Il convient notamment de supprimer l'article 6 al. 2^{bis}, de manière que

la situation en matière de dotation horaire de l'éducation physique soit régularisée dans les écoles du cycle d'orientation et du secondaire du deuxième degré, à la condition que celles-ci disposent des infrastructures nécessaires dès la rentrée scolaire 2008/09.

Par ailleurs, l'acceptation de la requête précitée entraînera des conséquences très importantes en ce qui concerne les modifications à apporter aux grilles horaires, l'utilisation des infrastructures (halles de sport) et les coûts financiers supplémentaires, pour l'Etat et les associations de communes, relatifs à des engagements de personnel supplémentaire et d'éventuelles constructions de nouvelles infrastructures. Le Conseil d'Etat, après avoir pris connaissance du rapport circonstancié de la DICS sur ce sujet, est de l'avis qu'il convient d'examiner de manière plus détaillée, et dans une optique de mise en œuvre, les conséquences de la réintroduction de la troisième unité d'éducation physique et d'envisager toutes les solutions possibles, ainsi que la possibilité d'étaler dans le temps cette réintroduction. Des contacts sont en cours avec les associations de communes des écoles du cycle d'orientation qui ne peuvent, en l'état de la situation, absorber l'augmentation de la dotation horaire afin d'examiner les solutions possibles. La question d'une compensation de cette augmentation au niveau de la grille horaire (diminution d'une unité dans d'autres branches) doit également être examinée. Enfin, il convient aussi d'examiner la question de la location actuelle à des groupes ou sociétés sportives des installations appartenant à l'Etat ou aux associations de communes, dans la mesure où ces installations seront utilisées de manière plus intensive par les élèves lorsque la troisième unité d'éducation physique sera réintroduite.

Le Conseil d'Etat est donc prêt à modifier le règlement du 10 septembre 1974 encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles afin de le rendre conforme à la législation fédérale en la matière, pour autant que les écoles du cycle d'orientation et du secondaire du deuxième degré disposent des infrastructures nécessaires dès la rentrée scolaire 2008/09. Le Conseil d'Etat a chargé la DICS de vérifier si les infrastructures permettent cette réintroduction dès la rentrée scolaire 2008/09 et de réunir l'avis des associations de communes et des directions des établissements scolaires du secondaire du deuxième degré sur les conséquences en personnel et en locaux de cette réintroduction.

En revanche, le Conseil d'Etat est de l'avis qu'augmenter la dotation horaire dans le sens du vœu des motionnaires, soit de passer de trois unités d'enseignement hebdomadaire de sport à quatre unités, n'est guère possible ni envisageable. Il convient d'abord d'indiquer que, ce faisant, le canton de Fribourg irait au-delà du chiffre imposé par l'ordonnance fédérale concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports. Or, en l'état actuel, à l'instar d'autres cantons, il ne respecte pas ce nombre minimal. Par ailleurs, en augmentant la dotation horaire de l'éducation physique de 33% tout en maintenant le nombre total d'unités d'enseignement (la grille horaire de l'élève), l'on devrait diminuer d'une unité une dotation horaire dans une

autre branche. En l'état, il est difficile de dire quelle branche devrait ainsi être réduite quantitativement, les corps enseignant, les élèves et leurs parents étant généralement de l'avis que la dotation actuelle est suffisante pour atteindre les objectifs d'apprentissages. Enfin, il est à craindre qu'une telle augmentation ne puisse être absorbée par les établissements scolaires du point de vue des capacités en salles de sport et en ressources humaines. En conséquence, des frais supplémentaires seraient à la charge de l'Etat et des communes.

Il convient aussi de souligner que, en plus des cours d'éducation physique proprement dits, l'école, à tous les degrés, organise souvent des activités de nature sportive telles que camps, journées sportives, tournois ou courses scolaires. Par ailleurs, l'éducation au mouvement, dans le cadre de l'éducation à la santé, est intégrée dans d'autres cours, lesquels incitent les élèves à pratiquer un sport ou à avoir une activité physique de nature à contribuer à un bon état de santé. De simples exercices à l'école contribuent aussi à la promotion de l'activité physique.

Le Conseil d'Etat entend que l'école apporte sa contribution au développement de la pratique du sport dans notre canton. Mais il faut aussi considérer le rôle des autres acteurs de la scène sportive cantonale, soit les clubs, associations et fédérations sportives, le mouvement Jeunesse + Sport (J+S), sans oublier les élèves, dont la responsabilité personnelle dans la décision de pratiquer un sport n'est pas à négliger, ainsi que les parents, premiers responsables de l'éducation de leurs enfants, qui, tous, doivent jouer un rôle important dans ce domaine, en promouvant la pratique du sport de façon à augmenter la part de la population active sur le plan physique dans notre canton. Il n'appartient pas à la seule école fribourgeoise d'être active dans le développement de la pratique du sport, même si celle-ci assumera le rôle qui lui est dévolu.

Le Conseil d'Etat est naturellement convaincu de l'importance du sport dans la société d'aujourd'hui. Un sport de qualité contribue au développement harmonieux de la personne et des collectivités humaines et influe sur la santé et la qualité de vie de chacun. Le sport scolaire en constitue un volet. Le Conseil d'Etat entend donner la priorité, dans la mise en œuvre du développement du sport dans notre canton par l'intermédiaire de l'école, à la réintroduction de la troisième heure d'éducation physique, ce qui nécessitera déjà des mesures importantes.

En conclusion, pour les motifs invoqués, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion, en tant qu'elle exige l'augmentation à quatre unités d'enseignement hebdomadaire de l'éducation physique dans les écoles primaires, du cycle d'orientation et du secondaire du deuxième degré.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion populaire figurent en p. 967.

Volksmotion Nr. 1501.05 der Freiburger Jungsozialisten (Mehr Sport in der Schule)

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist der gleichen Meinung wie die Verfasser der Motion, was die Bedeutung des Sports für Mensch und Gesellschaft betrifft. Er trägt nicht nur zum körperlichen Wohlbefinden der Jugend bei, sondern ist tatsächlich auch als Instrument ihrer sozialen Integration zu sehen. Wie es in der Erklärung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vom 28. Oktober 2005 heisst, gehören Bewegungserziehung und Bewegungsförderung zum Erziehungsauftrag der Schule.

Die Verfasser der Motion wollen mehr Lektionen Sportunterricht in den «Schulen des Kantons Freiburg». Ohne von ihnen nähere Angaben zur Reichweite dieses Begriffs erhalten zu haben, wird der Staatsrat in seiner Antwort die Situation beim Basisunterricht (Primar- und Orientierungsschule) und den S2 (allgemein bildende Schulen der Sekundarstufe II: kantonale Kollegien und kantonale Fachmittelschule – frühere KDMS) aufzeigen. Der Kindergarten und die Pädagogische Hochschule sowie die Universität und alle Fachhochschulen fallen nicht unter die Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport in den Schulen. Die Berufsschulen sind offensichtlich von den Verfassern der Motion nicht mitgemeint.

Vorab sei der rechtliche Rahmen des obligatorischen Sportunterrichts in den Schulen des Kantons Freiburg, die der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport unterstellt sind, in Erinnerung gerufen.

In Anwendung von Artikel 68 BV, gemäss dem der Bund Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären kann (Abs. 3), legt Artikel 2 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972 fest: «Die Kantone sorgen für ausreichenden Turn- und Sportunterricht in der Schule. Der Turn- und Sportunterricht ist an allen Volks-, Mittel- und Berufsschulen einschliesslich Seminaren und Lehramtsschulen obligatorisch.» An dieser Stelle sei angemerkt, dass es in unserem Kanton seit dem 1. Februar 2000 keine Lehrerseminare mehr gibt und die Pädagogische Hochschule, eine Schule der nicht universitären Tertiärstufe, nicht als Lehramtsschule bezeichnet werden kann. Nach Ansicht des Staatsrats ist die Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport nicht auf die PH anwendbar.

Die Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport vom 21. Oktober 1987 führt mit Bezug auf Artikel 1 des vorgenannten Bundesgesetzes (Art. 1 Abs. 1) an:

«¹ Die Kantone sorgen dafür, dass an den Schulen der Primar- und Sekundarstufe I sowie an allgemein bildenden Schulen der Sekundarstufe II im Rahmen der ordentlichen Unterrichtszeit durchschnittlich wöchentlich drei Lektionen Sportunterricht erteilt werden.»

Als Auslegungshilfe für diese gesetzliche und reglementarische Bestimmung hat die Eidgenössische Sportkommission im November 2002 Empfehlungen herausgegeben. Daraus geht hervor, dass das 3-Lektionenobligatorium auf zwei Arten flexibilisiert werden kann. Einerseits kann das Total der Lektionen aus einem Durchschnitt errechnet werden, wobei das Minimum von zwei Wochenlektionen gewährleistet sein muss. Andererseits kann auf Sekundarstufe I und in den S2 (OS und allgemein bildende Schulen der Sekundarstufe II) eine der drei Lektionen mit zusätzlichen Sportaktivitäten kompensiert werden. Diese müssen für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch und in der Stundentafel aufgeführt sein. Sie können höchstens zu 50% angerechnet werden.

Auf kantonaler Ebene hat der Staatsrat am 10. September 1974 das Reglement zur Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport in den Schulen verabschiedet, das die Verfasser der Motion ändern möchten. Artikel 6 Abs. 2 dieses Reglements hat den folgenden Wortlaut: «In den Kindergärten, den Primar- und Orientierungsschulen sowie in den Gymnasien und Lehrerseminaren sind pro Woche mindestens drei Stunden Turnunterricht zu erteilen.»

Im Hinblick auf den ersten Sparplan hat der Staatsrat am 10. Mai 1994 das vorgenannte Reglement geändert und zum Artikel 6 einen Absatz 2^{bis} angefügt, der den folgenden Wortlaut hat: «Indessen wird für die Klassen des 3. Orientierungsschuljahres in einem Jahr der Mittelschulbildung der Turnunterricht um eine Stunde pro Woche gekürzt.»

Im Hinblick auf den zweiten Sparplan hat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD), in Abweichung von diesem Artikel 6 Abs. 2^{bis}, ohne formellen Reglementsänderungsantrag aber mit einer Information an den Staatsrat, die Stundentafel der S2 geändert und vorgesehen, dass ab Schuljahr 1998/99 in den zwei obersten Klassen nur noch zwei wöchentliche Lektionen Sportunterricht erteilt werden.

Im Regierungsprogramm und Finanzplan der Legislaturperiode 2002–2006 hat der Staatsrat seinen Willen manifestiert, aus budgetären Spargründen ab Schuljahr 2003/04 die Stundentafel für die Stufen 11 bis 13 um eine Lektion zu kürzen. Anschliessend hat die EKSD die Stundentafel umstrukturiert, was insbesondere dazu geführt hat, dass die Sporterziehung in der Stufe 11 um eine weitere Lektion gekürzt wurde, was einer Kürzung um 1/26tel Unterrichtseinheit entspricht. Am 27. Februar 2004 wurde die Stundentafel 2004/05 der Freiburger Kollegien verabschiedet und den betreffenden Schulen kommuniziert. Sie beinhaltete die erwähnte weitere Kürzung.

Die Wünsche der Verfasser der Motion decken sich zum Teil mit denjenigen einer Anzahl von Kollegiumsschülern, die sich mit der Unterstützung eines Rechtsanwalts gegen die Stundentafel 2004/05 der Freiburger Kollegien gewehrt haben und gegen den Entscheid über die Bestätigung dieser Stundentafel Beschwerde erhoben haben.

Das Verwaltungsgericht hat diese Beschwerde am 12. Mai 2005 gutgeheissen und den angefochtenen Entscheid aufgehoben. Dieses Urteil wurde im Wesentlichen wie folgt begründet:

- Der Bund kann Rahmenvorschriften für Turnen und Sport erlassen und nichts verbietet ihm, eine Mindeststundenzahl festzulegen, die die Kantone einhalten müssen.
- Sobald der Bund von dieser Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, können die Kantone auf diesem Gebiet nicht mehr intervenieren.
- Es müssen durchschnittlich drei Sportlektionen sein, unabhängig davon, ob die Ausbildung drei oder vier Jahre dauert.
- Der angefochtene Entscheid ist deshalb gegen das Bundesrecht und muss somit aufgehoben werden.
- Er wäre auch gegen das einschlägige kantonale Reglement, dessen Rechtmässigkeit das Verwaltungsgericht offenbar in Zweifel zieht.

Ab Schuljahr 2005/06 wurde die Stundentafel der S2 deshalb wieder geändert und die auf Stufe 11 (2. Kollegiumsjahr) gekürzte Lektion Sporterziehung wieder eingeführt.

In ihrer Beschwerde vom 1. Mai 2006 stützen sich einige Schülerinnen und Schüler eines Kollegiums und zweier Orientierungsschulen, vertreten durch einen Rechtsanwalt, auf das Verwaltungsgerichtsurteil vom 14. Mai 2005. Ihrer Meinung nach ist die Kürzung um eine wöchentliche Lektion im dritten Orientierungsschuljahr und in den beiden letzten Jahren der S2 gesetzlich unhaltbar.

Die Schülerinnen und Schüler forderten deshalb, dass die einschlägigen Bundesbestimmungen ab Schuljahr 2006/07 mit mindestens drei wöchentlichen Lektionen in Kindergarten, Primar- und Orientierungsschule, Gymnasium und Lehrerseminar eingehalten werden. Sie wollten einen formellen, anfechtbaren Entscheid von der EKSD.

Am 22. Mai 2006 teilte die EKSD den Beschwerdeführern mit, ihr Gesuch werde angesichts der bedeutenden Folgen bezüglich Stundentafel, Personal und zusätzliche Nutzung der Sporthallen im Falle einer Gutheissung umfassend geprüft. Es wurde bereits damals darauf hingewiesen, dass es nicht möglich sei, mit einem Inkrafttreten auf das Schuljahr 2006/07 zu rechnen, weil es nicht vorher behandelt werden könne.

Am 24. April 2007 hat der Staatsrat auf Antrag der EKSD beschlossen, das Reglement vom 10. September 1974 zur Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport in den Schulen zu ändern, um es mit der einschlägigen Bundesgesetzgebung in Übereinstimmung zu bringen. Insbesondere muss Artikel 6 Abs. 2^{bis} geändert werden, um die Lektionendotierung der Sporterziehung in den Schulen der Sekundarstufe I und den S2 in Ordnung zu bringen. Zuerst muss aber noch abgeklärt werden, ob diese Schulen ab Schuljahr 2008/09 über die nötigen Infrastrukturen verfügen.

Wenn der Forderung stattgegeben wird, wirkt sich dies nicht unerheblich auf die Stundentafel, die Nutzung der Infrastrukturen (Sporthallen) und zusätzliche Ausgaben des Staats und der Gemeindeverbände für die Anstellung von zusätzlichem Personal und allenfalls den Bau neuer Infrastrukturen aus. Nachdem er vom umfassenden Bericht der EKSD Kenntnis genommen hat, ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Auswirkungen einer Wiedereinführung der 3. Lektion Sporterziehung und alle möglichen Lösungen sowie eine allfällige zeitliche Staffelung der Wiedereinführung im Detail und umsetzungsbezogen geprüft werden müssen. Gegenwärtig werden Gespräche mit den OS-Gemeindeverbänden geführt, um nach Lösungen für die Erhöhung der Lektionendotierung zu suchen, die für sie in ihrer gegenwärtigen Situation nicht möglich ist. Ob in der Stundentafel kompensiert werden könnte (Kürzung um eine Lektion in anderen Fächern), muss ebenfalls geprüft werden. Schliesslich muss die heutige Vermietung der Sportanlagen, die dem Staat und den Gemeindeverbänden gehören, an Sportorganisationen und -vereine, untersucht werden, weil die Schülerinnen und Schüler sie selber intensiver nutzen, wenn die 3. Lektion Sporterziehung wiedereingeführt wird.

Soweit die Orientierungsschulen und S2 ab Schuljahr 2008/09 über die nötigen Infrastrukturen verfügen, ist der Staatsrat also bereit, das Reglement vom 10. September 1974 zur Bundesgesetzgebung über die Förderung von Turnen und Sport in den Schulen zu ändern, um sie mit der einschlägigen Bundesgesetzgebung in Einklang zu bringen. Der Staatsrat hat die EKSD damit beauftragt, festzustellen, ob diese Wiedereinführung ab Schuljahr 2008/09 von den Infrastrukturen her möglich ist, sowie damit, die Meinung der Gemeindeverbände und der Direktionen der S2 zu den Auswirkungen dieser Wiedereinführung in Bezug auf das Personal und die Räumlichkeiten einzuholen.

Was eine Erhöhung der Dotierung von drei auf vier wöchentliche Lektionen betrifft, welche die Verfasser der Motion wünschen, so erachtet der Staatsrat dies indes als weder realistisch noch vorsehbar. Zunächst sei daran erinnert, dass der Kanton Freiburg damit die von der Bundesverordnung über die Förderung von Turnen und Sport in den Schulen vorgeschriebene Mindestzahl überschreiten würde, eine Mindestzahl, die er schon jetzt, wie die anderen Kantone, nicht einhält. Im Übrigen sollte mit der Erhöhung der Stundendotierung der Sporterziehung und der Beibehaltung der Anzahl Unterrichtseinheiten (Stundentafel) die Stundendotierung eines anderen Fachs gekürzt werden. Im Moment ist es schwierig zu sagen, welches Fach quantitativ reduziert werden sollte, weil Lehrkörper, Schüler und Eltern allgemein der Ansicht sind, die heutige Dotierung genüge, um die Lernziele zu erreichen. Schliesslich muss befürchtet werden, dass eine solche Erhöhung angesichts der Kapazitäten von Sporthallen und Personal von den Schulen nicht so ohne Weiteres erfüllt werden kann. Deshalb wird mit Zusatzkosten für den Staat und die Gemeinden zu rechnen sein.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Schule oft über den eigentlichen Sportunterricht hinaus auf allen Stufen Sportaktivitäten wie Lager, Sporttage, Wett-

kämpfe und Schulreisen durchführt. Die Bewegungserziehung im Rahmen der Gesundheitserziehung ist in die anderen Lektionen integriert. Die Schülerinnen und Schüler werden angeregt, eine Sportart oder eine körperliche Tätigkeit, die zu einem guten Gesundheitszustand beiträgt, auszuüben. Weiter tragen einfache Übungen in der Schule ebenfalls zur Förderung der körperlichen Betätigung bei.

Der Staatsrat will, dass die Schule ihren Beitrag zur Entwicklung der Sportausübung in unserem Kanton leistet. Es muss aber auch an die Rolle der anderen Akteure der kantonalen Sportszene gedacht werden, das heisst die Klubs, die Verbände und Sportvereinigungen sowie die Organisation Jugend+Sport (J+S). Nicht unterschätzt werden sollte auch die persönliche Verantwortung der Schülerinnen und Schüler, einen Sport auszuüben, sowie die Eltern, die Erstverantwortliche in der Erziehung ihrer Kinder sind, sie alle müssen auf diesem Gebiet eine wichtige Rolle spielen, indem sie die sportliche Betätigung fördern, damit der Anteil der körperlich aktiven Bevölkerung in unserem Kanton zunimmt. Auch wenn sie die ihr zukommende Rolle übernimmt, so ist es doch nicht allein Sache der Freiburger Schule, in der Entwicklung der sportlichen Betätigung aktiv zu sein.

Natürlich ist auch der Staatsrat von der Wichtigkeit des Sports in der heutigen Gesellschaft überzeugt. Qualitätssport trägt zur harmonischen Entwicklung des Menschen und der Menschengemeinschaften bei und wirkt sich auf die Gesundheit und die Lebensqualität eines jeden aus. Der Schulsport ist ein Teil davon. Bei der Umsetzung der Sportentwicklung in unserem Kanton durch die Schule sieht der Staatsrat die Priorität in der Wiedereinführung der 3. Lektion Sporterziehung, die bereits grössere Massnahmen erfordern wird.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat aus den erwähnten Gründen, die Motion bezüglich der Erhöhung auf vier wöchentliche Lektionen Sporterziehung in den Primarschulen, Orientierungsschulen und S2 abzulehnen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Volksmotion befinden sich auf Seite 967.

Postulat N° 320.06 Jacques Crausaz/Nicolas Bürgisser
(moyens que le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre pour augmenter la production d'électricité indigène dans le canton de Fribourg)

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des postulants. Le temps où les distributeurs d'électricité du canton disposaient d'un excédent de production est révolu. En quelques décennies, la proportion de production électrique dans le canton n'a fait que diminuer pour se situer aujourd'hui à un tiers de l'énergie consommée. La consommation a en effet augmenté de

près de 30% durant les quinze dernières années. Si elle continue d'augmenter de 1 à 2% par année selon les prévisions et si la production stagne, voire diminue, le canton de Fribourg sera de plus en plus dépendant de la production suisse et étrangère.

Les installations de production d'électricité sises sur le territoire fribourgeois fournissent environ 620 Gwh (gigawattheure) par année. Si le canton de Fribourg voulait être totalement indépendant dans ce domaine, il devrait produire 1200 GWh (gigawattheure) supplémentaires, ce qui représenterait un peu moins de la moitié de la production de la centrale nucléaire de Mühleberg ou l'énergie résultant de cinq accumulations égales au lac de la Gruyère, de 400 éoliennes ou de capteurs solaires photovoltaïques couvrant 1300 terrains de football. Les études effectuées dans le cadre de l'élaboration du plan sectoriel de l'énergie démontrent qu'en réalisant tout le potentiel hydro-électrique du canton, notamment en installant des turbines sur certains réseaux d'eau potable, on augmenterait d'environ 60 GWh la part d'autoproduction et qu'en réalisant tout le potentiel éolien du canton, le taux d'autoproduction augmenterait de 2%. Quelques-unes des installations envisagées dans ce plan sont au demeurant en phase de projet ou de réalisation mais les chiffres mentionnés ci-dessus démontrent la difficulté, voire l'impossibilité, de couvrir entièrement les besoins du canton en énergie électrique.

La question de la sécurité d'approvisionnement de la Suisse est en principe réglée par le droit fédéral. Les entreprises d'électricité sont chargées par la Confédération d'assurer une production de courant en suffisance, dans l'esprit de produire une part au moins équivalente à celle consommée. L'Office fédéral de l'énergie, en collaboration avec les cantons, a mis en place des programmes visant notamment à une utilisation rationnelle et économe de l'électricité. L'objectif pour la période 2000–2010 est de contenir l'augmentation de la consommation à 5% mais il est déjà établi qu'il ne pourra pas être atteint.

S'agissant de la production d'électricité, le rôle des cantons se résume, sur la base d'études détaillées, à sensibiliser les producteurs d'énergie aux possibilités offertes sur leur territoire, afin de développer l'une ou l'autre des ressources potentiellement intéressantes. Ils doivent faire en sorte que les conditions cadres, notamment liées à l'aménagement du territoire, permettent la réalisation des projets qu'ils entendent encourager. Le plan directeur cantonal et le plan sectoriel de l'énergie agissent dans ce sens. En revanche, le canton de Fribourg ne dispose pas de bases légales lui permettant d'obliger les entreprises d'électricité à réaliser certains projets. Il ne peut pas non plus investir dans des installations, mais peut octroyer des aides financières, définies par la loi sur l'énergie. Actionnaire principal de Groupe E, le Conseil d'Etat peut toutefois intervenir dans la définition de la stratégie de cette entreprise.

Les entreprises électriques du canton ont toujours œuvré dans le but de garantir un approvisionnement sûr, performant et économique pour le consommateur final. Différents travaux ont été réalisés afin de

rénover les groupes de production des installations hydroélectriques existantes et d'augmenter la capacité de production, en tenant compte des exigences environnementales, qui réduisent dans certains cas la production électrique par le maintien de débits minimaux. Le Groupe E possède aussi des participations dans des sociétés et a conclu des contrats à long terme permettant d'assurer l'approvisionnement de ses clients. La question de l'indépendance énergétique cantonale doit être placée dans le contexte de la pénurie envisagée aux niveaux suisse et européen. Afin de contribuer à résoudre ce problème, le Groupe E envisage la construction d'une centrale à gaz à cycle combiné sur son site de Cornaux (NE). Energie Ouest Suisse (EOS) a un projet analogue sur son site de Chavalon (VS). La construction éventuelle d'une ou de plusieurs centrales nucléaires est également évoquée sur le plan national. Enfin, des projets de parcs éoliens sont en phase de concrétisation.

La promotion d'une utilisation rationnelle de l'énergie constitue toutefois l'axe d'actions le plus important de la politique énergétique cantonale: 1 kWh économisé est 1 kWh qu'il n'est pas nécessaire de produire. En coordination avec les autres cantons, le canton de Fribourg applique déjà certaines mesures visant à améliorer l'efficacité dans l'utilisation de l'énergie. Par exemple, il limite l'installation des chauffages électriques. D'autres mesures (production obligatoire d'une part de l'eau chaude sanitaire par des énergies renouvelables, normes d'isolation des bâtiments plus sévères, etc.) sont envisageables, mais elles devraient faire l'objet d'une analyse complète quant à leur opportunité et à leur efficacité.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération ce postulat. Un groupe de travail réunissant des représentants des services de l'Etat concernés et des entreprises électriques du canton et piloté par le Service des transports et de l'énergie examinera les possibilités de réduire la consommation d'électricité et d'augmenter la production indigène. Le Conseil d'Etat transmettra au Grand Conseil le rapport relatif au postulat dans le délai légal.

– La discussion et les votes sur la prise en considération de ce postulat auront lieu ultérieurement.

Postulat Nr. 320.06 Jacques Crausaz/Nicolas Bürgisser
(Frage mit welchen Mitteln der Staatsrat die Stromproduktion im eigenen Kanton steigern will)

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Sorgen der Verfasser des Postulats. Die Zeiten, in denen die Elektrizitätsunternehmen über einen Produktionsüberschuss verfügten, sind vorbei. In wenigen Jahrzehnten ist der Anteil der Stromproduktion im Kanton stetig gesunken und beträgt heute noch einen Drittel des Energieverbrauchs. Der Verbrauch ist in den vergangenen fünfzehn Jahren um knapp 30% gestiegen. Sollte er auch in den kommen-

den Jahren wie prognostiziert jährlich um 1 bis 2% ansteigen und die Produktion gleichzeitig stagnieren oder gar sinken, dann wird der Kanton Freiburg immer mehr von der schweizerischen und ausländischen Stromproduktion abhängen.

Die Stromerzeugungsanlagen auf dem Freiburger Kantonsgebiet liefern ungefähr 620 Gwh (Gigawattstunden) pro Jahr. Möchte der Kanton Freiburg seinen gesamten Strombedarf selber decken, müsste er 1200 GWh (Gigawattstunden) mehr produzieren. Dies entspricht etwas weniger als der Hälfte der Produktion des Kernkraftwerks Mühleberg oder der Energie von fünf Stauseen wie dem Greizersee, oder von 400 Windrädern oder von photovoltaischen Solaranlagen mit einer Ausdehnung von 1300 Fussballfeldern. Die Studien, die im Rahmen des Sachplans Energie aufgestellt wurden, zeigen, dass der Anteil der Eigenproduktion um 60 GWh gesteigert werden kann, wenn das gesamte Wasserkraftpotenzial des Kantons ausgeschöpft wird, insbesondere indem bestimmte Trinkwassernetze mit Turbinen ausgestattet werden. Wird dazu noch das gesamte Windkraftpotenzial des Kantons ausgeschöpft, kann die Eigenproduktion um weitere 2% gesteigert werden. Einzelne dieser im Sachplan vorgesehenen Anlagen stehen zurzeit in der Planungs- oder Realisierungsphase. Doch die oben erwähnten Zahlen zeigen auf, dass es schwierig – wenn nicht gar unmöglich – ist, den gesamten Strombedarf des Kantons zu decken.

Die Frage der Versorgungssicherheit der Schweiz ist grundsätzlich im Bundesrecht geregelt. Die Elektrizitätsunternehmen sind vom Bund beauftragt, eine ausreichende Stromproduktion sicherzustellen, das heisst, die Stromproduktion muss mengenmässig mindestens dem Stromverbrauch entsprechen. Das Bundesamt für Energie hat in Zusammenarbeit mit den Kantonen Programme aufgestellt, um die rationelle und sparsame Energienutzung zu fördern. Das Ziel für die Periode 2000–2010 ist es, die Zunahme des Stromverbrauchs auf 5% zu begrenzen. Es steht jedoch heute schon fest, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann.

Bezüglich der Stromproduktion begrenzt sich die Rolle der Kantone darauf, gestützt auf detaillierte Studien die Elektrizitätsunternehmen für weitere Möglichkeiten der Energieproduktion auf ihrem Gebiet zu sensibilisieren, damit sie sich um die Nutzung der einen oder anderen eventuell interessanten Energiequelle bemühen. Die Kantone sorgen insbesondere im Bereich der Raumplanung für geeignete Rahmenbedingungen, die die Durchführung der von ihnen begünstigten Projekte erleichtern. Der kantonale Richtplan und der Sachplan Energie sind Mittel zu diesem Zweck. Der Kanton Freiburg verfügt dagegen nicht über die gesetzlichen Grundlagen, um die Elektrizitätsunternehmen zu zwingen, gewisse Projekte umzusetzen. Er kann auch nicht selber in Anlagen investieren, sondern nur Finanzhilfen im Sinne des Energiegesetzes gewähren. Als Hauptaktionär der Groupe E kann der Staatsrat immerhin auf die Strategie dieses Unternehmens Einfluss nehmen.

Die Elektrizitätsunternehmen des Kantons haben sich stets darum bemüht, gegenüber dem Endverbraucher

eine sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Versorgung zu gewährleisten. Verschiedene Sanierungsarbeiten wurden durchgeführt, um die Produktionsgruppen bestehender Wasserkraftwerke zu renovieren und die Produktionskapazität in Beachtung der Umweltschutzbestimmungen zu steigern. Genau diese führen in bestimmten Fällen jedoch zu einer Reduktion der Stromproduktion aufgrund der Vorschriften über die Mindestabflussmengen. Die Gruppe E besitzt im Übrigen Anteile an verschiedenen Gesellschaften und hat langfristige Verträge abgeschlossen, um die Versorgung ihrer Kunden sicherzustellen. Die Frage der Energieunabhängigkeit des Kantons muss im Kontext der voraussichtlichen Knappheit auf schweizerischer und europäischer Ebene betrachtet werden. Um zur Lösung dieses Problems beizutragen, plant die Gruppe E den Bau eines Gaskombi-Kraftwerks an ihrem Standort in Cornaux (NE). Die Energie Ouest Suisse (EOS) arbeitet zurzeit an einem ähnlichen Projekt für ihren Standort in Chavalon (VS) und der mögliche Bau eines oder mehrerer Atomkraftwerke ist auf nationaler Ebene im Gespräch. Ausserdem sind verschiedene Windparkprojekte zurzeit in der Umsetzungsphase.

Die Förderung einer rationellen Energienutzung stellt jedoch zurzeit den wichtigsten Pfeiler der kantonalen Energiepolitik dar: Eine gesparte Kilowattstunde ist eine Kilowattstunde, die nicht produziert werden muss. Koordiniert mit den anderen Kantonen wendet der Kanton Freiburg bereits bestimmte Massnahmen an, um die Energieeffizienz zu steigern. So schränkt er zum Beispiel den Einbau von Elektroheizungen ein. Weitere Massnahmen (die Pflicht, einen Teil der Warmwasserproduktion durch erneuerbare Energien sicherzustellen, oder strengere Normen für die Gebäudeisolation usw.) sind denkbar, müssen aber detailliert auf ihre Eignung und Effizienz hin analysiert werden.

Deshalb beantragt Ihnen der Staatsrat dieses Postulat erheblich zu erklären. Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der betroffenen Dienststellen des Staats und der Elektrizitätsunternehmen des Kantons wird unter der Leitung des Amtes für Verkehr und Energie die Möglichkeiten zur Reduktion des Energieverbrauchs und zur Steigerung der Stromproduktion im Kanton prüfen. Der Staatsrat wird dem Grossen Rat innerhalb der gesetzlichen Frist einen entsprechenden Bericht unterbreiten.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Postulat P2001.07 Ueli Johner-Etter/Michel Zadory

(les accusations du journal *Der Beobachter* de décembre 2006 et janvier 2007 sont-elles justifiées?)

Postulat P2009.07 Markus Bapst/Emanuel Waeber

(situation à l'Hôpital cantonal, à Fribourg)

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'administration du Réseau hospitalier fribourgeois (RHF) a confié, le 2 février 2007, à M. Mario Annoni le mandat de procéder à un audit à l'Hôpital cantonal de Fribourg, à la suite des reproches formulés dans deux articles du journal *Der Beobachter*, parus le 22 décembre 2006 et le 3 janvier 2007. L'objectif du mandat est d'analyser rapidement et complètement les reproches formulés par le *Beobachter* et de faire un rapport au conseil d'administration du RHF afin que ce dernier puisse en informer l'opinion publique. Pour de plus amples renseignements quant à ce mandat, nous nous référons à la réponse aux questions Bapst (QA 3003.07) et Waeber (QA 3004.07) du 17 avril 2007.

M. Mario Annoni a présenté le rapport le 3 juillet 2007 au Conseil d'Etat, le 4 juillet au conseil d'administration du RHF et le même jour aux médias. M. Annoni a pu mener son enquête en parfaite indépendance. Il a pour cela auditionné plus d'une vingtaine de personnes et examiné une large documentation.

Le Conseil d'Etat se montre très satisfait des conclusions du rapport qui démontrent clairement que les allégations de mise en danger de la vie des patients à l'Hôpital cantonal (aujourd'hui: hôpital fribourgeois – site de Fribourg) sont fausses. Il ressort encore du rapport que la prise en charge des patients s'est faite de manière professionnelle.

Le Conseil d'Etat constate que plusieurs mesures proposées par M. Annoni ont été ou seront réalisées dans un proche avenir, notamment sur la base de la nouvelle législation sur le RHF (p. ex. la nomination d'un directeur médical). D'autres mesures proposées par M. Annoni, qui relèvent clairement de la gestion de l'établissement, seront attentivement examinées par le conseil d'administration. Conformément à l'article 12 de la loi du 26 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (LRHF), c'est le conseil d'administration, qui «est l'organe supérieur du RHF. Il répond de sa gestion envers le Conseil d'Etat». L'article 12 LRHF précise aussi que le conseil d'administration a la responsabilité du développement du RHF et veille à son bon fonctionnement. Le Conseil d'Etat sera régulièrement informé par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) des démarches entreprises par le conseil d'administration. Le Conseil d'Etat a ainsi pu constater que le conseil d'administration a toujours voulu apporter toute la transparence nécessaire. Il est aussi persuadé qu'il remplit son rôle en tant qu'organe supérieur de l'établissement autonome, conformément à la LRHF, comme il l'a fait jusqu'à présent.

Le site de Fribourg et l'ensemble de ses collaborateurs et collaboratrices conservent donc toute la confiance du Conseil d'Etat.

Dans ce sens et en réponse aux demandes du postulat Bapst/Waerber, le Conseil d'Etat n'entend pas prendre des mesures immédiates. En ce qui concerne des réorganisations structurelles, celles-ci doivent s'inscrire dans un processus d'amélioration permanente auquel est soumis le RHF, à l'instar des autres secteurs de la fonction publique.

Sur le vu des résultats de l'audit, l'institution d'une commission d'enquête parlementaire telle qu'elle est demandée par le postulat Johner-Etter/Zadory serait donc une mesure disproportionnée. De plus, elle doit suivre une autre procédure que celle d'un postulat (cf. art. 182ss de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil).

Afin que soit assurée une totale transparence de l'information aux citoyens et citoyennes du canton et, de manière plus large, au grand public, le rapport d'audit a été publié dans son intégralité lors de la conférence de presse tenue par M. Annoni le 4 juillet 2007. Il peut être consulté sur les sites Internet de la DSAS et du RHF et est annexé à la présente réponse.

En conclusion le Conseil d'Etat propose:

- de refuser le postulat Johner-Etter/Zadory (P2001.07);
- d'accepter le postulat Bapst/Waerber (P 2009.07) et de considérer la présente réponse avec son annexe directement comme rapport.
- La discussion et les votes sur la prise en considération de ces postulats auront lieu ultérieurement.

Audit concernant l'Hôpital cantonal de Fribourg

Rapport du 4 juillet 2007

Selon mandat du Conseil d'administration
du Réseau Hospitalier Fribourgeois du 2
février 2007

Mario Annoni, auteur
Prof. Peter Suter, expert médical
Mélanie Robyr Jaques, juriste
Astrid Abrecht, juriste

Table des matières

I.	Introduction	1
1.	<i>Rappel du mandat donné par le Conseil d'administration du Réseau Hospitalier Fribourgeois.....</i>	1
2.	<i>Intervenants.....</i>	1
3.	<i>Etat de fait et méthode de travail</i>	1
4.	<i>Mise en oeuvre</i>	2
5.	<i>Remarques.....</i>	3
II.	Critiques formulées par le Beobachter	4
1.	<i>Résumé des critiques</i>	4
2.	<i>Chronologie et impact dans les médias.....</i>	5
3.	<i>Audition du journaliste.....</i>	5
4.	<i>Appréciation.....</i>	6
III.	Organisation des Kantonsspitals	7
1.	<i>Situation im Jahr 2006</i>	7
1.1.	<i>Stellung und Tätigkeiten</i>	7
1.2.	<i>Organigramm.....</i>	7
1.3.	<i>Spitalorgane.....</i>	8
1.4.	<i>Interne Strukturen</i>	8
2.	<i>Das Freiburger Spitalnetz 2007</i>	8
2.1.	<i>Stellung und Tätigkeiten</i>	9
2.2.	<i>Organe.....</i>	9
IV.	La Clinique de Chirurgie, la neurochirurgie et le bloc opératoire	10
1.	<i>La Clinique de chirurgie</i>	10
1.1.	<i>Succession et changements dans l'activité chirurgicale dès 2002.....</i>	10
1.2.	<i>Problèmes et conflits consécutifs au changement des indications opératoires</i>	10
1.3.	<i>Management, conduite de l'équipe et relations professionnelles.....</i>	11
2.	<i>La neurochirurgie.....</i>	11
3.	<i>Le bloc opératoire</i>	12
3.1.	<i>Organisation.....</i>	12
3.2.	<i>Les interventions urgentes ; absence d'une salle d'opération réservée aux urgences (jusqu'au 1^{er} mars 2007)</i>	13
3.3.	<i>« Hiérarchisation » des urgences</i>	13
3.4.	<i>La fonction du responsable du bloc opératoire.....</i>	13
3.5.	<i>Les délais d'attente</i>	14
4.	<i>Appréciation.....</i>	16
V.	La pharmacie.....	18
1.	<i>Rapports d'inspection de la pharmacie de l'HCF.....</i>	18
2.	<i>Incident du 27 janvier 2004.....</i>	19
3.	<i>Etat des locaux</i>	19
4.	<i>Appréciation.....</i>	20
VI.	Direction de l'HCF.....	21
1.	<i>Remarque préliminaire.....</i>	21
2.	<i>Qualité des prestations</i>	21
3.	<i>Perception et acceptation du management par les cliniques et les services.</i>	21
4.	<i>La direction et le bloc opératoire</i>	21
4.1.	<i>Création de la fonction de responsable du bloc opératoire</i>	21
4.2.	<i>Rapport hiérarchique</i>	22
5.	<i>Gestion des différences culturelles</i>	22
6.	<i>Appréciation.....</i>	22
VII.	Conclusion	25
1.	<i>Réponse à la 1^{ère} question.....</i>	25
1.1.	<i>Les délais d'attente.....</i>	25
1.2.	<i>La prise en charge des patients.....</i>	25

1.3.	Le fonctionnement du bloc opératoire	25
1.4.	La neurochirurgie	26
1.5.	La pharmacie	26
1.6.	Synthèse	26
2.	<i>Réponse à la 2^{ème} question</i>	27
2.1.	Analyse	27
2.2.	Synthèse	28

I. Introduction

1. Rappel du mandat donné par le Conseil d'administration du Réseau Hospitalier Fribourgeois.

Par lettre du 2 février 2007, le Conseil d'administration du Réseau Hospitalier Fribourgeois (ci-après « RHF ») a confié le mandat au soussigné de procéder à un audit de l'Hôpital cantonal de Fribourg (ci-après « HCF ») à la suite des reproches formulés dans deux articles parus les 22 décembre 2006 et 3 janvier 2007 dans l'hebdomadaire « der Beobachter » (ci-après « Beobachter »), articles dont le contenu a été repris par d'autres quotidiens ainsi que par les médias électroniques.

L'objectif du mandat consiste à analyser rapidement et complètement les reproches formulés par le Beobachter, à en faire rapport au Conseil d'administration du RHF afin que ce dernier puisse en informer l'opinion publique.

Le mandat du 2 février 2007 est annexé au présent rapport.

Un délai a été fixé à la fin juin 2007 pour la remise du rapport.

2. Intervenants

Pour l'exécution du mandat, et conformément à l'offre du mandant, il a été fait appel à la collaboration du Prof. Peter Suter, ancien doyen de la faculté de médecine de l'Université de Genève, ancien médecin chef du service des soins intensifs chirurgicaux des Hôpitaux Universitaires du canton de Genève et actuellement président de l'Académie Suisse des Sciences médicales.

Pour les recherches juridiques et la rédaction des procès-verbaux, Mesdames Astrid Abrecht et Mélanie Robyr Jaques, juristes, ont participé à l'audit.

3. Etat de fait et méthode de travail

De l'état de fait tel qu'il est ressorti des articles de presse et des premiers documents examinés, il est apparu ce qui suit :

- Une situation conflictuelle a touché la clinique de chirurgie. Elle a concerné plusieurs éléments de cette dernière, soit la capacité opératoire et l'organisation du bloc opératoire, le climat de travail interne entre médecins chirurgiens, anesthésistes, responsable du bloc opératoire et partiellement le personnel soignant, et enfin les urgences chirurgicales où l'attribution des responsabilités ne paraissait pas toujours clairement effectuée.
- L'organisation du domaine de neurochirurgie ainsi que les type de prestations et services offerts a suscité des critiques ou des interrogations. L'absence d'un neurochirurgien appartenant au corps médical de l'HCF a fait planer le doute sur les missions et les capacités réelles de ce domaine.
- La pharmacie de l'HCF a fait l'objet d'une inspection régulière par des autorités indépendantes de l'hôpital. Dans les rapports y relatifs, il a été fait mention que cette dernière était sous dotée en personnel compétent. Son ancien responsable a fait un lien direct entre ce manque de personnel et un incident dans la préparation d'un médicament.

- Les relations entre la direction de l'HCF et l'ancien chirurgien chef ont été particulièrement tendues. A cela se sont ajoutées des déclarations faites anonymement aux médias de la part de quelques éléments du personnel soignant, plus vraisemblablement de la part de médecins, qui ont reproché au directeur de ne pas avoir considéré leurs doléances et de laisser perdurer des situations d'insuffisance en matière d'infrastructures, de personnel (y compris médical) et de gestion.

50 L'enquête a porté sur la vérification de ces critiques. Elle a eu pour objectif, en ce qui concerne la clinique de chirurgie et le bloc opératoire, de vérifier si l'organisation de ces derniers était optimale selon les standards en vigueur pour un hôpital tel que l'HCF et de rechercher et d'analyser les causes des situations conflictuelles régnant dans ces unités. Attendu que la prise en charge des patients, surtout en ce qui concerne les délais d'attente avant les opérations, a été particulièrement thématifiée dans les journaux, il a été porté une attention accrue aux dossiers cités, notamment en vérifiant l'exactitude des critiques ou les raisons de la durée de ces délais.

En ce qui concerne le domaine de neurochirurgie, l'enquête a porté sur son organisation et sur la planification et le type des opérations pratiqué à l'HCF ainsi que sur la prise en charge des urgences, en particulier les traumatismes crânio-cérébraux (TTC), et les règles en vigueur pour le transfert des patients vers d'autres centres hospitaliers.

60 En ce qui concerne la pharmacie de l'HCF, l'enquête a porté sur son organisation et sur les mesures prises pour corriger les déficits mis en évidence par les rapports d'inspection. Attendu que la question de l'existence éventuelle d'un fond non officiel fait l'objet d'une enquête judiciaire, notre enquête ne concerne pas ce problème.

L'enquête a également porté sur les relations entre l'ancien chirurgien chef et le directeur, ainsi que sur la qualité des rapports entre la direction et le personnel soignant, et la perception par ce dernier de la gestion entreprise par le directeur.

4. Mise en oeuvre

Afin d'établir les faits nécessaires à notre appréciation, il a été procédé à :

- 70 - l'audition de 22 personnes dont les déclarations ont fait l'objet d'un procès-verbal (médecins, personnel soignant, personnel administratif, membre du conseil d'administration, personnes extérieures à l'HCF, dont notamment l'auteur des articles incriminés),
- l'envoi d'un questionnaire à deux médecins chirurgiens, qui travaillaient sous l'égide de l'ancien chirurgien chef, dont l'un a fait l'objet d'une prise de position par écrit (il est à noter qu'un de ces médecins n'a pas répondu),
- l'examen d'une partie de la correspondance entre le Conseil d'administration, le directeur et l'ancien chef de la clinique de chirurgie, entre le Conseil d'administration et le responsable du bloc opératoire, entre le Conseil d'administration et le Collège des médecins, entre l'ancien pharmacien chef et la direction, y compris les rapports
80 d'inspection,
- l'examen d'extraits de procès-verbaux du Conseil d'administration en relation avec la clinique de chirurgie,
- l'examen de « l'audit Haudenschild »,
- l'inspection des locaux de la pharmacie, du bloc opératoire et des soins intensifs et continus.

La liste des personnes entendues et des documents examinés figure en annexe du présent rapport.

5. Remarques

90 Vu la gravité des accusations portées par le Beobachter contre l'HCF, l'enquête a été menée à charge. L'objectif était de saisir le plus de comportements ou de décisions nuisibles à l'HCF. Dans la pesée des intérêts, ceux de l'établissement ont primé sur la défense objective des intérêts personnels.

Les auteurs de l'audit ont obtenu des personnes concernées ou des autorités compétentes les autorisations nécessaires pour consulter les dossiers médicaux, notamment ceux des personnes mentionnées dans les articles du Beobachter.

100 Le rapport a été rédigé de manière à protéger les données et la sphère personnelles des personnes entendues pour autant que l'information concernée ne fasse pas déjà partie du domaine public. Lorsque la rédaction fait mention d'éléments issus de l'enquête, ces derniers font l'objet d'un procès-verbal ou sont révélés par un document. Tous ces moyens de preuves sont annexés au rapport d'audit et seront remis au mandant.

II. Critiques formulées par le Beobachter

1. Résumé des critiques

Dans ses parutions des 20 décembre 2006 et 3 janvier 2007, l'hebdomadaire « der Beobachter » a publié deux articles consacrés à l'Hôpital cantonal de Fribourg.

Dans l'article paru en décembre, intitulé « Ich wurde zu spät operiert », le journaliste Thomas Grether a affirmé s'appuyer sur des déclarations tirées « aus der Bevölkerung », sur des recherches auprès de cinq « Kaderärzte » et auprès du personnel soignant pour formuler plusieurs critiques à l'égard de l'HCF.

110 La première critique concerne les délais d'attente avant une opération. Le journaliste a affirmé que les patients urgents étaient opérés trop tard et que « fast täglich » leur vie était mise en danger. La cause en était le responsable du bloc opératoire qui renvoyait les opérations d'urgence sans consulter les chirurgiens. Le journaliste a cité quatre cas à l'appui de ses dires, dont l'un en révélant le nom du patient. Il a affirmé que ces derniers étaient des cas urgents et devaient être opérés dans des délais ne dépassant pas 6 heures au lieu des 8 à 11 heures effectivement attendues.

120 Le journaliste a attribué la responsabilité de ces retards à la mésentente qui aurait existé entre le chirurgien chef et le responsable du bloc opératoire, ce dernier ayant par ailleurs une gestion lacunaire du bloc, notamment en ce qui concerne la planification des opérations. Dans le cas cité nommément, le journaliste a affirmé que le patient avait subi l'ablation de la plus grande partie de l'intestin en raison d'une intervention opératoire tardive, ce qui avait provoqué un handicap.

Le journaliste a en outre adressé des critiques à l'ancienne Conseillère d'Etat, directrice de la Santé et des Affaires sociales, présidente du Conseil d'administration de l'HCF, et à son directeur administratif, qui n'auraient pas doté l'hôpital des infrastructures adéquates en matière de bloc opératoire. Ces derniers ne seraient par ailleurs pas intervenu dans les conflits entre le chirurgien chef et le responsable du bloc opératoire, notamment en rappelant ce dernier à l'ordre, bien que cette situation conflictuelle se serait déjà présentée avec le prédécesseur du chirurgien chef en cause.

130 La deuxième critique mentionnée dans l'article du 3 janvier 2007 concerne l'organisation de la neurochirurgie. Le journaliste a affirmé : « Das Spital ist beim Kanton als einer jener Kliniken aufgelistet, die neurochirurgische Eingriffe und Notfälle – darunter heikle Kopfverletzungen – behandeln können ... ». Il a ajouté que l'hôpital ne possédait aucun neurochirurgien et faisait appel à un externe, qui n'était pas toujours disponible. Cela aurait conduit à des « lebensgefährlichen Situationen » dans les cas d'urgence.

Le journaliste a contesté le fait que les cas d'urgence soient hospitalisés à Berne ou à Lausanne. Il s'est appuyé sur les déclarations d'un médecin de l'Inselspital de Berne qui a déclaré qu'aucune clinique ne se sentait responsable d'accueillir les patients venant de Fribourg et qu'il n'existait aucun accord entre l'Inselspital et l'HCF pour les accueillir à Berne.

140 La troisième critique concerne la pharmacie de l'hôpital. Le journaliste a affirmé que cette dernière était sous dotée en personnel, que cette insuffisance de ressources avait conduit à une erreur dans la préparation d'un médicament, faute de pouvoir effectuer les doubles contrôles nécessaires, et que les rapports de l'autorité de surveillance de la pharmacie avaient signalé ces problèmes à la direction sans pour autant que cette dernière n'ait réagi.

Les articles du Beobachter adresse une quatrième critique à l'HCF. Elle s'adresse à la direction à laquelle le journaliste a reproché son manque de réaction face aux problèmes relationnels dans la clinique de chirurgie, un soutien inconsideré au responsable du bloc opératoire face aux chirurgiens, un management déficient surtout pour résoudre les crises, l'absence de mesures pour améliorer la situation de la pharmacie et une conduite du personnel trop autoritaire.

2. Chronologie et impact dans les médias

Le 9 novembre 2006, la Direction de la Santé et des Affaires sociales du canton de Fribourg (ci-après «DSAS») informait les médias par communiqué de presse du licenciement du pharmacien chef de l'HCF.

Le 27 novembre 2006, la DSAS recevait un courriel de la rédaction de la Radio suisse alémanique (ci-après «DRS») qui faisait référence à ce communiqué et dans lequel plusieurs questions étaient posées concernant l'HCF. Ce courriel faisait allusion à une lettre de quelques médecins chefs adressée à la DRS dans laquelle ces derniers affirmaient que le licenciement du pharmacien chef n'était que le symptôme de la situation problématique dans laquelle se trouvait l'HCF. Par la suite, la journaliste de la DRS a encore pris contact oralement avec la DSAS pour approfondir les thèmes et a rencontré le Premier secrétaire de la Direction le 1^{er} décembre 2006.

Les questions posées par la DRS thématisaient déjà l'ensemble des problématiques soulevées plus tard par le Beobachter. Ce n'est que les 13 et 14 décembre 2006 que le journaliste du Beobachter, Thomas Grether, s'adressait par courriel et téléphoniquement à la direction de l'HCF et à la Direction de la Santé pour obtenir des réponses à respectivement 8 (HCF) et 4 (DSAS) questions, les informant qu'il préparait la rédaction d'un article. Thomas Grether priait l'HCF et la DSAS de répondre à ses questions jusqu'au 15 décembre 2006 avant midi. Passée cette date et sans réponse à ses questions, il considérait que l'HCF et la DSAS renonçait à prendre position.

A notre connaissance, la DRS n'a pas consacré d'émission à l'HCF avant la parution des articles du Beobachter. Mais en tous les cas, il semble bien que la lettre des « quelques médecins chefs » reçue par la DRS soit l'élément qui ait déclenché l'enquête journalistique et que cette dernière soit, très vraisemblablement, aussi parvenue au Beobachter.

Après la parution des articles du Beobachter, différents médias ont repris l'information de ce dernier sans citer d'autres sources. Aucun d'eux ne fait mention de la lettre de « quelques médecins chefs » reçue par la DRS. Les quotidiens « La Liberté », « Berner Zeitung », « Freiburger Nachrichten », « Le Temps », « La Gruyère », « Le Matin », « Neue Zürcher Zeitung » ont relaté les faits et pour certains donné la parole à l'HCF ou à quelques membres de son Conseil d'administration, qui ont rejeté les critiques du Beobachter.

D'une manière générale, les faits relatés par la presse ont suscité beaucoup d'interrogations et de suspicion jusqu'aux origines et au bien-fondé de l'information. Le malaise transmis par les articles a été clairement perceptible et certains commentateurs ont demandé au plus vite une enquête pour éclaircir les faits.

3. Audition du journaliste

Dans le cadre de l'enquête, il a été procédé à l'audition de l'auteur des articles du Beobachter en date du 12 mars 2007, à Berne. Ce dernier a indiqué que son objectif avait été d'informer les lecteurs. Il a affirmé avoir présenté objectivement les faits tels qu'ils lui

190 avaient été rapportés, sans aucune volonté de provocation. Selon lui, huit à dix personnes lui avaient fait des déclarations critiques concordantes. Ces personnes étaient des médecins ou des membres du personnel soignant. Le journaliste n'a cependant questionné aucune personne de l'administration de l'hôpital mis à part son directeur et Madame l'ancienne Conseillère d'Etat, par courriel ou par téléphone.

Contrairement aux propos qu'il avait tenu dans l'article paru le 3 janvier 2007, il a admis lors de son audition ne pas avoir contrôlé lui-même s'il existait des accords entre l'Inselspital et l'HCF. Il n'a pas lu le rapport administratif 2005 édité par l'HCF, ni vérifié l'organigramme et la position de la neurochirurgie au sein de ce dernier. Il a en outre déclaré que, même si certains contacts lui avait parlé positivement de la direction de l'hôpital, il avait procédé à une pesée des intérêts et, en tant que journaliste d'un hebdomadaire dont la vocation est de protéger les consommateurs, avait mis l'accent sur les dysfonctionnements.

Pour lui, le plus grand problème de la chirurgie était le responsable du bloc opératoire. Les jugements à son propos étaient unanimement négatifs. Il n'a cependant pas parlé personnellement avec ce dernier. Les autres problèmes se manifestaient dans le management mis en place par le directeur et la neurochirurgie.

Le journaliste a déclaré ne pas avoir entendu de critiques concernant le type de chirurgie pratiquée à Fribourg. Les médecins interviewés ne lui en avaient pas parlé. Il y avait certes quelques critiques concernant le chirurgien chef mais il n'avait pas fait de recherches détaillées à ce propos.

210 Il a ajouté que ce n'était pas lui qui avait qualifié de « lebensgefährlich » la situation à l'HCF mais plusieurs médecins cadres, en particulier en rapport avec le temps d'attente avant les opérations. C'est pourquoi le responsable du bloc opératoire était au centre des critiques dans les articles parus.

Le journaliste a déclaré ne pas avoir reçu de documentation concernant l'organisation du bloc opératoire mais avoir parlé avec des médecins qui lui avaient rapporté ce qui se passait à Fribourg.

Il a par ailleurs affirmé ne pas s'être prononcé sur la qualité des interventions chirurgicales et n'avoir rien dit à leur encontre. A son sens, les patients attendaient trop longtemps mais il n'avait jamais remis en cause la technique opératoire.

220 Concernant la pharmacie, le journaliste a déclaré ne pas avoir lu les rapports d'inspection. Leurs contenus lui avaient été cités.

4. *Appréciation*

L'audit ne porte pas sur la qualité de l'investigation journalistique. Il convient cependant de souligner que d'autres journalistes que celui du Beobachter procédaient également à une enquête sur l'HCF, enquête qu'ils menaient très professionnellement (rendez-vous, questions écrites, délais adéquats pour y répondre, etc). Conformément au contenu du mandat, il est renvoyé au chapitre conclusif pour la prise de position concernant l'éventuelle pertinence des articles du Beobachter.

230 III. Organisation des Kantonsspitals

1. *Situation im Jahr 2006*

Die Anhörungen wurden durchgeführt auf Grund von Tatbeständen, die ins Jahr 2006 fielen. Zu dieser Zeit war das Kantonsspital anders strukturiert als es heute ist. Der vorliegende Abschnitt beschränkt sich daher auf diesen Zeitraum und bezieht sich auf das Gesetz über das Kantonsspital vom 2. März 1999 [822.1.1], welches heute nicht mehr in Kraft ist.

1.1. **Stellung und Tätigkeiten**

240 Das Kantonsspital ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es hat seinen Sitz in Freiburg und untersteht der Aufsicht des Staatsrates. Es ist der Direktion für Gesundheit und Soziales administrativ zugewiesen.

Der Umfang der Tätigkeiten des Kantonsspitals wird vom Staatsrat in einem Leistungsauftrag und in Übereinstimmung mit der kantonalen Spitalplanung festgelegt. Namentlich umfassen diese:

- Untersuchungen und Behandlungen für den Bedarf der Kantonsbevölkerung in den spezialmedizinischen Disziplinen;
- Prävention;
- stationäre Pflege;
- ambulante Pflege;
- Aufnahme und Versorgung der Notfälle;
- 250 - Intensivpflege;
- Unterstützung der Kranken in sozialen Belangen;
- Unterricht und Forschung.

Das Kantonsspital ist auch Bezirksspital (Saane) und deckt dazu den spitalmedizinischen Untersuchungs- und Behandlungsbedarf der Bevölkerung des Saanebezirks.

Eine Aufgabe des Kantonsspitals ist das Referenzspital. Dazu arbeitet das Kantonsspital mit den Universitätsspitalern, den öffentlichen und privaten Gesundheitseinrichtungen, den Ärzten und Ärztinnen mit eigener Praxis und den übrigen Diensten zusammen.

1.2. **Organigramm**

260 Der zuständige Staatsrat hat das Präsidium des Kantonsspitals inne (Fr. Ruth Lüthi). Direkt unter dem Staatsrat ist der Direktor des Kantonsspitals angegliedert (Hr. Hubert Schaller). Ihm auf der gleichen Stufe angegliedert sind der Präsident des Direktionsrats (Hr. Hubert Schaller) und der Präsident der Ärztekollegiums (Dr. Dominique Meier), nach dem administrativen Organigramm des Jahresberichtes 2005 des KSF, Seite 37.

Administrativ dem Direktor unterstellt sind:

- der Direktionsrat;
- der Leiter für Projekte (M. Devaud);
- der stellvertretende Direktor (Pierre-André Kolly);
- die jeweiligen Chefärzte der spitalmedizinischen Abteilungen und der medizinisch-technischen Dienste.

- 270 Dem stellvertretenden Direktor sind die Finanzen, der technische Dienst, die Hotellerie und der Informatikdienst unterstellt.

1.3. Spitalorgane

Spitalorgane sind der Verwaltungsrat, die Direktion und das Rechnungsprüfungsorgan.

Der Verwaltungsrat: Dieser besteht aus dem Direktionsvorsteher (Staatsrat) und sechs bis acht weiteren Mitgliedern. An den Sitzungen des Verwaltungsrats können auch Personen teilnehmen, die das Spital zu vertreten vermögen. Es sind dies der Direktor, der Präsident des Ärztekollegiums, eine das Pflegepersonal vertretende Person und eine die übrigen Personalkategorien vertretende Person.

- 280 Der Direktor: Er wird vom Staatsrat auf Vorschlag des Verwaltungsrats gewählt und untersteht der Aufsicht des Verwaltungsrats. In einem Pflichtenheft sind seine Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geregelt. Der Spitaldirektor ist zuständig für die Anstellung und Entlassung der Spitalmitarbeiter, ausser der Mitarbeiter in der medizinischen Leitung und der Dienstchefs. Unter dem Direktor vereinigt sich der Direktionsrat mit vier bis acht Mitarbeiter des Spitals. Der Direktionsrat koordiniert die Tätigkeiten der Spitalabteilungen. Der Chef der Operationsabteilung ist hierarchisch direkt dem Direktor unterstellt.

Auf die nähere Umschreibung des Rechnungsprüfungsorgans wird hier verzichtet.

1.4. Interne Strukturen

- 290 Leitung: Die ärztliche Leitung der spitalmedizinischen Abteilungen und der medizinisch-technischen Dienste werden von den Chefärzten wahrgenommen. Die Leitung der Zentralapotheke wird von einem Chefapotheker und die Laborleitung von einem Laborchef wahrgenommen. Im Jahr 2001/02 wurde eine Stelle als „Chef der Operationsabteilung“ geschaffen. Des Weiteren werden stellvertretende Chefärzte und Belegärzte angestellt.

Ärztekollegium: Es besteht ein Ärztekollegium, welches zur Aufgabe hat, für den guten Betrieb, die Kohärenz und die Entwicklung der verschiedenen spitalmedizinischen Disziplinen zu sorgen. Das Ärztekollegium soll die Direktion und den Verwaltungsrat in diesen Belangen beraten. Ferner soll es Stellung nehmen zu den Bewerbungen für die Chefarztstellen, die Stelle des Chefapothekers, des Laborchefs und die Stellen ständiger ärztlicher Kader.

- 300 Pflegeleitung: Deren Hauptaufgabe besteht darin, die Erteilung der Pflege zu überwachen und für die Weiterentwicklung ihrer Qualität zu sorgen.

Dienstchefs: Hiermit sind die Dienstchefs der übrigen Dienste gemeint, welche nicht unter die Leitung fallen. Ihre Kompetenzen sind in einem Pflichtenheft und im Organisationsreglement des Spitals beschrieben.

Personalkommission: Diese ist ein Informations- und Beratungsorgan. Ihre Mitglieder vertreten die verschiedenen Spitalsektoren. Durch die Personalkommission soll der Dialog zwischen der Spitaldirektion, dem Verwaltungsrat und dem Personal insgesamt sichergestellt werden.

2. Das Freiburger Spitalnetz 2007

- 310 Heute ist das Gesetz über das Freiburger Spitalnetz vom 27. Juni 2006 [822.0.1] in Kraft. Eine Neuerung im Gesetz betrifft die Ernennung eines Generaldirektors.

2.1. Stellung und Tätigkeiten

Das Freiburger Spitalnetz (FSN) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es wird administrativ der Direktion für Gesundheit und Soziales zugewiesen. Es ist selbständig in den Grenzen des Gesetzes und hat seinen Sitz in Freiburg.

320 Das FSN soll eine bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und der Zugang zu einer guten Spitalpflege sicherstellen. Ferner sollen die Kompetenzen des Spitalpersonals weiterentwickelt, die Verbesserung der Pflegequalität festgelegt und die Sicherheit der Patienten gedient werden.

Das FSN erteilt Leistungen auf den folgenden Gebieten:

- stationäre Pflege;
- ambulante Pflege;
- Notfallpflege;
- Prävention;
- Unterstützung der kranken Person in sozialen Belangen;
- Lehre und Forschung.

330 Das FSN übt seine Spitaltätigkeiten an mehreren Standorten aus, deren geografische Situierung und Auftrag im Rahmen der vom Staatsrat erstellten Spitalplanung beschlossen werden. Die Standorte verfügen über keine Rechtspersönlichkeit. Sie können als Betriebseinheit organisiert werden. Die Organisation und die Geschäftsführung der Betriebseinheiten werden vom Verwaltungsrat festgelegt. Die Zweisprachigkeit des Kantons muss berücksichtigt werden. Die Personaldotierung der Betriebseinheiten wird vom Verwaltungsrat in den Grenzen der Gesamtdotation festgesetzt, die im Globalbudget berücksichtigt ist.

2.2. Organe

Die Organe des FSN sind der Verwaltungsrat, die Direktion und das Rechnungsprüfungsorgan.

340 Generaldirektor: Neu ist die Anstellung eines Generaldirektors, welcher vom Verwaltungsrat des FSN angestellt wird. Der Generaldirektor soll den Betrieb und die Geschäftsführung des FSN sicherstellen. Unterstützt wird er von einem Direktionsrat. Die Aufgaben des Generaldirektors werden in einem vom Verwaltungsrat beschlossenen Pflichtenheft festgelegt. Der Generaldirektor stellt die Mitarbeiter an. Er untersteht der Aufsicht des Verwaltungsrats und muss ihm regelmässig Bericht erstatten.

Unter dem Generaldirektor befindet sich neu der medizinische Direktor. Der medizinische Direktor ist für die Koordination der medizinischen Tätigkeiten des FSN zuständig, um eine optimale Versorgung der Patientinnen und Patienten zu gewährleisten. Ferner muss er die Qualität und Sicherheit der medizinischen Leistungen gewährleisten, die vom FSN angeboten werden.

350 **IV. La Clinique de Chirurgie, la neurochirurgie et le bloc opératoire**

1. La Clinique de chirurgie

1.1. Succession et changements dans l'activité chirurgicale dès 2002

En 2002, le Prof. L. Krähenbühl a commencé son activité comme médecin chef de la Clinique de chirurgie à l'HCF. Il s'agit d'un grand service, assurant la prise en charge d'environ 2000 patients et responsable d'environ 1800 interventions chirurgicales dans son domaine par an. Le choix du candidat s'est fait par une commission désignée par l'HCF et il s'agissait du premier poste de médecin chef de M. Krähenbühl. Avant sa venue à Fribourg, il avait travaillé comme chef de clinique auprès du Prof. U. Büchler à l'Inselspital de Berne, puis comme « leitender Arzt » (médecin adjoint) auprès du Prof. P.A. Clavien à l'Universitätsspital de Zurich.

Le domaine de spécialisation du Prof. L. Krähenbühl est la chirurgie viscérale, et en particulier la chirurgie oncologique. Ce type d'activités existait déjà avant sa venue à l'HCF, exercée avec beaucoup de compétences par le Prof. P. Petropoulos.

Cependant, les indications opératoires ont changé : le Prof. L. Krähenbühl pratiquait des indications plus larges et offrait une chirurgie plus étendue, « plus agressive », dans des situations oncologiques plus avancées, par exemple lors de métastases chez des patients plus âgés et plus fragiles par la présence de polymorbidités (= présence d'une ou de plusieurs maladies chroniques). De par cette population de maladies plus avancées, le nombre de complications, la morbidité et mortalité postopératoires paraissaient plus élevées qu'antérieurement, sous la direction du Prof. P. Petropoulos. Cependant, selon le Prof. L. Krähenbühl et ses analyses statistiques, en regard de la gravité de l'état de santé des malades et le stade oncologique, le taux de morbidité postopératoire n'était pas supérieur à celui d'autres hôpitaux comparables.

1.2. Problèmes et conflits consécutifs au changement des indications opératoires

L'élargissement dans les indications opératoires et les évolutions postopératoires parfois difficiles ont suscité des réactions vives dans des services qui collaborent étroitement avec la chirurgie : l'anesthésiologie, les soins intensifs, les instrumentistes du bloc opératoire.

Les services concernés ont clairement eu un sentiment de complications post-opératoires plus fréquentes, de séjours prolongés aux soins intensifs, de décès nombreux. Une personne auditionnée, cadre aux soins infirmiers, ayant une grande expérience dans le domaine, y compris dans d'autres hôpitaux, a déclaré : « Je n'ai jamais vu autant de lâchages de sutures ».

Ce souci, ainsi que celui des indications opératoires très étendues, avec les questions éthiques et d'information correcte des patients et de leur famille, a été mentionné par pratiquement toutes les personnes entendues. Plusieurs cadres médecins et infirmiers ont également discuté de ce problème avec le Prof. L. Krähenbühl ; tous ont eu le sentiment de ne pas pouvoir se faire comprendre pour l'amener à un changement.

Le travail d'accompagnement de ces changements d'activités n'a apparemment pas été fait d'une manière optimale. Il s'en est suivi un manque de confiance envers le Prof. L. Krähenbühl par des professionnels de ces différents services, l'impression d'indications

opératoires au-delà du raisonnable, d'une augmentation jugée intolérable de complications postopératoires et d'une mortalité élevée.

400 Un travail accru d'information, mais également de discussions et d'échanges aurait dû être entrepris dès le début de ces changements initiés par le nouveau chirurgien chef, ou par d'autres hauts responsables, incluant tous les acteurs concernés. Dans la problématique en question, il ne s'agit pas seulement d'expliquer le bien-fondé médical d'une approche chirurgicale plus « agressive », mais avant tout de considérer des éléments de qualité de vie, d'éthique et surtout des droits, ainsi que la volonté du patient d'accepter ou de refuser un traitement proposé.

1.3. Management, conduite de l'équipe et relations professionnelles

Le nouveau chirurgien chef a amené une façon spécifique de conduire sa clinique : grand travailleur, exigeant, avec une volonté de développer la formation et l'activité clinique selon les plus hauts standards dans notre pays et en Europe. Il attendait beaucoup de tous : de ses collaborateurs, des autres services, du bloc opératoire, de la direction de l'HCF. Sa gestion de la Clinique était « patronale » et la participation d'autres gestionnaires dotés d'une personnalité forte dans l'organisation et la gestion des activités chirurgicales était mal vécue et source d'irritations et de conflits.

410 La réorganisation des unités chirurgicales est une autre illustration de changements, parfois problématiques, initiés par le Prof. L. Krähenbühl. Ce dernier avait ainsi introduit une nouvelle organisation et des modifications dans la responsabilité médicale pour le suivi et la visite dans les unités de chirurgie. Ce remaniement posait beaucoup de problèmes pratiques aux soignants, ce qui aurait été probablement évité si les acteurs concernés avaient été consultés préalablement.

420 Les tensions se manifestaient également, et plus particulièrement, dans ses relations avec le directeur de l'HCF et le responsable de la salle d'opération (voir chapitre « Direction de l'HCF »). Par ailleurs, sa grande charge de travail, ainsi que la personnalité du Prof. L. Krähenbühl, n'a pas facilité les contacts et la communication avec les soignants du bloc opératoire, des soins intensifs et les unités de chirurgie.

Comme mentionné plus haut, ce manque de communication a contribué à une mauvaise compréhension et à un manque d'acceptation des indications opératoires plus larges chez certains patients âgés ou présentant des polymorbidités significatives ou se trouvant dans une phase avancée de leur maladie.

2. La neurochirurgie

Il ressort des documents analysés et des auditions effectuées ce qui suit :

- Une clinique de neurochirurgie n'existe pas au sein de l'HCF et n'a pas existé ces dernières années.
 - Le petit nombre d'interventions chirurgicales dans ce domaine est pratiqué à l'HCF par un neurochirurgien externe bien formé. En 2005, environ 260 interventions ont été réalisées sur la colonne vertébrale. Les prestations de la chirurgie crânienne sont « basiques » et ont inclus 26 interventions en 2005. Ces opérations concernent des situations et des patients pour lesquels la qualité des soins et la sécurité présentent les garanties suffisantes. Par ailleurs, les interventions figurant dans la liste négative des prestations médicales du canton de Fribourg, annexée à l'Ordonnance du 13 décembre 2004 fixant la procédure sur la participation financière de l'Etat de Fribourg aux coûts de traitement de ses résidents en cas d'hospitalisation hors canton, ne sont pas
- 430

- pratiquées à l'HCF, contrairement à ce qui était prétendu dans les articles du Beobachter.
- 440 - Concernant les cas urgents, en particulier les accidents avec traumatisme crânio-cérébral, les directives données aux urgences de l'HCF, et particulièrement les règles écrites connues et suivies par la REGA, sont claires et logiques : dans ces situations, les patients sont transférés à l'Inselspital de Berne ou au CHUV de Lausanne.
- Un contrat entre le DSAS et l'Inselspitalstiftung Bern définit la collaboration entre les deux partenaires, notamment l'hospitalisation de patients habitant le canton de Fribourg. Par ce contrat, l'hôpital de l'Ile s'engage formellement à admettre les patients présentant une indication fondée médicalement.
- Le nombre de patients admis à l'Hôpital de l'Ile provenant du canton de Fribourg pour des interventions neurochirurgicales est faible. Il était de 74 en 2006, dont 39 en urgence. Un tiers de ces patients urgents étaient transférés de l'HCF ; les autres venaient d'autres hôpitaux fribourgeois, publics ou privés, de la REGA ou (très rarement) de praticiens installés en cabinet. Le nombre total de patients provenant du canton de Fribourg correspond à 5% des hospitalisations en neurochirurgie à l'Hôpital de l'Ile (Lettre/statistique du Prof. A. Tobler du 21 mai 2007).
- 450 - Ni les médecins de l'HCF interrogés, ni le Dr. L. Mariani du Service de neurochirurgie de l'Hôpital de l'Ile ont pu nous donner le nom d'un patient ou préciser un événement qui pourrait faire penser à une « lebengefährliche Situation », comme indiqué par le Beobachter, ou d'un patient qui aurait souffert de cette pratique de transfert à l'Hôpital de l'Ile ou au CHUV.
- 460 En conclusion, les reproches formulés par le Beobachter n'ont pas pu être étayés par des faits. Leur présentation ne correspond pas aux règles suivies à l'HCF ou par la REGA. D'une manière similaire, les affirmations du Dr. L. Mariani de Berne n'ont pas été confirmées. Un accord entre l'Etat de Fribourg et l'Hôpital de l'Ile de Berne définit clairement les règles d'admission, à l'Ile, de patients provenant du canton de Fribourg. Au vu du nombre de patients traités par l'Hôpital de l'Ile à Berne, les cas fribourgeois apparaissent comme statistiquement marginaux. Les médecins auditionnés, travaillant dans d'autres hôpitaux du canton de Fribourg, connaissent de cette pratique et l'approuvent.

3. Le bloc opératoire

3.1. Organisation

- 470 L'organisation et la gestion fonctionnelles du bloc opératoire sont adéquates et transparentes. Le problème de manque de personnel qualifié pour le bloc s'est clairement amélioré depuis l'engagement du responsable actuel. La majorité des spécialistes travaillant au bloc (chirurgiens, anesthésistes), ainsi que les hauts responsables de l'HCF, se disent satisfaits du fonctionnement.

L'organisation et la présentation du programme opératoire sont claires et transparentes. Le programme du jour peut être vu par tous au bloc. Des changements peuvent être proposés et introduits le jour même, en accord avec tous les acteurs, sous la responsabilité du chef du bloc et finalisés par la secrétaire/coordinatrice.

- 480 Cependant, la personnalité du responsable, le Dr D. Thorin, est critiquée par certains : une certaine rigidité ainsi qu'une communication sub-optimale ne facilitent pas toujours la recherche d'une solution consensuelle lorsque des difficultés sont rencontrées ou lorsqu'il existe des différences d'opinions concernant les priorités médicales.

3.2. Les interventions urgentes ; absence d'une salle d'opération réservée aux urgences (jusqu'au 1^{er} mars 2007)

Jusqu'au 1^{er} mars 2007, date d'ouverture de la salle d'urgences, il n'existait pas, à l'HCF, une salle d'opération dédiée à ce type d'activité. Comme dans d'autres hôpitaux, les interventions urgentes devaient soit être effectuées dans une salle de programme électif, en déplaçant des patients programmés en électif au lendemain, soit être faites après la fin du programme électif, c'est-à-dire en général après 16 heures.

490 L'une ou l'autre option est choisie par les spécialités opératoires d'une façon journalière, en fonction du degré d'urgence. La responsabilité du patient est assumée par l'opérateur, c'est-à-dire le chirurgien, qui pose l'indication d'une intervention en urgence. Il doit cependant organiser le moment de l'opération avec les partenaires co-responsables d'une intervention : l'anesthésiste, le personnel du bloc opératoire (instrumentistes, etc.) et le responsable du bloc.

L'absence d'une telle salle à l'HCF a pu jouer un rôle dans les délais d'attente rencontrés pour les cas urgents. Cette situation a existé, ou existe toujours, dans certains hôpitaux de taille moyenne. Les arguments en défaveur d'une telle structure incluent :

- 500 - les coûts : 3 à 4 personnes supplémentaires sont nécessaires pour faire fonctionner cette salle pour une période de 8 heures et un certain nombre de postes doivent y être affectés pour permettre une efficacité et une gestion adéquates,
- une utilisation trop faible, c'est-à-dire trop peu de patients nécessitant des interventions chirurgicales en urgence.

Le problème des délais d'attente au bloc opératoire de l'HCF était connu à l'intérieur et à l'extérieur de l'hôpital depuis un certain temps (voir « Rapport annuel HCF 2005 »). La création d'une salle d'opération réservée aux urgences a pris du temps, entre autre pour des raisons budgétaires. Son ouverture au 1^{er} mars 2007 est justifiée.

3.3. « Hiérarchisation » des urgences

510 Certains grands centres d'urgences appliquent un système de « priorisation » des patients nécessitant une intervention en urgence, distinguant ainsi l'urgence vitale, ne permettant aucun délai, et d'autres situations qui exigent une opération dans les 3 à 4 heures ou dans les 24 heures.

L'analyse des cas cités par le Beobachter fait penser qu'une telle hiérarchisation pourrait être introduite à l'HCF pour clarifier les priorités, faciliter la communication entre les protagonistes impliqués et améliorer la programmation des interventions urgentes.

3.4. La fonction du responsable du bloc opératoire

La nécessité de créer cette fonction à l'HCF en 2000/2001, au vu des problèmes de gestion et de fonctionnement du bloc (départs au niveau du personnel soignant, difficultés de recrutement et réduction de capacités consécutives) paraît établie.

520 Le choix du responsable en la personne du Dr D. Thorin ne peut être critiqué car sa formation et son expérience pratique dans le domaine sont indiscutables. Cependant, la manière dont le candidat a été imposé, sans discussions ni concertations préalables adéquates avec le corps médical en général et les chirurgiens en particulier, a suscité beaucoup d'irritations. Cette procédure inhabituelle, mais aussi la personnalité forte et peu diplomatique du Dr D. Thorin, a été « la goutte d'eau » qui a provoqué le départ de l'ancien chirurgien chef, le Professeur P. Petropoulos, quelques mois avant sa retraite, et contribué à l'intensité et à la durée de la situation conflictuelle avec le Prof. L. Krähenbühl.

Il ne fait cependant pas de doute que le fonctionnement, la gestion et les capacités du bloc opératoire ont pu être améliorés par la direction rigoureuse du Dr. D. Thorin. Il convient de rappeler qu'il s'agit d'un travail difficile, demandant rigueur, diplomatie, beaucoup de communication et connaissances médicales étendues.

Ce qui n'est pas nécessairement optimal dans ce secteur est la subordination directe du responsable du bloc opératoire au directeur administratif de l'HCF, qui n'a pas les compétences médicales pour analyser et trancher, dans des situations conflictuelles opposant le responsable du bloc à un opérateur (par exemple dans le cadre de priorités médicales ou d'interventions en urgence).

Idéalement, le responsable du bloc opératoire devrait être soumis hiérarchiquement à une direction médicale forte de l'HCF, qui veut et peut prendre les décisions qui s'imposent lors de situations conflictuelles et/ou potentiellement dangereuses pour les patients (concernant cette problématique, voir également le chapitre « Direction de l'HCF »).

3.5. Les délais d'attente

L'un des reproches formulés dans les articles du Beobachter concernait les délais d'attente lors d'opérations urgentes. Il faut noter que la notion d'urgence est souvent mal définie et mal comprise dans ce contexte. Pour les professionnels du domaine, on distingue plusieurs degrés d'urgence : l'urgence absolue où chaque minute compte pour la survie et l'absence de séquelles éventuelles (par exemple hémorragie due à une lésion vasculaire importante, certaines complications lors d'un accouchement nécessitant une césarienne, arrêt cardiaque, etc.) et l'urgence relative demandant une intervention dans les 24 heures (par exemple certaines fractures ouvertes ou infections sévères, cas de péritonites, etc.).

Pour analyser les situations « urgentes » mentionnées dans le Beobachter, nous avons pu consulter les dossiers médicaux des patients en question, avec leur consentement.

Il convient de noter ici que l'examen du dossier médical, même bien tenu, ne peut pas donner autant d'informations que l'examen clinique et l'appréciation de l'évolution par le médecin et les soignants. Cependant, la récolte des examens paracliniques (laboratoire, radiologie, examen histologique de tissus, etc.), ainsi que les notes des médecins et infirmiers, permettent une évaluation de certains éléments.

Cette analyse suggère les conclusions suivantes :

✓ **Cas I :** Cité nommément par le Beobachter. Le patient a dû attendre environ 11 heures entre le moment de l'indication posée par le chirurgien pour une intervention en urgence et le début de l'intervention.

Lecture du dossier :

Est-ce que son état clinique s'est péjoré pendant cette période ?

Il n'y a aucun élément clinique dans le dossier qui permette d'affirmer cette hypothèse (signes vitaux, examens de laboratoire, notes des soignants). Il n'y a pas de changements importants au cours des 24 heures avant l'intervention.

Avant l'intervention, le patient a-t-il eu des séquelles ? Est-ce que l'intervention nécessaire était plus importante, plus invalidante en raison de l'attente ?

La réponse à cette question est difficile. Le chirurgien a noté des signes de mauvaise perfusion du colon, nécessitant son ablation ; l'examen microscopique ne mentionne pas de signes d'ischémie.

Appréciation :

580 Le délai d'attente de 11 heures n'est pas acceptable et aurait pu être diminué. Les raisons expliquant le délai sont controversées : le responsable du bloc indique clairement qu'il n'y avait pas la possibilité de placer cette intervention lourde dans le programme du jour sans le déplacement d'un autre patient, programmé pour une chirurgie électorale, à un autre jour. Cet avis est contesté par le Prof. L. Krähenbühl. En tout état de cause, le contrôle de la situation par le chirurgien chef était possible : il aurait pu déplacer l'intervention de l'un de ses deux propres patients électifs du jour pour prendre en charge le patient « urgent ». Nous ne savons pas pourquoi cette solution, souvent appliquée dans d'autres hôpitaux et dans d'autres services de l'HCF pour assumer des interventions urgentes lorsque les capacités du bloc opératoire sont limitées, n'a pas été utilisée. Tous les chirurgiens que nous avons entendus, à l'exception du Prof. Krähenbühl, ont soutenu cette solution (le chirurgien concerné doit déplacer un de ses propres patients électifs du jour et mettre le cas urgent à sa place ainsi libérée).

L'analyse du dossier médical ne permet cependant pas d'identifier des éléments confirmant ou infirmant une souffrance et/ou des séquelles dues au délai entre la pose de l'indication et l'intervention.

590 ✓ **Cas II** : Il s'agit d'une situation de suspicion d'appendicite aiguë chez un enfant de 4 ans. Délai d'attente de 8 heures après l'indication posée pour une intervention en urgence.

Lecture du dossier :

Il n'y a pas eu de péjoration de l'état clinique ou des examens paracliniques pendant le séjour, ni pendant le délai avant l'intervention. Pendant le temps d'attente, l'enfant dessine ou dort (notes des infirmières).

L'intervention chirurgicale et l'examen histologique n'ont pas pu confirmer le diagnostic suspecté ; le diagnostic n'est pas clair.

L'enfant a pu quitter l'hôpital au 3^{ème} jour après l'intervention.

Appréciation :

600 Après avoir entendu les acteurs concernés, il a pu être déterminé que le délai d'attente a été dû à des discussions et des désaccords concernant la méthode chirurgicale, l'instrumentation, l'expérience des intervenants pour la situation spécifique. Le résultat de ces discussions a été positif. Le délai de l'intervention chirurgicale n'a pas eu d'effet négatif sur la santé du patient.

✓ **Cas III** : Patiente de 90 ans, admise après une intervention dans une clinique.

Lecture du dossier :

610 Péritonite sur fuite biliaire, après chirurgie biliaire (vésicule) le 31 octobre, entrée le 19 novembre à l'HCF. Fuite biliaire documentée le 21 novembre. Opération urgente le 24 novembre. Indication pour opération posée le 24 novembre au matin. Patiente a mangé à 9 heures ; jugée « estomac plein » par l'anesthésiste. Ce dernier demande un délai avant l'intervention chirurgicale. Opération sans problème, suites opératoires sans particularités. La patiente a pu quitter l'HCF le 3 décembre 2006, soit 9 jours après l'intervention.

Appréciation :

Selon les standards habituels, un délai d'attente avant l'intervention est indiqué après un repas et justifié médicalement. La patiente n'a apparemment pas souffert du délai. La notion d'urgence dans ce cas est discutable. On peut se demander pourquoi on a attendu le 24 pour l'indication opératoire alors que la fuite a été documentée le 21.

620 **Cas IV** : Lâchage d'une anastomose intestinale environ 3 semaines après une intervention urologique lourde (le 8 novembre 2006). Le patient arrive à l'HCF le 30 novembre, après 4 jours de vomissements et de douleurs abdominales persistantes. Evaluation préopératoire à 15.30 heures ; arrivée à la salle d'opération à 21.40 heures.

Lecture du dossier :

Délai dû à plusieurs facteurs : salles d'opérations occupées ; présence d'autres urgences en même temps ; emploi du temps chargé de l'anesthésiste. Evolution postopératoire sans problème, séjour aux soins intensifs de 13 heures.

Appréciation :

630 Ce type de délais doit être évité dans la mesure du possible. Dans d'autres institutions, et même lorsqu'il existe une salle d'opération réservée aux urgences, ce problème ne peut pas être éliminé à 100% (surtout lorsqu'il y a présence de plusieurs urgences en même temps). Le patient n'a apparemment pas souffert du délai d'attente.

4. Appréciation

Le changement dans les activités chirurgicales après l'entrée en fonction du nouveau médecin chef en 2002 était important. Si ce dernier, au moment de son engagement, n'a pas caché ses objectifs de développements dans les domaines cliniques et de formation postgraduée, il était difficile d'en prévoir les conséquences.

640 Par contre, dès le moment où ce dernier a commencé ses activités, l'impact des changements dans les indications opératoires sur la bonne marche des services de l'hôpital a été sous-estimé. Leur accompagnement a été déficitaire. D'une part, le chirurgien chef a fait preuve d'une insuffisance d'écoute et de sensibilité aux problèmes engendrés par son activité, d'autre part le Collège des médecins s'est contenté de les signaler sans proposer de solutions concrètes et la direction n'a pas préparé d'option tactique claire pour sortir de cette crise.

650 Certains délais d'attente pour des interventions en urgence, voire même électives, étaient trop longs. Ce problème, bien connu depuis quelques années, a été mentionné avec transparence dans le rapport d'activité 2005. Dans les quatre cas analysés et cités par le Beobachter, la durée d'attente était justifiée médicalement pour 3 patients. Pour le quatrième (cas analysé no 1), le chirurgien n'a pas assumé correctement ses responsabilités et la mésentente avec le responsable du bloc opératoire a contribué au dysfonctionnement. Pour aucun des quatre cas, il n'y a d'éléments clairs et irréfutables permettant d'établir une souffrance ou des séquelles causées par le délai d'attente.

Les antagonismes et les conflits entre le Prof L. Krähenbühl, le directeur, M. H. Schaller, et le responsable du bloc opératoire, le Dr. D. Thorin, ont duré trop longtemps. L'institution, soit le Collège des médecins et la direction, n'ont pas trouvé les moyens de raisonner les personnes impliquées et de prendre les mesures à même d'empêcher une escalade. Un stade d'irréversibilité a été finalement atteint : le chirurgien et le responsable du bloc opératoire campaient sur leurs positions et étaient incapables de rapprocher leurs vues.

660 L'affirmation du Beobachter selon laquelle il existait des problèmes dans la prise en charge des patients neurochirurgicaux n'a pas pu être étayée par des faits. Le transfert de ce type de patient à l'Inselspital est réglementé : il existe un contrat (Vertrag) entre la DSAS et l'Inselstiftung Bern qui précise et règle les détails de la prise en charge. La REGA applique des directives explicites et appropriées. Les médecins des hôpitaux fribourgeois connaissent et approuvent la pratique et les règles existantes.

Il est noté que la prise en charge des patients à l'HCF, en particulier en chirurgie, était toujours correcte. Les traitements et soins prodigués aux patients étaient de bonne qualité.

V. La pharmacie

1. *Rapports d'inspection de la pharmacie de l'HCF*

670 La pharmacie de l'HCF fait l'objet d'une inspection qui a lieu en principe chaque année (elle n'a pas eu lieu en 2003 et 2005). L'inspection est menée par l'Inspectorat de Suisse occidentale de la fabrication des agents thérapeutiques dont le siège est à Lausanne.

L'inspection fait l'objet d'un rapport dont la structure est toujours la même et qui comporte un résumé des conclusions, faisant notamment état de la liste des déviations constatées et attribuant un délai pour les corriger. Suivant le type de déviation, cette dernière est qualifiée de critique (dangereux pour l'utilisateur), majeure (risque important pour que le produit ne satisfasse pas aux spécifications), autre (faible risque que le produit ne satisfasse pas aux spécifications).

Dans le rapport du 2 mai 2001, il est relevé 14 déviations dont 1 critique, 8 majeures et 5 autres.

680 Dans le rapport du 21 août 2002, il est relevé 5 déviations dont 0 critique, 3 majeures et 2 autres.

Dans le rapport du 12 octobre 2004, il est relevé 17 déviations dont 0 critique, 5 majeures et 12 autres.

Dans le rapport du 1^{er} décembre 2006, il est relevé 14 déviations dont 0 critique, 11 majeures et 3 autres.

Chaque rapport se prononce sur la correction des déviations constatées l'année précédente ou reprend dans la nouvelle liste celles qui n'ont pas été éliminées.

690 Dans l'article du Beobachter du 3 janvier 2007, il a été indiqué qu'une erreur dans la préparation d'un médicament, survenue en janvier 2004, était due à un manque de personnel et que les rapports d'inspection de l'autorité intercantonale réclamaient depuis plusieurs années une augmentation des ressources de la pharmacie. L'article établit un lien de cause à effet entre le manque de personnel et l'erreur de préparation et accuse la direction de ne pas avoir augmenté les ressources de la pharmacie, créant ainsi un risque majeur pour les patients.

Il convient tout d'abord de noter que la déviation critique constatée dans le rapport du 2 mai 2001 concerne les tests de stérilité et que cette déviation a été éliminée. Les tests sont désormais effectués par un laboratoire externe.

700 Dans le rapport du 2 mai 2001, il est effectivement mentionné que « le personnel est en trop petit nombre pour tout le travail à accomplir » (déviation no 1). Le rapport comporte également ce commentaire : « Il est apparu aux inspecteurs que, vu le travail à fournir, le personnel est vraisemblablement en nombre insuffisant, trop de travail reposant sur un nombre restreint de personnes ». Cette déviation est qualifiée de majeure.

Dans le rapport du 21 août 2002, sous le chapitre consacré à l'élimination des déviations constatées l'année précédente, il est indiqué qu'« une analyse exacte des besoins est à faire, le personnel occupé étant en nombre similaire comparé aux autres pharmacies d'hôpital de Suisse romande. Les volumes plus importants traités ne sont par contre pas connus ».

710 Le rapport du 1^{er} décembre 2006 n'évoque plus le problème de manque de personnel. Il signale comme déviation l'absence de formation complémentaire d'un collaborateur, déviation éliminée en mars 2007.

Les déviations constatées dans le rapport du 1^{er} décembre 2006 ont été éliminées ou l'autorité intercantonale de surveillance a accepté les mesures correctives et les délais proposés par la pharmacienne a.i. pour les éliminer.

A l'heure actuelle et sur la base des documents en notre possession, la pharmacie cantonale est conforme aux rapports d'inspection.

2. Incident du 27 janvier 2004

720 L'article du Beobachter du 3 janvier 2007 mentionne cet incident (qu'il date faussement du 24 janvier 2004). Une ordonnance médicale rédigée correctement a été mal interprétée par une préparatrice et la dose préparée ne correspondait pas à la prescription. En finalité, le patient a reçu le double de la dose prescrite.

Il est ressorti des auditions que cette erreur de préparation n'a eu aucune conséquence sur la santé de l'enfant et n'a pas eu de suite juridique.

Les opinions divergent au sujet de la cause de l'erreur. Certains affirment que la cause de l'erreur réside dans l'insuffisance de ressources, d'autres pensent qu'il s'agit d'une défaillance humaine. Au moment de l'incident, il y a eu un double contrôle. Une préparatrice avait préparé le protocole, une autre avait élaboré le produit et le pharmacien avait contrôlé le tout. Une préparatrice manquait d'expérience, ce qui peut expliquer l'erreur commise.

730 Des mesures à l'interne de la pharmacie ont été prises pour éviter la répétition de tel fait. Ainsi, les préparatrices travaillent actuellement en duo pour le contrôle.

Un autre cas s'est présenté pour la préparation d'une chimiothérapie en raison d'une ordonnance manuscrite faxée et mal réceptionnée. L'erreur a été signalée et corrigée avant à temps.

En 2001, les préparations de morphine destinées aux nourrissons ont été changées par souci de simplification et de sécurité. Pendant plusieurs années leurs dosages n'étaient pas conformes. A l'époque, le pharmacien cantonal a été informé. Aucune conséquence dommageable pour les patients n'a été signalée.

740 D'autres incidents (faux étiquetage, erreur dans une préparation de méthadone) nous ont été signalés. De l'avis même du personnel cadre de la pharmacie, ces erreurs ont été corrigées, n'ont pas eu de conséquences sur les patients. Par expérience, il est établi que ce type d'erreur peut surgir dans toute pharmacie de ce type.

3. Etat des locaux

Il a été procédé à une visite de la pharmacie afin de rendre compte de l'état des locaux. Ces derniers sont situés au sous-sol de l'HCF. Subjectivement, les surfaces sont réduites et les locaux assez inconfortables. L'impression dominante est que l'on travaille dans une cave. Objectivement, les locaux ont satisfait aux critères de la dernière inspection et l'HCF a mis à l'enquête la construction d'un nouveau bâtiment dont un étage sera consacré à la pharmacie. La construction devrait durer jusqu'en 2009.

4. *Appréciation*

750 La pharmacie de l'HCF fournit de bonnes prestations. Ces dernières ont du reste été élargies à d'autres hôpitaux du canton. Ce service fonctionne bien et il est apprécié par les utilisateurs.

Son responsable, aujourd'hui plus en fonction, est entré en conflit avec la direction. Le ton assez agressif du pharmacien à l'encontre de la direction a probablement contribué à l'altération de ces rapports, de même que le déficit de consultation et d'information de la part de la direction à vis-à-vis du pharmacien.

760 La dotation en personnel de la pharmacie est actuellement satisfaisante mais cependant pas optimale. Si l'on considère la littérature, la pharmacie est en sous-effectif. Cependant, le personnel reçu et les réorganisations décidées ont permis une meilleure répartition des ressources, de sorte que la pharmacie maîtrise la charge de travail actuelle.

Le lien de causalité établi par le Beobachter entre l'incident du 27 janvier 2004 et le manque de personnel n'est pas confirmé. Il a, en tous les cas, été causé par une défaillance humaine.

VI. Direction de l'HCF

1. Remarque préliminaire

L'organisation, les structures et les outils de gestion sont similaires, bien que pas identiques, à d'autres hôpitaux de ce type.

2. Qualité des prestations

770 L'analyse des documents émanant du Conseil d'administration ainsi que des auditions de quelques représentants de cet organe permet de porter un jugement sur le rôle et les prestations du directeur vis-à-vis de cet organe.

En règle générale, le Conseil d'administration est bien documenté par le directeur, qui lui remet des rapports ou autres documents bien étayés. Le directeur est particulièrement attentif à une conduite sérieuse de son établissement. Il possède une très grande rigueur financière et soigne la bonne marche de l'hôpital en s'occupant jusqu'aux détails de sa gestion. Il dirige un hôpital de 1400 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représente une grande charge de travail. Le directeur ne craint pas d'être impopulaire et assume ses décisions. Il ne dépasse jamais le cadre de ses compétences et signale très clairement à ses partenaires ou collaborateurs les limites de son pouvoir de décision propre. L'homme ne se réfugie cependant pas derrière la décision du Conseil d'administration. Il l'assume et s'en fait le porte-parole et le défenseur. Il s'identifie profondément à l'établissement qu'il dirige et soutient tous ceux et celles qui défendent les intérêts de l'HCF.

780

3. Perception et acceptation du management par les cliniques et les services.

Les auditions ont mis en évidence, en partie, une perception différenciée de l'activité du directeur. D'une part, plusieurs représentants du personnel soignant et médical s'accordent à reconnaître l'efficacité du directeur. D'autre part, pour ces mêmes personnes, le directeur apparaît comme un homme sans état d'âme, quasiment sans contact avec le personnel, qui fait de la rigueur budgétaire sa seule priorité et qui a certaines difficultés à voir l'intérêt d'innovations ou qui a tendance à rejeter des propositions qui pourraient déboucher sur des améliorations pour les patients. On le voit peu dans les couloirs de l'hôpital et ses méthodes pour obtenir les renseignements qu'il désire ne sont pas toujours appréciées par le corps médical.

790

4. La direction et le bloc opératoire

4.1. Création de la fonction de responsable du bloc opératoire

La question de la création d'un poste de responsable du bloc opératoire et de son engagement a occupé le Conseil d'administration qui l'a tranchée, rapport circonstancié et motivé à l'appui, en 2001 en engageant un responsable dudit bloc en la personne du Dr D.Thorin.

800

Cette décision était motivée par la situation problématique dans laquelle se trouvait le bloc depuis quelques temps : sous occupation des salles d'opération due à un manque important de personnel spécifique (malgré les efforts de recrutement, à mettre en relation avec un fort taux d'absentéisme), absence de planification, absence de performance économique, fonctionnement irrationnel.

Le cahier des charges de la fonction prévoit un taux d'activité partiel réparti entre médecin chef du bloc opératoire (50%) et médecin adjoint au service d'anesthésiologie (50%).

810 La création du poste et la nomination du responsable du bloc ont suscité de vives réactions. Cette démarche a, d'une part, conduit au départ du médecin chef de la clinique de chirurgie de l'époque et a, d'autre part, amené le Collège des médecins à se plaindre de n'avoir pu se prononcer en connaissance de cause sur cette nomination.

4.2. Rapport hiérarchique

Le chef du bloc opératoire est placé hiérarchiquement sous les ordres du directeur administratif. Si ce système laisse quelques cadres indifférents, à plusieurs reprises, ce rapport hiérarchique a été critiqué dans la mesure où il appelle le directeur à considérer le chef du bloc opératoire comme un élément de l'administration qui se réfère à lui en cas de conflit avec les médecins. Or, les questions à régler au sein du bloc ne sont pas que des questions administratives, l'avis médical y joue également un rôle important. Dans ces conditions, le directeur n'a pas toutes les connaissances médicales nécessaires pour trancher dans des situations médicales difficiles.

820 L'autorité du directeur sur le responsable du bloc opératoire est donc ressentie par les médecins comme une immixtion de l'administration dans le médical. Au surplus, dans un cas au moins, le chef du bloc opératoire s'est adressé à son supérieur hiérarchique pour un problème médical sans se référer d'abord aux chirurgiens. Cela a confirmé l'opinion des médecins selon laquelle le système en place n'était pas sain et de nature à créer des tensions entre les chirurgiens et les autres spécialistes travaillant au bloc opératoire.

5. Gestion des différences culturelles

830 Fortuitement, au cours de certaines auditions, il a été relevé que la communication entre alémaniques et francophones, tant au niveau des patients qu'entre les collaborateurs de l'HCF, était compliquée par des questions linguistiques et aurait été à l'origine de quelques confusions ou malentendus.

Par exemple, il est apparu que les patients de langue allemande se plaignent de ne pas être pris en charge par du personnel qui comprend leur langue. Il semble effectivement que « l'Amtsprache » de l'HCF est le français et que des alémaniques fribourgeois rechignent à se faire soigner à l'HCF car on y parle pas ou peu l'allemand.

840 A l'intérieur même de l'HCF, où la question de la langue est importante, en particulier en ce qui concerne de la compréhension des informations dans le cadre du travail, les francophones ont une approche de la thématique très différenciée. Elle va de ceux qui affirment que la question des langues est une question sensible jusqu'à ceux qui affirment qu'il existe certes un problème linguistique mais que ce dernier n'est pas réel dans la mesure où les collaborateurs alémaniques, tant médicaux que soignants, sont désirés.

Dans ce cadre, les autorités et la direction sont conscientes du problème et ont pris des mesures qui toutefois ne réussissent pas encore à changer la perception d'un HCF avant tout francophone au sein de la population alémanique.

6. Appréciation

Contrairement aux affirmations du Beobachter, le directeur de l'HCF est un homme de décision. Il affronte les problèmes qui se posent à son établissement et prend position rapidement, parfois très rapidement, en faveur ce qu'il estime positif pour son hôpital. Par exemple, dans le conflit qui opposa le médecin chef de la chirurgie au responsable du bloc

opérateur, il a rapidement soutenu ce dernier convaincu que l'ordre et l'efficacité du bloc opératoire, il a rapidement soutenu ce dernier convaincu que l'ordre et l'efficacité du bloc opératoire n'étaient réalisables qu'en suivant les principes du responsable de ce bloc. La perplexité du directeur vis-à-vis des idées du chirurgien chef, puis leur rejet de sa part, sont concevables dans la mesure où la réalisation de ces dernières compliquait considérablement le quotidien de l'établissement, mal préparé pour un tel changement des indications en chirurgie, et les relations à l'intérieur de ce dernier.

Les problèmes sont davantage issus de l'organigramme. La règle consistant à mettre comme supérieur hiérarchique du responsable du bloc opératoire le directeur de l'hôpital n'est pas une solution pertinente. Elle ne crée pas non plus les conditions les plus favorables au maintien de la bonne entente entre les différentes cliniques et le bloc opératoire. Au contraire, avec un responsable du bloc opératoire très expressif, le directeur aurait gagné en crédibilité si ses prises de position ne comportaient pas le soupçon d'exprimer un soutien à un subordonné hiérarchique dans un domaine où, au surplus, le directeur n'a pas les connaissances pour se faire seul une idée des problématiques en cause. Le Collège des médecins qui aurait voulu régler les problèmes de gestion du bloc sans que la direction n'en soit immédiatement informée s'est vue opposée le fonctionnement découlant de l'organigramme.

L'existence du Réseau Hospitalier Fribourgeois (ci-après « RHF ») ayant éliminé les problèmes de « taille critique » qui s'opposaient à la nomination d'un directeur médical comme supérieur du chef du bloc opératoire permettra de régler définitivement ce problème.

Si le directeur est une personne intelligente qui raisonne stratégiquement, il ne parvient pas à gagner les personnes à sa cause de par ses qualités de contact et de communicateur. On ne l'apprécie pas toujours comme patron. Ce sont ses compétences et son réseau à l'intérieur de l'établissement qui lui permettent d'asseoir son autorité. Il existe dès lors un déficit de communication entre la direction et le personnel médical et soignant de l'hôpital. L'absence de concertation préalable entre les personnes directement concernées s'appuyant sur des appréciations documentées et partagées est un reproche récurrent formulé à l'encontre de la direction. La communication insuffisante laisse supposer que l'objectif, autre que le respect des contraintes financières ou budgétaires, n'est pas assez clairement défini et qu'il n'existe pas, à fortiori, de stratégie pour l'atteindre. Cette dernière remarque s'adresse aussi au Conseil d'administration qui doit s'efforcer d'établir une stratégie claire et compréhensible et de la communiquer, notamment par le biais de la direction. Cette dernière dispose d'ailleurs d'une analyse de Mercury Urval datée du 14 novembre 2003 consacrée aux soins infirmiers qui cerne la problématique évoquée. Mutatis mutandis, ses conclusions doivent être élargies à l'ensemble de l'hôpital.

L'HCF, site de Fribourg du RHF, est l'élément le plus important du réseau. Sa gestion doit donner le ton. Or, à l'heure actuelle, il existe un cloisonnement trop marqué entre les différents domaines (administration, domaine médical, domaine infirmier) qui contribue à restituer une image assez statique de l'établissement. Chaque domaine se plaint, demande des mesures le concernant sans chercher à savoir ce qui se passe ailleurs. Il appartient clairement aux directions et administrations, médicale et soignante, sur mandat du Conseil d'administration, d'établir les instruments de gestion qui font défaut, par exemple l'introduction d'une démarche participative dans le processus de décision stratégique et l'anticipation des besoins futurs.

Par ailleurs, la fonction du directeur concentre beaucoup de compétences sur sa personne, qui pourrait être efficacement déléguées. Ceci aurait l'avantage de plus responsabiliser les

différents services, d'augmenter ainsi leur identification à l'institution et à ses défis et de créer une véritable culture du dialogue.

VII. Conclusion

900 L'audit doit permettre de prendre position sur deux questions centrales soulevées par les articles du Beobachter :

- A-t-on connu des situations dangereuses pour la vie des patients à l'HCF, dues à une mauvaise organisation de ses services ou à des lacunes professionnelles ?
- Existe-il une gestion efficace des conflits à l'HCF ?

1. Réponse à la 1^{ère} question

1.1. Les délais d'attente

910 En ce qui concerne les délais d'attente, l'analyse des cas cités par le Beobachter et d'autres cas révélés par l'enquête a permis d'établir qu'aucune situation n'a mis en danger la vie des patients concernés. Parmi les cas analysés, on citera, à titre indicatif, celui où les discussions sur le type d'intervention entre les chirurgiens et les anesthésistes ont allongé le délai d'intervention. Cette discussion était médicalement utile et n'a pas mis en danger le patient. Une autre typicité est celle où l'analyse du dossier a démontré qu'il n'y avait pas d'urgence pour intervenir immédiatement et que le délai d'attente, dans cette situation, n'a pas mis en danger le patient. Dans le cas cité nommément par le Beobachter, le délai d'attente était trop long. Cela a eu potentiellement des conséquences pour le patient mais sa vie n'a pas été mise en danger. La responsabilité première de ce délai incombait au chirurgien posant l'indication pour une intervention en urgence, qui devait suivre son patient et, le cas échéant, décider le changement de son programme d'opérations électives pour donner la priorité au cas qu'il a décrété lui-même urgent. Il appartenait également au responsable du bloc opératoire de signaler au chirurgien, d'une manière ou d'une autre, que le cas « urgent » ne pouvait pas être opéré sans un changement de son programme électif.

920

L'absence de communication ne peut s'expliquer que par les mauvaises relations entre ces deux personnes. Cette explication n'est pas admissible et, même si elle est moindre que celle du chirurgien, ne prive pas le responsable du bloc opératoire d'une part de responsabilité.

1.2. La prise en charge des patients

930 L'introduction d'un type de chirurgie nouvelle dite « lourde » a eu des conséquences sur l'ensemble du personnel soignant et médical. Les anesthésistes, les soins intensifs et le bloc opératoire ont eu de grandes charges de travail. Bien que ces derniers se soient trouvés dans des situations parfois difficiles car ils n'étaient pas assez préparés à recevoir et à soigner des cas polymorbides lourds avec un nombre important de reprises, ils ont assumé leurs tâches.

La prise en charge des patients s'est faite professionnellement. Il faut souligner que les problèmes rencontrés par les personnes des différents services concernés relevaient de l'éthique (« Pourquoi opère-t-on un cas comme celui-ci ? », « Pourquoi va-t-on si loin ? ») et aucunement d'un manque de connaissances professionnelles. Au niveau de la prise en charge, il n'y a pas eu de mise en danger des patients.

1.3. Le fonctionnement du bloc opératoire

940 Le fonctionnement du bloc opératoire de l'HCF est efficace et professionnel. Tel qu'il est conçu, il assure une utilisation rationnelle des locaux et un rendement intelligent des

investissements et correspond au système adopté dans de nombreux autres hôpitaux. Longtemps, le bloc opératoire a souffert de l'absence d'une salle pour les urgences. Cette dernière était réclamée par les médecins depuis 2002. Le changement de type de chirurgie a encore accentué la nécessité d'une salle pour les urgences attendu que les interventions opératoires en chirurgie viscérale ont augmenté de 65 % de 2001 à 2005, ce qui allongeait également le temps d'attente pour les autres types d'opération. Dans le rapport d'activités de l'HCF de 2005, le président du Collège des médecins signalait le problème des délais d'attente et informait que la salle d'opération d'urgence faisait vraiment défaut pour un hôpital de la taille de l'HCF. C'est finalement au 1^{er} mars 2007 que l'HCF a effectivement pu disposer d'une salle d'opération d'urgence. Même si l'investissement y relatif est conséquent, il est adéquat, bien qu'il ait mis beaucoup de temps à être réalisé. L'analyse du fonctionnement du bloc opératoire ainsi que l'inspection de ce dernier a révélé qu'il existe une logique claire pour l'organisation et la gestion des activités du bloc, ainsi que pour la prise en charge du patient.

950

1.4. La neurochirurgie

En ce qui concerne la neurochirurgie, notre enquête a démontré qu'il n'existe pas de service de neurochirurgie spécifique à l'HCF. Les responsables des autres hôpitaux fribourgeois le savent. Les rares interventions chirurgicales pratiquées dans ce domaine à l'HCF concernent des situations et des patients pour lesquels la qualité des soins et la sécurité peuvent être garantis.

960

D'autres hôpitaux cantonaux nous ont confirmé par écrit pratiquer de la même manière.

Les accidentés avec traumatisme crânio-cérébral ne sont pas transférés à l'HCF par les services des ambulances ou par la REGA à l'HCF. En effet, cette dernière dispose d'une liste d'hôpitaux accueillant les cas atteints d'un traumatisme crânio-cérébral, établie par l'union des sociétés chirurgicales. L'HCF ne figure pas sur cette liste.

Il faut encore mentionner l'existence d'un contrat entre la DSAS et l'Inselspital de Berne, datée d'octobre 2006, dans lequel l'Inselspital s'engage à admettre des patients venant du canton de Fribourg et présentant une indication fondée médicalement. Ce type de transfert ne fait donc pas courir au patient de risques particuliers en relation avec un transfert.

970 Contrairement aux affirmations du Beobachter, l'enquête n'a révélé l'existence d'aucun cas où la vie d'un patient aurait été mise en danger.

1.5. La pharmacie

L'analyse des rapports d'inspection de l'Inspectorat de Suisse occidentale des produits thérapeutiques, ainsi que le contenu des auditions, montrent que la pharmacie de l'HCF fonctionne correctement. L'organisation et les capacités en ressources, même si elles ne sont pas optimales, ne mettent pas en danger les patients de l'HCF et un lien de causalité ne peut être établi entre l'incident du 27 janvier 2004 et un manque de ressources.

1.6. Synthèse

980 La synthèse des recherches conclue au fait qu'il n'y a pas eu de mise en danger de la vie des patients sur le terrain pratique et médical dans la clinique de chirurgie et en neurochirurgie. Quant à la pharmacie, l'enquête a révélé que l'incident du 27 janvier 2004 n'a pas eu de conséquence pour le patient et que les mesures ont été prises pour écarter sa répétition.

2. Réponse à la 2^{ème} question

2.1. Analyse

990 L'enquête concernant la clinique de chirurgie a permis de mettre en évidence que l'engagement d'un nouveau médecin chef en 2002 a provoqué des changements conséquents dans l'hôpital. Après quelques mois de collaboration, il devenait évident que le type de chirurgie pratiquée jusqu'alors allait se muer en une chirurgie plus lourde s'adressant à des patients polymorbides et à des stades avancés de leur maladie. Ce changement de type de chirurgie s'est fait sans préparation particulière des autres services de l'HCF. Or, rapidement, les soins intensifs, le bloc opératoire, l'anesthésiologie, le personnel dans les étages se sont retrouvés confrontés à des situations difficiles, sujettes à des complications sérieuses et provoquant des questions éthiques sans réponse.

1000 A cette problématique de base s'est ajouté un conflit individuel entre le médecin chef de chirurgie et le responsable du bloc opératoire. Ce conflit s'est étendu à d'autres personnes qui, nolens volens, se sont retrouvées dans un camp ou dans un autre. Ce conflit a fortement perturbé le climat dans la clinique chirurgie et ses vagues se sont étendues en dehors de l'hôpital. Un avertissement du Conseil d'administration a même été adressé au responsable du bloc opératoire.

Le Conseil d'administration a bien remarqué ce changement. Bien que quelque peu étonné par l'ampleur du changement et par les conflits qu'il engendrait, il a transmis au médecin chef une lettre datée du 2 septembre 2004 lui demandant de renoncer à la réalisation de sa « vision concernant le développement et les objectifs d'une clinique de chirurgie spécialisée ». Le Conseil d'administration faisait savoir au chirurgien chef que la mission de l'HCF était remise en question par le développement qu'il prévoyait et « dont les conséquences se faisaient déjà ressentir dans l'activité de l'hôpital ». Il précisait qu'il n'envisageait pas que l'HCF devienne « une clinique A », ni qu'il n'accorde une part prépondérante à la formation.

1010 Durant les années 2004 et 2005, le Collège des médecins a abordé à plusieurs reprises la question de la « chirurgie lourde ». La lecture des procès-verbaux de ses séances montre combien le corps médical était préoccupé par les problèmes dus à l'extension des indications opératoires par le médecin chef et leurs perceptions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'HCF. Mais ces procès-verbaux montrent aussi l'incapacité du Collège des médecins à déterminer une voie pour sortir de cette situation. A plusieurs reprises, par écrit ou oralement, le Collège des médecins a même pris la défense du chirurgien chef dans son conflit avec le responsable du bloc opératoire ou face aux critiques du Conseil d'administration.

1020 Finalement, lorsque le Conseil d'administration a décidé de se séparer du chirurgien chef, c'est encore le Collège des médecins qui a pesé de toute son autorité pour que l'on renonce à un licenciement et que l'on tente une médiation (coaching) Cette attitude du Collège des médecins n'a pas facilité la tâche du Conseil d'administration car les signaux qu'il recevait de ce dernier étaient contradictoires.

1030 Dès le moment où le Conseil d'administration a communiqué au chirurgien chef qu'il ne voulait pas de développement d'une chirurgie si poussée à l'HCF, ce dernier a eu successivement deux réactions : la première a été un rappel de sa part au Conseil d'administration qu'il avait été engagé à Fribourg pour introduire cette nouvelle chirurgie dite « moderne », d'où sa conviction qu'on ne le comprenait pas et que tout était causé par un malentendu. La deuxième a été une tentative de sa part de continuer dans sa voie et de prouver qu'elle était la bonne pour l'HCF par la production de statistiques comparatives

internationales pour défendre ses résultats, par l'organisation de discussions au sein du Collège des médecins, par des interventions au bloc opératoire pour tenter d'y changer le mode de fonctionnement et par la communication d'un sentiment de victimisation (mobbing). Ces réactions débouchèrent sur une polarisation totale des relations au sein de l'HCF.

1040 Convaincu que le type de chirurgie introduite par le chirurgien chef était inadaptée à l'HCF, le Conseil d'administration avait décidé de se séparer de lui. Après l'intervention du Collège des médecins, il fut tenté une médiation souhaitée finalement par tous y compris par le chirurgien chef. Lorsque le premier rapport du médiateur fut connu, le médecin chef démissionna.

2.2. Synthèse

1050 Il ressort de ce qui précède que le Conseil d'administration avait procédé à l'élection d'un nouveau médecin chef de la clinique de chirurgie en suivant la recommandation de la Commission du Collège des médecins. Rapidement le Conseil d'administration a constaté que ce choix posait des problèmes dans le quotidien de l'HCF. Ces problèmes n'étaient que peu prévisibles même si le nouveau chirurgien chef avait communiqué ses intentions avant son élection. Si le Conseil d'administration a fait son possible pour régler le conflit, le Collège des médecins n'est pas intervenu avec assez de détermination et de clarté pour poser des conditions aux acteurs les plus impliqués dans ces conflits. La direction n'a pas eu la force de conviction suffisante pour motiver le Collège des médecins à chercher une véritable solution aux conflits.

Le mandat confié, comme cela a été mentionné plus haut, consistait à analyser les reproches formulés par le Beobachter à l'égard de l'HCF et de rapporter les informations conclusives à ce propos au Conseil d'administration du Réseau hospitalier. A la suite de l'enquête, l'audit a démontré que les affirmations du Beobachter n'étaient pas exactes lorsqu'elles prétendaient que des situations dangereuses pour les patients se produisaient au sein de l'HCF. Cet audit était donc une mesure nécessaire et proportionnée pour établir l'état de fait dans son exactitude.

1060 D'autre part, le Beobachter a émis des critiques quant à la gestion des crises au sein de l'HCF. L'audit s'est donc attaché à examiner aussi ce point. L'enquête menée a révélé que ces critiques, si elles n'étaient pas totalement infondées, étaient de par trop exagérées. En soi, il n'aurait pas été nécessaire de procéder à un audit pour les vérifier. Ainsi, les organes de l'HCF auraient été à même de procéder à ces contrôles dans le cadre de la conduite ordinaire de l'hôpital. Toutefois, tempérées par cette remarque, les recommandations suivantes sont donc émises :

- Le suivi des décisions du Conseil d'administration de portée générale pour l'hôpital doit être organisé en impliquant l'ensemble du personnel concerné.
- Le Collège des médecins et la direction doivent recevoir des mandats clairs du Conseil d'administration dans l'exécution de ce type de décision.
- 1070 - Le Collège des médecins doit bénéficier d'une structure qui lui permet d'agir efficacement là où l'avis médical est prépondérant.
- La direction doit développer des méthodes de gestion qui permettent de résoudre rapidement les problèmes significatifs en assurant une participation des services concernés.

- La communication externe de l'HCF (aujourd'hui le RHF) doit être organisée professionnellement.

1080

Mario Annoni, anc. Conseiller d'Etat.

Audit concernant l'Hôpital cantonal de Fribourg

Rapport du 4 juillet 2007

Selon mandat du Conseil d'administration
du Réseau Hospitalier Fribourgeois du 2
février 2007

Annexes

Table des Matières

I. Liste des personnes auditionnées
.....3

II. Prises de position
.....3

III. Documents examinés
.....4

1. DOSSIERS REMIS PAR LE COLLEGE DES MEDECINS (CM) ET TRANSMIS PAR LA DIRECTION 4

2. DOSSIERS CONCERNANT LA CLINIQUE DE CHIRURGIE REMIS PAR LA DIRECTION..... 4

3. EXTRAITS DES PV DU CONSEIL D'ADMINISTRATION REMIS PAR LA DIRECTION..... 6

4. DOCUMENTS CONCERNANT LE SERVICE DES URGENCES REMIS PAR LA DIRECTION 6

5. DOCUMENTS CONCERNANT LE BLOC OPERATOIRE REMIS PAR LA DIRECTION 6

6. DOCUMENTS CONCERNANT LE COACHING DANS LA CLINIQUE DE CHIRURGIE REMIS PAR LA
DIRECTION..... 7

7. DOCUMENTS REQUIS CONCERNANT LA PHARMACIE 7

 7.1. Documents remis par Mme Helena Jenzer (HJ), anc. pharmacienne cheffe..... 7

 7.2. Documents remis par la direction 8

8. DOCUMENTS REMIS PAR DR. MED. DOMINIQUE THORIN LORS DE SON AUDITION 9

9. DOCUMENTS FOURNIS PAR LA DIRECTION DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES (DSAS) 9

IV. Autres
.....9

VIII. Liste des personnes auditionnées

- Audition du 2 mars 2007, Dr. Méd. Luigi Mariani, Klinik und Poliklinik für Neurochirurgie, Inselspital, Bern
- Audition du 5 mars 2007, Dr. Pharm. Helena Jenzer, anc. pharmacienne cheffe
- Audition du 5 mars 2007, Mme Sophie Maillard, pharmacienne cheffe a.i.
- Audition du 12 mars 2007, Thomas Grether, journaliste au sein de l'hebdomadaire « der Beobachter »
- Audition du 13 mars 2007, Mme Ruth Lüthi, anc. Conseillère d'Etat en charge de la direction de la Santé et des Affaires sociales
- Audition du 13 mars 2007, M. Hubert Schaller, anc. Directeur de l'HCF et actuellement directeur du RHF
- Audition du 13 mars 2007, Dr. Méd. Dominique Thorin, responsable bloc opératoire et anesthésiste
- Audition du 13 mars 2007, Dr. Méd. Christof Haudenschild, consultant
- Audition du 14 mars 2007, Dr. Méd. Philippe Otten, neurochirurgien
- Audition du 14 mars 2007, Dr. Méd. Dominique Meier, médecin chef de la clinique ORL et de la chirurgie cervico-maxilo-faciale
- Audition du 14 mars 2007, Dr. Méd. Jean-Marie Michel, médecin chef adjoint de la clinique de chirurgie
- Audition du 14 mars 2007, Prof. Dr. Méd. Panayotis Petropoulos, anc. médecin chef de la clinique de chirurgie,
- Audition du 14 mars 2007, Mme Henriette Monnier, infirmière cheffe générale
- Audition du 21 mars 2007, Prof. Dr. Méd. Lukas Kraehenbuehl, anc. Médecin chef de la clinique de chirurgie
- Audition du 10 avril 2007, Dr. Méd. Wenceslao Garcia, médecin chef de la clinique d'anesthésiologie
- Audition du 10 avril 2007, Dr. Méd. Gerhard Frankhauser, chirurgien FMH auprès de l'Hôpital de district de Tafers
- Audition du 17 avril 2007, M. André Sudan, anc. membre du Conseil d'administration de l'HCF
- Audition du 17 avril 2007, M. Claude Burgy, anc. membre du Conseil d'administration de l'HCF et membre du Conseil d'administration du RHF
- Audition du 17 avril 2007, Dr. Méd. Alain Froidevaux, médecin chef de la clinique de chirurgie de l'hôpital de district du Sud Fribourgeois
- Audition du 17 avril 2007, Dr. Méd. Anne Delaschaux, médecin cheffe de la clinique d'anesthésiologie
- Audition du 17 avril 2007, Dr. Méd. Benoît Quartenoud, médecin chef du service des soins intensifs et continus
- Audition du 17 avril 2007, Mme Isabelle Becker, infirmière cheffe instrumentaliste au sein du bloc opératoire

IX. Prises de position

- Lettre du 2 avril 2007 du Kantonspital Olten
- Lettre du 5 avril 2007 de la Garde aérienne suisse de sauvetage (REGA)
- Lettre du 18 avril 2007 du Dr. Méd. Urs Giger, anc. médecin assistant auprès de la clinique de chirurgie
- Lettres des 21 mai et 25 juin 2007 de l'Inselspital, Bern

X. Documents examinés

1. *Dossiers remis par le Collège des médecins (CM) et transmis par la direction*

- Historique de la clinique de chirurgie, Dr. Méd. Dominique Meier (DM), non daté
- Lettre du 16 avril 2002 du Prof. Dr. Méd. L. Kraehenbuehl (LK) à Hubert Schaller (HS)
- Lettre du 2 septembre 2004 du Conseil d'administration de l'HCF (CA) à LK
- Lettre du 30 septembre 2004 de LK au CA
- Lettre du 18 avril 2002 de HS à LK
- Document du 18 octobre 2004, CM
- PV du 10 novembre 2004, bureau du CM
- PV 16 novembre 2004, CA et CM
- Lettre du 10 novembre 2004, DM à HS
- Lettre du 30 novembre 2005, LK à CA
- Lettre du 5 janvier 2006, LK à CA
- Rapport du 30 décembre 2005, LK (structure et développement de la clinique de chirurgie)
- PV du 16 janvier 2006, CM
- PV du 16 janvier 2006, séance médecins chefs
- Lettre du 27 février 2006, Dr. Méd. Dominique Thorin (DT) à HS
- Lettre du 15 mars 2006, LK et Dr. Méd. Jean-Marie Michel (JMM) à HS
- Lettre du 28 mars 2006, JMM à DM
- Lettre du 1^{er} mai 2006, CE R. Lüthi (RL) à DT
- Lettre du 4 avril 2006, DM à RL
- Lettre du 27 mars 2006, LK à HS
- Rapport HS, non daté
- Lettre du 11 mai 2006, DM et médecins chefs à RL
- Lettre du 23 mai 2006, DM à RL
- Lettre du 10 mai 2006, LK à RL
- Lettre circulaire du 27 novembre 2006, LK aux Hausärztzte
- Lettre de 27 novembre 2006, HS à LK
- Lettre du 21 novembre 2006, JMM à DM
- Lettre du 20 décembre 2006, LK à HS
- Lettre du 28 novembre 2006, DM au Prof. Mickael Heberer

2. *Dossiers concernant la clinique de chirurgie remis par la direction*

- Rapport du 11 avril 2001 de la commission du CM pour la nomination du nouveau médecin chef de la clinique de chirurgie
- Contrat de travail de droit public du 25 avril 2002 de LK
- Lettre du 26 avril 2002, LK à HS
- Lettre du 16 avril 2002, LK à HS
- Lettre du 31 janvier 2006, HS à LK
- Lettre du 28 avril 2004, LK à HS
- Lettre du 30 avril 2004, LK à HS
- Lettre du 7 mai 2004, HS à LK
- Lettre du 6 juin 2004, HS à LK
- Lettre du 13 mai 2004, LK à HS

- Lettre du 9 juin 2004, HS à LK
- Lettre du 22 juin 2004, HS à LK
- Lettre du 25 juin 2004, HS à LK
- Lettre du 8 juillet 2004, HS à LK
- Lettre du 26 août 2004, HS à RL
- Document de la clinique de chirurgie au CA concernant le projet de développement de la clinique de chirurgie à l'HCF, non daté
- Lettre du 2 septembre 2004, CA à LK
- Lettre du 30 septembre 2004, LK à CA
- PV du 16 novembre 2004, CM
- Courriel du 19 novembre 2004, LK à HS
- Lettre du 14 décembre 2005, Prof. P. Petropoulos (PP) à LK
- Lettre du 14 décembre 2005, PP à HS
- Lettre du 28 décembre 2005, LK à PP
- Lettre du 30 novembre 2005, LK à RL
- Rapport du 30 décembre 2005 concernant la structure et le développement de la clinique de chirurgie, LK à RL
- Lettre du 5 décembre 2005, LK à HS
- PV du 26 janvier 2006, séance médecins chefs
- Lettre du 23 février 2006, LK et JMM à HS
- Lettre du 24 février 2006, HS à LK et JMM
- Lettre du 6 mars 2006, LK à HS
- Lettre du 13 mars 2006, HS à LK
- Lettre du 17 mars 2006, JMM à Dr. Méd. Michel Erne
- Lettre du 17 mars 2006, LK à HS
- Lettre du 22 mars 2006, Dr. Méd. Schaefer à LK
- Courriel du 20 mars 2006, DM à HS
- Courriel du 21 avril 2006, de Mme Henriette Monnier (HM) à HS
- PV du 27 avril 2006, CA
- Lettre du 10 mai 2006, HS à CA
- Lettre du 10 mai 2006, LK à RL
- Lettre du 11 mai 2006, CM à RL
- Lettre du 17 mai 2006, Me Clerc à RL
- Lettre du 23 mai 2006, CM à RL
- Lettre du 7 juin 2006, Me Clerc à RL
- Lettre du 29 mai 2006, CA à LK
- Lettre du 28 juillet 2006, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à RL
- Lettre du 9 août 2006, RL à DFAE
- Courriel du 31 août 2006, LK à HS
- Lettre du 6 septembre 2006, RL à LK
- Lettre du 31 août 2006, LK à RL
- Convention du 13 septembre 2006, concernant le départ de LK, signé RL et LK
- Courriel du 11 septembre 2006, LK à HS
- Lettre du 19 septembre 2006, LK à RL
- Lettre du 28 septembre 2006, HS à LK
- Lettre circulaire du 27 novembre 2006, LK à tous les médecins du canton
- Lettre du 27 novembre 2006, HS à LK
- Lettre du 28 novembre 2006, DM et JMM à tous les médecins du canton
- Lettre du 1^{er} décembre 2006, LK à HS
- Lettre du 28 décembre 2006, CM au Prof. Dr. Méd. Mickael Haerberer

- Courriel du 23 décembre 2006, DM à HS et médecins chefs
- Lettre du 25 janvier 2007, Me Clerc à DM

3. Extraits des PV du Conseil d'administration remis par la direction

- PV n°19 du 25 avril 2002
- PV n° 24 du 5 décembre 2002
- PV n° 28 du 28 avril 2003
- PV n°31 du 28 août 2003
- PV n°33 du 4 décembre 2003
- PV n°36 du 22 avril 2004
- PV n°37 du 28 mai 2004
- PV n°38 du 1^{er} juillet 2004
- PV n°51 du 15 novembre 2005
- PV n°53 du 9 janvier 2006
- PV n°54 du 30 janvier 2006
- PV n°55 du 6 mars 2006
- PV n°56 du 24 avril 2006
- PV n°57 du 19 mai 2006
- PV n°62 du 9 octobre 2006
- PV n°63 du 6 novembre 2006
- PV n°64 du 7 décembre 2006

4. Documents concernant le service des urgences remis par la direction

- Lettre du 2 juin 2003, HS à LK
- Lettre du 22 novembre 2003, Dr. Méd. Lehmann à LK
- Lettres du 3 février 2004, LK à Lehmann, Kocian et CM
- Contrat d'engagement du 18 octobre 2004 Lehmann
- ACE du 26 octobre 2004
- Lettre du 14 décembre 2004, Lehmann à LK
- Lettre du 21 décembre 2004, LK à Lehmann
- Lettre du 29 décembre 2004, LK à HS
- Courriel du 21 janvier 2005, Lehmann à HS
- Lettre du 7 février 2005, Lehmann à HS
- Courriel du 15 février 2005, LK à HS
- Courriel du 15 février 2005, Claude Regamey à HS
- Courriel du 16 février 2005, HS à Lehmann

5. Documents concernant le bloc opératoire remis par la direction

- PV du 5 juin 2001, groupe de travail structure bloc opératoire
- Lettre du 25 juin 2001, CM à HS
- Lettre du 26 juin 2001, HS à CA
- Document du 22 août 2001, gestion du bloc opératoire, Dr. O. Despond, médecin chef adjoint
- Cahier des charges du 25 juin 2001 du médecin responsable du bloc opératoire
- Lettre du 25 juin 2001, HS à CA
- Cahier des charges du 11 juillet 2001 du médecin responsable du bloc opératoire

- Lettre du 11 juillet 2001, HS à CM
- Lettre du 9 décembre 2002, DT à CM
- PV du 30 décembre 2002, séance commission bloc opératoire
- PV du 9 janvier 2003, séance commission bloc opératoire
- Rapport du 10 novembre 2005, Etude d'impact de l'activité en urgence en 2005
- PV du 13 juin 2005, réunion du bloc opératoire
- PV du 24 octobre 2006, séance commission bloc opératoire
- Lettre du 1^{er} mai 2006, RL à DT

6. Documents concernant le coaching dans la clinique de chirurgie remis par la direction

- Offre du 24 mai 2006, Dr. Méd. C. Haudenschild
- Lettre du 14 juin 2006, HS à Haudenschild
- Descriptif offre du 19 juin 2006, Haudenschild
- Check-list, Haudenschild, Führungsinstrumente, non daté
- Rapport du 14 juin 2006, Haudenschild
- Lettre circulaire du 25 septembre 2006, HS à tout l'hôpital
- Résultat du 13 novembre 2006 des interviews, Haudenschild

7. Documents requis concernant la pharmacie

7.1. Documents remis par Mme Helena Jenzer (HJ), anc. pharmacienne cheffe

- Lettre du 28 août 1998, HJ à HS
- Lettre du 10 mars 1998 et annexes, HJ à HS
- Lettre du 29 novembre 2000 et annexes, HJ à Université de Fribourg
- Lettre du 5 février 2001 et annexes, HJ au pharmacien cantonal
- Lettre du 20 avril 2001, HJ à commission de la santé publique
- Lettre du 27 août 2001, HJ à CA
- Lettre du 3 septembre 2001, HJ à RL
- Lettre du 30 août 2001, HJ au pharmacien cantonal
- Lettre du 15 mars 2002, HJ aux hôpitaux fribourgeois
- Lettre du 20 août 2003, HJ à HS
- Lettre du 4 février 2004, HJ à HS
- Lettre du 13 juillet 2001, HJ à l'inspectorat romand
- Lettre du 11 septembre 2001, HJ à HS
- Lettre du 20 novembre 2001, HJ à HS
- Lettre du 14 décembre 2001, HJ à l'inspectorat romand
- Lettre du 17 décembre 2001, HJ à Novartis
- Lettre du 19 février 2002, HJ à l'inspectorat romand
- Lettre du 26 juin 2002, HJ à HS
- Lettre du 19 septembre 2002, HJ à HS
- Lettre du 4 octobre 2002, HJ à l'inspectorat romand
- Lettre du 16 mai 2004, HJ à HS
- Lettre du 16 février 2005, HJ à l'inspectorat romand
- Lettre du 6 février 2005, HJ à HS et consorts
- Lettre du 27 janvier 2005, HJ aux médecins chefs de l'HCF
- Lettre du 27 février 2001 et annexes, HJ à HS
- Lettre du 17 février 2002, HJ à HS

- Lettre du 24 juin 2004, HJ à HS
- Lettre du 23 novembre 2004, HJ à HS
- Lettre du 26 janvier 2005, HJ à HS
- Lettre du 16 janvier 2005, HJ à HS
- Lettre du 27 septembre 2005, HJ à Kohli
- Lettre du 25 février 2002, HJ à HS
- Lettre du 25 février 2000, HJ à HS
- Lettre du 11 février 2000, HJ à HS
- Lettre du 24 mai 2000, HJ à HS
- Lettre du 4 juillet 2000, HJ au pharmacien cantonal
- Lettre du 1^{er} janvier 2002, HJ à HS
- Lettre du 4 janvier 2004, HJ à HS
- Lettre du 18 janvier 2000, HJ à RL
- Lettre du 21 janvier 2000, HJ à CM
- Lettre du 30 octobre 1997, HJ à HS
- Lettre du 17 mars 1998 et annexes, HJ à RL
- Lettre du 24 mars 2000, HJ au service d'informatique
- Lettre du 21 décembre 2000, HJ à HS
- Lettre du 18 janvier 2002, HJ à HS
- Lettre du 15 février 2001, HJ à Dr. Méd. Bosson
- Lettre du 15 février 2001, HJ au pharmacien cantonal
- Lettre du 14 mai 2001, HJ à la DSAS
- Lettre du 14 mai 2001, HJ à HS
- Lettre du 23 mai 2001, HJ à HS
- Lettre du 23 janvier 2002, HJ à la commission informatique
- Lettre du 27 novembre 2002, HJ à HS
- Lettre du 6 décembre 2002, HJ à RL
- Lettre du 12 décembre 2003, HJ à HS
- Lettre du 1^{er} juin 2004, HJ à Perritaz
- Lettre du 28 juin 2004, HJ à CA Sudan
- Lettre du 30 juin 2004, HJ à HS
- Lettre du 4 janvier 2005, HJ à Kohli

7.2. Documents remis par la direction

- Rapport d'inspection de la pharmacie du 2 mai 2001
- Lettre du 10 décembre 2001, HS à HJ
- Lettre du 14 décembre 2001, HJ à l'inspecteur romand
- Arrêté de la DSAS du 28 décembre 2001
- Rapport d'inspection de la pharmacie du 21 août 2002
- Rapport d'inspection de la pharmacie du 12 octobre 2004
- Lettre du 16 février 2005, HJ à l'inspecteur romand
- Lettre du 3 mai 2005, inspecteur romand à HS
- Rapport d'inspection de la pharmacie du 1^{er} décembre 2006
- Lettre du 2 février 2007, Sophie Maillard (SM) à inspecteur SO
- Lettre du 12 mai 2007 et annexes, SM à SO
- Lettre du 12 avril 2007, inspecteur SO à HCF
- Lettre du 9 mars 2007 et annexes, SM à inspecteur SO

8. Documents remis par Dr. Méd. Dominique Thorin lors de son audition

Commentaire du 27 février 2007 concernant l'article dans le journal Beobachter et annexes sur l'organisation du bloc opératoire

9. Documents fournis par la Direction de la Santé et des affaires sociales (DSAS)

Lettre du 15 décembre 2006, DSAS à Thomas Grether, rédaction Beobachter

XI. Autres

- PV de la visite du 1^{er} mai 2007 de l'HCF (bloc opératoire, soins intensifs et continus, pharmacie)
- Mandat du RHF concernant l'audit de l'HCF
- Lettre du 21 mai 2007 du Prof. A. Tobler concernant les statistiques des interventions neurochirurgicales
- Vertrag zwischen der Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg und l'Inselspitalstiftung Bern (Insel) über di Hospitalisation von Patienten mit Wohnsitz im Kanton Freiburg mit medizinisch begründeter Indikation gemäss Artikel 41 Absatz 3 des KVG

Postulat P2001.07 Ueli Johner-Etter/Michel Zadory

(Sind die Vorwürfe der Zeitschrift «Der Beobachter» vom Dezember 2006 und Januar 2007 gerechtfertigt?)

Postulat P2009.07 Markus Bapst/Emanuel Waeber

(Situation am Kantonsspital Freiburg)

Antwort des Staatsrats

Der Verwaltungsrat des Freiburger Spitalnetzes (FSN) beauftragte am 2. Februar 2007 Hrn. Mario Annoni mit der Durchführung eines Audits am Kantonsspital Freiburg, nachdem *Der Beobachter* in zwei Artikeln, die am 22. Dezember 2006 und am 3. Januar 2007 erschienen sind, Vorwürfe gegen das Kantonsspital erhoben hatte. Das Ziel des Mandats bestand darin, die Anschuldigungen des *Beobachters* rasch und umfassend zu untersuchen und dem Verwaltungsrat des FSN einen Bericht zu übergeben, damit er die Öffentlichkeit darüber informieren könne. Für weitere Auskünfte über dieses Mandat verweisen wir auf die Antwort auf die Anfragen Bapst (QA 3003.07) und Waeber (QA 3004.07) vom 17. April 2007.

Hr. Mario Annoni stellte den Bericht am 3. Juli 2007 dem Staatsrat, am 4. Juli dem Verwaltungsrat des FSN und gleichen Tags den Medien vor. Er hat seine Untersuchung völlig unabhängig durchführen können, in ihrem Verlauf wurden mehr als 20 Personen angehört und eine Vielzahl von Unterlagen geprüft.

Der Staatsrat ist von den Ergebnissen des Berichts sehr befriedigt. Sie zeigen klar auf, dass es sich bei den Vorwürfen, wonach am Kantonsspital (heute: freiburger spital – Standort Freiburg) das Leben von Patienten aufs Spiel gesetzt worden sei, um falsche Behauptungen handelt. Aus dem Bericht geht ferner hervor, dass die Patientinnen und Patienten in professioneller Art und Weise versorgt worden sind.

Der Staatsrat stellt fest, dass mehrere von Hrn. Annoni vorgeschlagene Massnahmen schon durchgeführt worden sind oder in naher Zukunft durchgeführt werden, namentlich aufgrund der neuen Gesetzgebung über das FSN (z. B. Ernennung eines medizinischen Direktors). Weitere Massnahmenvorschläge Hrn. Annonis, die sich auf das Spitalmanagement beziehen, wird der Verwaltungsrat aufmerksam prüfen. Nach Artikel 12 des Gesetzes vom 26. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (FSNG) ist der Verwaltungsrat «das oberste Organ des FSN. Er verantwortet seine Geschäftsfüh-

rung gegenüber dem Staatsrat». Nach Artikel 12 FSNG ist der Verwaltungsrat auch verantwortlich für die Entwicklung des FSN und sorgt für dessen guten Betrieb. Über die Schritte des Verwaltungsrats wird der Staatsrat regelmässig von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) informiert. Auf diese Weise konnte der Staatsrat feststellen, dass der Verwaltungsrat stets die nötige Transparenz angestrebt hat. Er ist auch überzeugt, dass der Verwaltungsrat wie bisher seine Aufgabe als oberstes Organ der selbständigen Anstalt dem FSNG entsprechend erfüllt.

Der Spitalstandort Freiburg und alle seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geniessen daher nach wie vor das volle Vertrauen des Staatsrats.

In diesem Sinne und in Beantwortung der Forderungen des Postulats Bapst/Waeber gedenkt der Staatsrat keine Sofortmassnahmen zu ergreifen. Was strukturelle Reorganisationen anbelangt, so müssen sich diese in einen fortlaufenden Verbesserungsprozess einfügen, dem das FSN wie die übrigen Sektoren des öffentlichen Dienstes unterworfen sind.

In Anbetracht der Audit-Ergebnisse wäre die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission im Sinne des Postulats Johner-Etter/Zadory eine unverhältnismässige Massnahme. Zudem würde sie ein anderes Verfahren als ein Postulat voraussetzen (s. Art. 182ff. des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006).

Um eine vollständige Transparenz der Information an die Bürgerinnen und Bürger und in weiterem Sinne an die breite Öffentlichkeit sicherzustellen, ist der Audit-Bericht an der von Hrn. Annoni abgehaltenen Pressekonferenz vom 4. Juli 2007 vollumfänglich veröffentlicht worden. Er kann auf den Websites der GSD und des FSN eingesehen werden und wird dieser Antwort beigelegt.

Abschliessend beantragt der Staatsrat:

- die Ablehnung des Postulats Johner-Etter/Zadory (P2001.07);
- die Annahme des Postulats Bapst/Waeber (P2009.07), wobei diese Antwort mit ihrer Beilage direkt als Bericht gelten soll.
- Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser Postulate finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Audit Kantonsspital Freiburg

Bericht vom 4. Juli 2007

im Auftrag des Verwaltungsrats des
Freiburger Spitalnetzes vom 2. Februar
2007

Mario Annoni, Verfasser
Prof. Peter Suter, medizinischer Experte
Mélanie Robyr Jaques, Juristin
Astrid Abrecht, Juristin

Inhalt

I.	Einführung	4
1.	<i>Auftrag des Verwaltungsrats des Freiburger Spitalnetzes</i>	4
2.	<i>Intervenienten</i>	4
3.	<i>Sachverhalt und Arbeitsmethode</i>	4
4.	<i>Umsetzung</i>	5
5.	<i>Hinweise</i>	6
II.	Vom Beobachter vorgebrachte Kritik	7
1.	<i>Zusammenfassung der kritischen Vorwürfe</i>	7
2.	<i>Chronologie und Medienwirkung</i>	8
3.	<i>Anhörung des Journalisten</i>	8
4.	<i>Beurteilung</i>	9
III.	Organisation des Kantonsspitals	10
1.	<i>Situation im Jahr 2006</i>	10
1.1.	<i>Stellung und Tätigkeiten</i>	10
1.2.	<i>Organigramm</i>	10
1.3.	<i>Spitalorgane</i>	11
1.4.	<i>Interne Strukturen</i>	11
2.	<i>Das Freiburger Spitalnetz 2007</i>	11
2.1.	<i>Stellung und Tätigkeiten</i>	12
2.2.	<i>Organe</i>	12
IV.	Chirurgische Klinik, Neurochirurgie und Operationsabteilung	13
1.	<i>Chirurgische Klinik</i>	13
1.1.	<i>Nachfolge und Änderungen in der chirurgischen Tätigkeit seit 2002</i>	13
1.2.	<i>Probleme und Konflikte infolge der Änderung in den Operationsindikationen</i>	13
1.3.	<i>Management, Teamführung und berufliche Beziehungen</i>	14
2.	<i>Neurochirurgie</i>	14
3.	<i>Operationsabteilung</i>	15
3.1.	<i>Organisation</i>	15
3.2.	<i>Notoperationen ; Fehlen eines Operationssaals ausschliesslich für Notfälle (bis 1. März 2007)</i>	16
3.3.	<i>« Hierarchisierung » der Notfälle</i>	16
3.4.	<i>Funktion des Leiters des Operationstrakts</i>	16
3.5.	<i>Wartefristen</i>	17
4.	<i>Beurteilung</i>	19
V.	Apotheke	21
1.	<i>Inspektionsrapporte über die Apotheke des KSF</i>	21
2.	<i>Zwischenfall vom 27. Januar 2004</i>	22
3.	<i>Räumlichkeiten</i>	22
4.	<i>Beurteilung</i>	23
VI.	Direktion des KSF	24
1.	<i>Vorbemerkung</i>	24
2.	<i>Qualität der Leistungen</i>	24
3.	<i>Wahrnehmung und Akzeptanz des Managements durch die Kliniken und Dienste</i>	24
4.	<i>Direktion und Operationsabteilung</i>	24
4.1.	<i>Schaffung der Funktion eines Leiters der Operationsabteilung</i>	24
4.2.	<i>Hierarchische Beziehung</i>	25
5.	<i>Umgang mit kulturellen Unterschieden</i>	25
6.	<i>Beurteilung</i>	26
VII.	Schlussfolgerung	28
1.	<i>Antwort auf die 1. Frage</i>	28

1.1.	Wartefristen	28
1.2.	Versorgung der Patientinnen und Patienten	28
1.3.	Funktionieren des Operationstrakts	29
1.4.	Neurochirurgie	29
1.5.	Apotheke	29
1.6.	Synthese.....	29
2.	<i>Antwort auf die 2. Frage</i>	30
2.1.	Analyse.....	30
2.2.	Synthese.....	31

I. Einführung

1. Auftrag des Verwaltungsrats des Freiburger Spitalnetzes

Mit Brief vom 2. Februar 2007 betraute der Verwaltungsrat des Freiburger Spitalnetzes (FSN) den Unterzeichneten mit der Durchführung eines Audits am Kantonsspital Freiburg (KSF), nachdem die Zeitung « der Beobachter » (der Beobachter) in zwei Artikeln Vorwürfe erhoben hatte ; diese Artikel waren am 22. Dezember 2006 und am 3. Januar 2007 erschienen und inhaltlich von anderen Tageszeitungen sowie von den elektronischen Medien aufgegriffen worden.

Der Auftrag bezweckte eine rasche und vollumfängliche Untersuchung der vom Beobachter ausgedrückten Vorwürfe und einen entsprechenden Bericht an den Verwaltungsrat des FSN, damit dieser die öffentliche Meinung informieren könne.

Der Auftrag vom 2. Februar 2007 liegt diesem Bericht bei.

Für die Abgabe des Berichts wurde eine Frist bis Ende Juni gesetzt.

2. Intervenienten

Für die Ausführung des Auftrags wurde dem Angebot des Auftraggebers entsprechend die Mitarbeit von Prof. Peter Suter beansprucht, ehemaliger Dekan der medizinischen Fakultät der Universität Genf, früherer Chefarzt der chirurgischen Intensivpflegeabteilung der Universitätsspitaler des Kantons Genf und heutiger Präsident der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften.

Für die juristischen Abklärungen und die Abfassung der Protokolle wirkten die Juristinnen Astrid Abrecht und Mélanie Robyr Jaques am Audit mit.

3. Sachverhalt und Arbeitsmethode

Der Sachverhalt, wie er zunächst aus den Presseartikeln und den ersten geprüften Unterlagen hervorging, präsentierte sich wie folgt :

- In der Klinik für Chirurgie bestand eine Konfliktsituation. Diese betraf mehrere Punkte: die Operationskapazität und die Organisation der Operationsabteilung, das interne Arbeitsklima zwischen Chirurgen, Anästhesisten, dem Leiter der Operationsabteilung und teilweise dem Pflegepersonal, und schliesslich die chirurgischen Notfälle, wo die Verantwortlichkeiten nicht immer klar verteilt schienen.
- Die Organisation der Neurochirurgie sowie die Art der angebotenen Leistungen und Dienste riefen Kritik oder Fragen hervor. Die Tatsache, dass es an einem Neurochirurgen, der der Ärzteschaft des KSF angehört, mangelt, führte zu Zweifeln in Bezug auf die Aufträge und die wirklichen Kapazitäten in diesem Bereich.
- Die Apotheke des KSF wurde regelmässig von spitalunabhängigen Behörden inspiziert. In den entsprechenden Rapporten hiess es, sie sei personell unterdotiert. Ihr ehemaliger Leiter stellte eine direkte Verbindung her zwischen diesem Personalmangel und einem Zwischenfall in der Zubereitung eines Medikaments.
- Die Beziehungen zwischen der Direktion des KSF und dem damaligen Chefchirurgen waren besonders angespannt. Hinzu kamen anonym gehaltene Aussagen von Seiten einiger Mitglieder des Pflegepersonals, wahrscheinlich eher der Ärzteschaft, gegenüber den Medien, die dem Direktor vorwarfen, dieser habe ihre Beschwerden nicht berücksichtigt und sich in Situationen hineinziehen lassen, die in Bezug auf

Infrastrukturen, Personal (einschl. ärztliches Personal) und Management unbefriedigend seien.

Die Untersuchung diente der Überprüfung dieser Vorwürfe. Was die chirurgische Klinik und die Operationsabteilung anbelangt, so war zu überprüfen, ob deren Organisation nach den für ein Spital wie das KSF geltenden Standards optimal sei. Es sollten die Ursachen der hier bestehenden Konfliktsituation gesucht und analysiert werden. Nachdem die Zeitungen die Versorgung der Patientinnen und Patienten insbesondere in Bezug auf die Wartezeiten vor Operationen thematisiert hatten, galt eine besondere Aufmerksamkeit den zitierten Dossiers. Namentlich sollte überprüft werden, ob die Vorwürfe gerechtfertigt oder welches die Gründe für diese Wartezeiten waren.

Was die Neurochirurgie anbelangt, so erstreckte sich die Untersuchung auf deren Organisation, die Planung und die Art der am KSF praktizierten Operationen sowie die Versorgung der Notfälle (insbesondere der Schädel-Hirn-Traumen) und auf die geltenden Regeln für die Verlegung von Patientinnen und Patienten in andere Spitalzentren.

Was die Apotheke des KSF anbelangt, so galt die Untersuchung deren Organisation und den Massnahmen, die ergriffen worden waren, um den von den Inspektionsrapporten hervorgehobenen Mängeln abzuwehren. Da die allfällige Existenz eines inoffiziellen Fonds Gegenstand einer gerichtlichen Untersuchung ist, brauchte sich unsere Untersuchung nicht mit diesem Problem zu befassen.

Die Untersuchung galt auch den Beziehungen zwischen dem ehemaligen Chefchirurgen und dem Direktor, der Qualität der Beziehungen zwischen der Direktion und dem Pflegepersonal, und auch der Frage, wie letzteres die Betriebsführung durch den Direktor wahrnimmt.

4. Umsetzung

Zwecks Erhebung des für unsere Beurteilung nötigen Sachverhalts wurden die folgenden Schritte getätigt :

- Anhörung von 22 Personen, deren Aussagen protokolliert wurden (Ärzte, Pflegepersonal, Verwaltungspersonal, Mitglieder des Verwaltungsrats, spitalexterne Personen, darunter namentlich der Verfasser der besagten Artikel),
- Versendung eines Fragebogens an zwei Chirurgen, die unter dem damaligen Chefchirurg arbeiteten; zu einem Fragebogen erfolgte eine schriftliche Stellungnahme (vermerkt sei, dass einer dieser Ärzte nicht geantwortet hat),
- Untersuchung eines Teils der Korrespondenz zwischen dem Verwaltungsrat, dem Direktor und dem damaligen Chefarzt der Chirurgie, zwischen dem Verwaltungsrat und dem Leiter der Operationsabteilung, zwischen dem Verwaltungsrat und dem Ärztekollegium, zwischen dem früheren Chefapotheker und der Direktion (einschl. Inspektionsrapporte),
- Prüfung von Protokollauszügen des Verwaltungsrats im Zusammenhang mit der chirurgischen Klinik,
- Prüfung des « Audits Haudenschild »,
- Inspektion der Räumlichkeiten der Apotheke, des Operationstrakts und der Abteilung für Intensiv- und Überwachungspflege.

Das Verzeichnis der angehörten Personen und der untersuchten Dokumente befindet sich im Anhang dieses Berichts.

5. Hinweise

In Anbetracht der Schwere der vom Beobachter erfolgten Anschuldigungen gegen das KSF galt die Untersuchung vor allem den belastenden Umständen. Ziel war es, möglichst viele Verhaltensweisen oder Entscheide, die dem KSF zum Schaden gereichten, zu erfassen. In der Abwägung der Interessen überwogen diejenigen des Spitals gegenüber der objektiven Verteidigung persönlicher Interessen.

Die Autoren des Audits erhielten von den betroffenen Personen oder zuständigen Behörden die Ermächtigung zur Einsichtnahme in die medizinischen Dossiers namentlich der Personen, die in den Artikeln des Beobachters erwähnt worden waren.

Der Bericht ist so abgefasst worden, dass die persönlichen Daten und die Privatsphäre der befragten Personen geschützt bleiben, sofern die betreffende Information nicht schon notorisch bekannt ist. Wo aus der Untersuchung hervorgegangene Elemente aufgeführt werden, sind diese Gegenstand eines Protokolls oder sind einem Dokument zu entnehmen. Alle diese Beweismittel befinden sich im Anhang zum Auditbericht und werden dem Auftraggeber ausgehändigt.

II. Vom Beobachter vorgebrachte Kritik

1. Zusammenfassung der kritischen Vorwürfe

In ihren Ausgaben vom 20. Dezember 2006 und 3. Januar 2007 veröffentlichte die Zeitung « der Beobachter » zwei Artikel, die dem Kantonsspital Freiburg galten.

Im Artikel vom Dezember mit der Überschrift « Ich wurde viel zu spät operiert » berief sich der Journalist Thomas Grether auf Hinweise « aus der Bevölkerung », auf Recherchen bei fünf « Kaderärzten » und beim Pflegepersonal, um das KSF in mehrfacher Hinsicht zu kritisieren.

Die erste Kritik betrifft die Wartezeiten vor Operationen. Der Journalist behauptete, Notfallpatienten würden zu spät operiert und « fast täglich » sei das Leben von Patienten in Gefahr. Dies wegen des Leiters der Operationssäle, der Notoperationen verschiebe, ohne sich mit den Chirurgen zu beraten. Der Journalist zitierte vier Fälle, um seine Behauptung zu belegen, wobei er in einem Fall den Namen des Patienten bekannt gab. Alle diese Fälle seien dringend gewesen und hätten innert höchstens 6 Stunden operiert werden müssen statt nach 8- bis 11-stündiger effektiver Wartezeit.

Der Journalist schrieb diese Verzögerungen der Uneinigkeit zu, die zwischen dem Chefchirurg und dem Leiter der Operationssäle geherrscht habe. Im Übrigen lasse die Führung der Operationsabteilung zu wünschen übrig, vor allem was die Planung der Operationen angehe. In dem namentlich aufgeführten Fall behauptete der Journalist, wegen eines verspäteten operativen Eingriffs habe dem betreffenden Patienten der grösste Teil des Dickdarms entfernt werden müssen, und dies habe zu einer irreversiblen gesundheitlichen Beeinträchtigung geführt.

Der Journalist kritisierte ausserdem die frühere Staatsrätin, Direktorin für Gesundheit und Soziales, Präsidentin des Verwaltungsrats des KSF, und den Direktor des KSF, die den Operationstrakt des Spitals nicht mit angemessenen Infrastrukturen dotiert hätten. Im Übrigen hätten sie nicht im Konflikt zwischen dem Chefchirurg und dem Leiter des Operationstrakts interveniert, den sie hätten zur Ordnung rufen müssen - obwohl diese Konfliktsituation schon unter dem Vorgänger des fraglichen Chefchirurgen bestanden habe.

Die zweite Kritik im Artikel vom 3. Januar 2007 betrifft die Organisation der Neurochirurgie. Der Journalist schrieb :« Das Spital ist beim Kanton als eine jener Kliniken aufgelistet, die neurochirurgische Eingriffe und Notfälle – darunter heikle Kopfverletzungen – behandeln können ... ». Er fügte hinzu, das Spital habe selber keinen ausgebildeten Neurochirurgen angestellt und ziehe daher einen externen Spezialisten zu, der aber nicht immer zur Verfügung stehe. Dies habe zu « lebensgefährlichen Situationen » in Notfällen geführt.

Der Journalist stellte in Abrede, dass die Notfälle in Bern oder Lausanne versorgt werden. Er berief sich auf die Aussagen eines Arztes des Inseleospitals Bern, wonach sich keine Klinik für die neurochirurgischen Notfälle aus Freiburg zuständig fühle und es keine vertragliche Zusammenarbeit zwischen dem Inselehospital und dem KSF für die Aufnahme von Freiburger Patienten in Bern gebe.

Die dritte Kritik betrifft die Spitalapotheke. Der Journalist schrieb, diese sei personell unterdotiert und dieser Mangel an Ressourcen habe zum Fehler in der Zubereitung eines Medikaments geführt, da es nicht möglich gewesen sei, die Zubereitung doppelt zu kontrollieren. In ihren Rapporten habe die für die Apotheke zuständige Aufsichtsbehörde die Direktion auf diese Probleme mehrmals hingewiesen, ohne dass letztere reagiert habe.

Die Beobachter-Artikel enthalten eine vierte Kritik am KSF, die sich an die Direktion richtet. Der Journalist warf der Direktion vor, auf die Beziehungsprobleme in der chirurgischen Klinik nicht reagiert zu haben, ferner warf er ihr eine unbesehene Unterstützung des Leiters der Operationsabteilung den Chirurgen gegenüber vor, ein mangelhaftes Krisenmanagement, die ausgebliebenen Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Apotheke und einen zu autoritären Personalführungsstil.

2. Chronologie und Medienwirkung

Am 9. November 2006 informierte die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die Medien durch eine Pressemitteilung über die Entlassung des Chefapothekers des KSF.

Am 27. November 2006 erhielt die GSD eine E-Mail der Redaktion von Radio DRS, die sich auf diese Mitteilung bezog und worin mehrere Fragen über das KSF gestellt wurden. Die E-Mail spielte auf einen Brief mehrerer Chefärzte an Radio DRS an, in welchem diese behaupteten, die Entlassung des Chefapothekers sei nur ein Symptom der problematischen Situation, in der sich das KSF befinde. In der Folge nahm die Journalistin von Radio DRS noch mündlich mit der GSD Kontakt auf, um die Themen zu vertiefen, und traf am 1. Dezember 2006 mit dem Generalsekretär der GSD zusammen.

Die von Radio DRS gestellten Fragen thematisierten schon alle Probleme, die später vom Beobachter aufgegriffen wurden. Erst am 13. und 14. Dezember 2006 wandte sich der Beobachter-Journalist Thomas Grether per E-Mail und telefonisch an die Direktion des KSF und die GSD und stellte ihnen 8 (KSF) beziehungsweise 4 (GSD) Fragen, wobei er sie informierte, er bereite einen Artikel vor. Thomas Grether ersuchte das KSF und die GSD um die Beantwortung seiner Fragen bis zum 15. Dezember 2006 vor zwölf Uhr mittags. Falls er bis dahin keine Antwort auf seine Fragen erhalten habe, gehe er davon aus, das KSF und die GSD verzichteten auf eine Stellungnahme.

Unseres Wissens hat Radio DRS dem KSF keine Sendung gewidmet, bevor die Beobachter-Artikel erschienen sind. Auf jeden Fall aber scheint der Brief « einiger Chefärzte » an Radio DRS der Auslöser für die journalistischen Recherchen gewesen und wahrscheinlich auch an den Beobachter gelangt zu sein.

Nachdem der Beobachter seine Artikel veröffentlicht hatte, griffen verschiedene Medien seine Information auf, ohne weitere Quellen zu zitieren. Keines dieser Medien erwähnte den von Radio DRS erhaltenen Brief « einiger Chefärzte ». Die Tageszeitungen « La Liberté », « Berner Zeitung », « Freiburger Nachrichten », « Le Temps », « La Gruyère », « Le Matin », « Neue Zürcher Zeitung » berichteten über den Sachverhalt ; zum Teil gaben sie dem KSF oder einigen Mitgliedern des Verwaltungsrats das Wort, und diese wiesen die vom Beobachter formulierte Kritik zurück.

Im Allgemeinen riefen die von der Presse vorgebrachten Fakten viele Fragen und Zweifel an der Herkunft der Information hervor und daran, ob letztere wohl begründet sei. Das durch die Artikel vermittelte Unbehagen war deutlich spürbar, und in einigen Kommentaren wurde eine schnellstmögliche Untersuchung für die Klärung des Sachverhalts verlangt.

3. Anhörung des Journalisten

Im Rahmen der Untersuchung wurde der Verfasser der Beobachter-Artikel am 12. März 2007 in Bern angehört. Er gab an, sein Ziel sei es gewesen, die Leserschaft zu informieren. Er habe die Tatsachen objektiv dargestellt, wie sie ihm berichtet worden seien, ohne in irgendeiner Weise provozieren zu wollen. Acht bis zehn Personen hätten sich bei ihm in übereinstimmender Weise kritisch geäussert. Bei diesen Personen handle es sich um Ärzte

oder Mitglieder des Pflegepersonals. Hingegen hatte der Journalist keine Person der Spitalverwaltung befragt, abgesehen vom Spitaldirektor und der vormaligen Staatsrätin, an die er per E-Mail oder telefonisch gelangt war.

Entgegen seiner Formulierung im Artikel vom 3. Januar 2007 räumte er bei seiner Anhörung ein, nicht selber überprüft zu haben, ob eine vertragliche Zusammenarbeit zwischen dem Inselspital und dem KSF besteht. Er hat weder den Verwaltungsbericht 2005 des KSF gelesen noch das Organigramm und die Stellung der Neurochirurgie in diesem Organigramm überprüft. Er erklärte ausserdem, zwar hätten einige Kontaktpersonen positiv über die Spitaldirektion gesprochen, jedoch habe er nach einer Interessenabwägung und als Journalist einer Zeitung, die ihren Auftrag im Konsumentenschutz sieht, den Akzent auf die Funktionsstörungen gelegt.

Für ihn bestehe das grosse Problem der Chirurgie im Leiter der Operationssäle. Die Urteile über diesen seien einhellig negativ gewesen. Er habe aber nicht selber mit ihm gesprochen. Die übrigen Probleme zeigten sich im Management des Direktors und in der Neurochirurgie.

Der Journalist erklärte, keine Kritik gehört zu haben, die sich auf die Art der in Freiburg praktizierten Chirurgie bezog. Die interviewten Ärzte hatten mit ihm nicht darüber gesprochen. Es habe einige kritische Aussagen in Bezug auf den Chefchirurgen gegeben, jedoch habe er diesbezüglich keine detaillierten Recherchen angestellt.

Er fügte hinzu, nicht er habe die Situation am KSF als « lebensgefährlich » qualifiziert, sondern mehrere Kaderärzte hätten dies getan, insbesondere im Zusammenhang mit der Wartezeit vor Operationen. Aus diesem Grund habe der Leiter der Operationssäle im Zentrum der Kritik in den erschienenen Artikeln gestanden.

Der Journalist erklärte, keine Dokumentation über die Organisation des Operationstrakts erhalten, aber mit Ärzten gesprochen zu haben, die ihm berichtet hätten, was sich in Freiburg zutrug.

Im Übrigen bekräftigte er, er habe sich nicht zur Qualität der chirurgischen Eingriffe geäussert und nichts gegen diese gesagt. Seiner Meinung nach warteten die Patientinnen und Patienten zu lange, die Operationstechnik aber habe er nie in Frage gestellt.

In Bezug auf die Apotheke erklärte der Journalist, die Inspektionsrapporte nicht gelesen zu haben. Ihr Inhalt war ihm zitiert worden.

4. Beurteilung

Das Audit gilt nicht der Qualität der journalistischen Recherchen. Es sei aber unterstrichen, dass andere Journalisten als derjenige des Beobachters auch eine Untersuchung über das KSF tätigten, und zwar in sehr professioneller Weise (Rendez-vous, schriftliche Fragen, angemessene Fristen für deren Beantwortung usw.). Dem Inhalt des Auftrags entsprechend wird für die Stellungnahme zur allfälligen Stichhaltigkeit der Beobachter-Artikel auf das Kapitel mit den Schlussfolgerungen verwiesen.

III. Organisation des Kantonsspitals

1. Situation im Jahr 2006

Die Anhörungen betrafen Tatbestände, die ins Jahr 2006 fielen. Zu dieser Zeit war das Kantonsspital anders strukturiert als heute. Der vorliegende Abschnitt beschränkt sich daher auf diesen Zeitraum und bezieht sich auf das Gesetz über das Kantonsspital vom 2. März 1999 [822.1.1], das heute nicht mehr in Kraft ist.

1.1. Stellung und Tätigkeiten

Das Kantonsspital ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es hat seinen Sitz in Freiburg und untersteht der Aufsicht des Staatsrates. Es ist der Direktion für Gesundheit und Soziales administrativ zugewiesen.

Der Umfang der Tätigkeiten des Kantonsspitals wird vom Staatsrat in einem Leistungsauftrag und in Übereinstimmung mit der kantonalen Spitalplanung festgelegt. Namentlich umfassen diese:

- Untersuchungen und Behandlungen für den Bedarf der Kantonsbevölkerung in den spezialmedizinischen Disziplinen;
- Prävention;
- stationäre Pflege;
- ambulante Pflege;
- Aufnahme und Versorgung der Notfälle;
- Intensivpflege;
- Unterstützung der Kranken in sozialen Belangen;
- Unterricht und Forschung.

Das Kantonsspital ist auch Bezirksspital (Saane) und deckt als solches den spitalmedizinischen Untersuchungs- und Behandlungsbedarf der Bevölkerung des Saanebezirks.

Eine Aufgabe des Kantonsspitals ist seine Funktion als Referenzspital. In dieser Funktion arbeitet das Kantonsspital mit den Universitätsspitalern, den öffentlichen und privaten Gesundheitseinrichtungen, den Ärzten und Ärztinnen mit eigener Praxis und den übrigen Diensten zusammen.

1.2. Organigramm

Der zuständige Staatsrat hat das Präsidium des Kantonsspitals inne (Fr. Ruth Lüthi). Direkt unter dem Staatsrat ist der Direktor des Kantonsspitals angegliedert (Hr. Hubert Schaller). Ihm auf der gleichen Stufe angegliedert sind der Präsident des Direktionsrats (Hr. Hubert Schaller) und der Präsident der Ärztekollegiums (Dr. Dominique Meier), nach dem administrativen Organigramm des Jahresberichtes 2005 des KSF, Seite 37.

Administrativ dem Direktor unterstellt sind:

- der Direktionsrat;
- der Leiter für Projekte (M. Devaud);
- der stellvertretende Direktor (Pierre-André Kolly);
- die jeweiligen Chefärzte der spitalmedizinischen Abteilungen und der medizinisch-technischen Dienste.

Dem stellvertretenden Direktor sind die Finanzen, der technische Dienst, die Hotellerie und der Informatikdienst unterstellt.

1.3. Spitalorgane

Spitalorgane sind der Verwaltungsrat, die Direktion und das Rechnungsprüfungsorgan.

Der Verwaltungsrat: Dieser besteht aus dem Direktionsvorsteher (Staatsrat) und sechs bis acht weiteren Mitgliedern. An den Sitzungen des Verwaltungsrats können auch Personen teilnehmen, die das Spital zu vertreten vermögen. Es sind dies der Direktor, der Präsident des Ärztekollegiums, eine das Pflegepersonal vertretende Person und eine die übrigen Personalkategorien vertretende Person.

Der Direktor: Er wird vom Staatsrat auf Vorschlag des Verwaltungsrats gewählt und untersteht der Aufsicht des Verwaltungsrats. In einem Pflichtenheft sind seine Kompetenzen und Verantwortlichkeiten geregelt. Der Spitaldirektor ist zuständig für die Anstellung und Entlassung der Spitalmitarbeiter, ausser der Mitarbeiter in der medizinischen Leitung und der Dienstchefs. Unter dem Direktor vereinigt sich der Direktionsrat mit vier bis acht Mitarbeiter des Spitals. Der Direktionsrat koordiniert die Tätigkeiten der Spitalabteilungen. Der Chef der Operationsabteilung ist hierarchisch direkt dem Direktor unterstellt.

Auf die nähere Umschreibung des Rechnungsprüfungsorgans wird hier verzichtet.

1.4. Interne Strukturen

Leitung: Die ärztliche Leitung der spitalmedizinischen Abteilungen und der medizintechnischen Dienste werden von den Chefärzten wahrgenommen. Die Leitung der Zentralapotheke wird von einem Chefapotheker und die Laborleitung von einem Laborchef wahrgenommen. Im Jahr 2001/02 wurde eine Stelle als „Chef der Operationsabteilung“ geschaffen. Des Weiteren werden stellvertretende Chefärzte und Belegärzte angestellt.

Ärztekollegium: Es besteht ein Ärztekollegium, welches zur Aufgabe hat, für den guten Betrieb, die Kohärenz und die Entwicklung der verschiedenen spitalmedizinischen Disziplinen zu sorgen. Das Ärztekollegium soll die Direktion und den Verwaltungsrat in diesen Belangen beraten. Ferner soll es Stellung nehmen zu den Bewerbungen für die Chefarztstellen, die Stelle des Chefapothekers, des Laborchefs und die Stellen ständiger ärztlicher Kader.

Pflegeleitung: Deren Hauptaufgabe besteht darin, die Erteilung der Pflege zu überwachen und für die Weiterentwicklung ihrer Qualität zu sorgen.

Dienstchefs: Hiermit sind die Dienstchefs der übrigen Dienste gemeint, die nicht unter die Leitung fallen. Ihre Kompetenzen sind in einem Pflichtenheft und im Organisationsreglement des Spitals beschrieben.

Personalkommission: Diese ist ein Informations- und Beratungsorgan. Ihre Mitglieder vertreten die verschiedenen Spitalsektoren. Durch die Personalkommission soll der Dialog zwischen der Spitaldirektion, dem Verwaltungsrat und dem Personal insgesamt sichergestellt werden.

2. Das Freiburger Spitalnetz 2007

Heute ist das Gesetz über das Freiburger Spitalnetz vom 27. Juni 2006 [822.0.1] in Kraft. Eine Neuerung im Gesetz betrifft die Ernennung eines Generaldirektors.

2.1. Stellung und Tätigkeiten

Das Freiburger Spitalnetz (FSN) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es wird administrativ der Direktion für Gesundheit und Soziales zugewiesen. Es ist selbständig in den Grenzen des Gesetzes und hat seinen Sitz in Freiburg.

Das FSN soll eine bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen und der Zugang zu einer guten Spitalpflege sicherstellen. Ferner sollen die Kompetenzen des Spitalpersonals weiterentwickelt, die Verbesserung der Pflegequalität festgelegt und die Sicherheit der Patienten gedient werden.

Das FSN erteilt Leistungen auf den folgenden Gebieten:

- stationäre Pflege;
- ambulante Pflege;
- Notfallpflege;
- Prävention;
- Unterstützung der kranken Person in sozialen Belangen;
- Lehre und Forschung.

Das FSN übt seine Spitaltätigkeiten an mehreren Standorten aus, deren geografische Situierung und Auftrag im Rahmen der vom Staatsrat erstellten Spitalplanung beschlossen werden. Die Standorte verfügen über keine Rechtspersönlichkeit. Sie können als Betriebseinheit organisiert werden. Die Organisation und die Geschäftsführung der Betriebseinheiten werden vom Verwaltungsrat festgelegt. Die Zweisprachigkeit des Kantons muss berücksichtigt werden. Die Personaldotierung der Betriebseinheiten wird vom Verwaltungsrat in den Grenzen der Gesamtdotation festgesetzt, die im Globalbudget berücksichtigt ist.

2.2. Organe

Die Organe des FSN sind der Verwaltungsrat, die Direktion und das Rechnungsprüfungsorgan.

Generaldirektor: Neu ist die Anstellung eines Generaldirektors, welcher vom Verwaltungsrat des FSN angestellt wird. Der Generaldirektor soll den Betrieb und die Geschäftsführung des FSN sicherstellen. Unterstützt wird er von einem Direktionsrat. Die Aufgaben des Generaldirektors werden in einem vom Verwaltungsrat beschlossenen Pflichtenheft festgelegt. Der Generaldirektor stellt die Mitarbeiter an. Er untersteht der Aufsicht des Verwaltungsrats und muss ihm regelmässig Bericht erstatten.

Unter dem Generaldirektor befindet sich neu der medizinische Direktor. Der medizinische Direktor ist für die Koordination der medizinischen Tätigkeiten des FSN zuständig, um eine optimale Versorgung der Patientinnen und Patienten zu gewährleisten. Ferner muss er die Qualität und Sicherheit der medizinischen Leistungen gewährleisten, die vom FSN angeboten werden.

IV. Chirurgische Klinik, Neurochirurgie und Operationsabteilung

1. Chirurgische Klinik

1.1. Nachfolge und Änderungen in der chirurgischen Tätigkeit seit 2002

Im Jahr 2002 nahm Prof. L. Krähenbühl seine Tätigkeit als Chefarzt der chirurgischen Klinik des KSF auf. Es handelt sich um eine grosse Abteilung, die die Versorgung von rund 2000 Patientinnen und Patienten sicherstellt und für jährlich rund 1800 chirurgische Eingriffe in ihrem Bereich zuständig ist. Die Wahl des Kandidaten erfolgte durch eine vom KSF bezeichnete Kommission, und es handelte sich um die erste Chefarztstelle von Herrn Krähenbühl. Bevor er nach Freiburg kam, hatte er als Oberarzt bei Prof. U. Büchler am Inselspital Bern gearbeitet, dann als Leitender Arzt bei Prof. P.A. Clavien am Universitätsspital Zürich.

Das Spezialgebiet von Prof. L. Krähenbühl ist die Viszeralchirurgie und insbesondere die onkologische Chirurgie. Diese Disziplinen bestanden schon vor seinem Antritt im KSF und wurden damals mit viel Kompetenz von Prof. P. Petropoulos versehen.

Hingegen änderten sich die Operationsindikationen: Prof. L. Krähenbühl praktizierte aufgrund der erweiterten Indikationsstellung eine weiter gehende « schwere » Chirurgie in onkologischen Fällen fortgeschritteneren Stadiums, zum Beispiel im Fall von Metastasen bei älteren Patientinnen und Patienten, die aufgrund einer Polymorbidität (= zusätzliches Vorliegen einer oder mehrerer chronischer Krankheiten) in einem labileren Zustand sind. Infolge der Häufung fortgeschrittenerer Krankheiten erschienen die Zahl der Komplikationen, die postoperative Morbidität und die Mortalität höher als früher unter der Leitung von Prof. P. Petropoulos. Jedoch war nach Prof. L. Krähenbühl und seiner Statistikuntersuchung die postoperative Morbiditätsrate nicht höher als diejenige anderer vergleichbarer Spitäler, berücksichtigt man den Schweregrad im Gesundheitszustand der Kranken und das Stadium ihrer Krebserkrankung.

1.2. Probleme und Konflikte infolge der Änderung in den Operationsindikationen

Die Erweiterung der Operationsindikationen und die manchmal schwierigen postoperativen Entwicklungen riefen lebhaftere Reaktionen der Dienste hervor, die eng mit der Chirurgie verbunden sind und mit ihr zusammenarbeiten: Anästhesiologie, Intensivpflege, Instrumentierpersonal der Operationsabteilung.

Die betroffenen Dienste hatten klar den Eindruck, sie hätten es mit häufigeren postoperativen Komplikationen, längeren Aufenthalten in der Intensivpflege, zahlreicheren Todesfällen zu tun. Eine befragte Person, Krankenpflegekader mit grosser einschlägiger Erfahrung (auch in anderen Spitälern), erklärte: « Ich habe noch nie so viele Nahtdehiszenzen gesehen ».

Diese Sorgen sowie das Problem der sehr weit gehenden Operationsindikationen, verbunden mit ethischen Fragen und der Frage einer korrekten Information der Patienten und ihrer Angehörigen, wurden praktisch von allen befragten Personen geäussert. Mehrere Ärzte- und Pflegekader hatten das Problem auch mit Prof. L. Krähenbühl diskutiert; alle hatten das Gefühl, auf kein Verständnis für ihren Wunsch nach einer Änderung der Situation zu stossen.

Die mit dem Stellenantritt von Prof. L. Krähenbühl verbundene Veränderung der Tätigkeit ist offensichtlich nicht mit entsprechenden Begleitmassnahmen einhergegangen. Die Folge waren ein Vertrauensschwund der Berufspersonen dieser verschiedenen Dienste gegenüber

Prof. L. Krähenbühl, der Eindruck, dass die Operationsindikationen ein vernünftiges Mass überstiegen, die Zahl postoperativer Komplikationen in unerträglicher Weise zunehmen und die Mortalitätsrate hoch sei.

Mit den vom neuen Chefchirurgen oder von anderen Hauptverantwortlichen initiierten Änderungen hätten von Anfang an, unter Einbezug aller Betroffenen, eine vermehrte Informationsarbeit, aber auch Diskussionen und Gespräche einhergehen müssen. In dieser Problemsituation handelte es sich nicht nur darum, die medizinische Rechtfertigung eines «schwereren» chirurgischen Ansatzes zu erläutern, sondern vor allem darum, weiteren Faktoren Rechnung zu tragen, wie: Fragen der Lebensqualität und der Ethik, den Patientenrechten sowie dem Willen der Patientin oder des Patienten, eine vorgeschlagene Behandlung zu akzeptieren oder abzulehnen.

1.3. Management, Teamführung und berufliche Beziehungen

Der neue Chefchirurg – ein grosser Arbeiter, anspruchsvoll, gewillt, die Ausbildung und klinische Tätigkeit so zu entwickeln, dass sie den höchsten Standards in unserem Land und in Europa entsprächen - brachte einen spezifischen Führungsstil in die Klinik. Er erwartete viel von allen : von seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, von den übrigen Diensten, von der Operationsabteilung, von der Direktion des KSF. Sein Führungsstil war «paternalistisch», und die Mitwirkung weiterer, über eine starke Persönlichkeit verfügender Akteure in der Organisation und im Management der chirurgischen Tätigkeiten gestaltete sich schwierig und war eine Quelle von Ärger und Konflikten.

Die Reorganisation der chirurgischen Abteilungen ist ein weiteres Beispiel für die von Prof. L. Krähenbühl initiierten, manchmal problematischen Änderungen. So hatte er für die Weiterbetreuung und die Visite in den chirurgischen Abteilungen eine neue Organisation und Änderungen in der ärztlichen Verantwortung eingeführt. Dies bereitete dem Pflegepersonal viele Probleme praktischer Art, was mit einer vorgängigen Anhörung der betroffenen Akteure vermutlich hätte vermieden werden können.

Die Spannungen äusserten sich auch – und ganz besonders – in seinen Beziehungen zum Direktor des KSF und zum Leiter der Operationsabteilung (s. Kapitel «Direktion des KSF»). Im Übrigen waren die grosse Arbeitsbelastung sowie die Persönlichkeit von Prof. L. Krähenbühl nicht dazu angetan, die Kontakte und die Kommunikation mit dem Pflegepersonal des Operationstrakts, der Intensivpflege und der chirurgischen Abteilungen zu erleichtern.

Dieses Kommunikationsdefizit trug, wie gesagt, zu einem schlechten gegenseitigen Verständnis bei und zu einer schlechten Akzeptanz der weiter reichenden Operationsindikationen bei bestimmten betagten Patienten oder Patienten mit signifikanter Polymorbidität oder in einem vorgerückten Stadium ihrer Krankheit.

2. Neurochirurgie

Aus den untersuchten Dokumenten und den Anhörungen geht Folgendes hervor :

- Eine neurochirurgische Abteilung existiert im KSF nicht und hat in den letzten Jahren auch nicht existiert.
- Die relativ wenigen im KSF getätigten chirurgischen Eingriffe in diesem Fachbereich werden von einem externen gut ausgebildeten Neurochirurgen praktiziert. Im Jahr 2005 erfolgten rund 260 Eingriffe an der Wirbelsäule. Die Leistungen der Schädelchirurgie sind einfacher Art und betragen im Jahr 2005 26 Eingriffe. Diese Operationen betreffen Fälle und Patienten, für welche die Versorgungsqualität und Sicherheit ausreichend

gewährleistet sind. Die Eingriffe, die auf der Negativliste der medizinischen Leistungen des Kantons Freiburg aufgeführt sind (im Anhang der Verordnung vom 13. Dezember 2004 über das Verfahren für die finanzielle Beteiligung des Kantons Freiburg an den Behandlungskosten bei einem ausserkantonalen Spitalaufenthalt) werden – anders als in den Beobachter-Artikeln behauptet – nicht im KSF praktiziert.

- Was Notfälle anbelangt, insbesondere Unfälle mit Hirn- und Schädeltraumen, so sind die Direktiven an die Notfallabteilung des KSF und besonders die der REGA bekannten und von ihr befolgten Regeln klar und logisch : in solchen Fällen werden die Patienten ins Inselspital Bern oder ins CHUV nach Lausanne gebracht.
- Ein Vertrag zwischen der GSD und der Inselspital-Stiftung Bern regelt die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Partnern, namentlich die Hospitalisation von Patientinnen und Patienten aus dem Kanton Freiburg. Mit diesem Vertrag verpflichtet sich das Inselspital formell, Freiburger Patientinnen und Patienten mit medizinisch begründeter Indikation aufzunehmen.
- Die Anzahl von Freiburger Patienten, die vom Inselspital für neurochirurgische Eingriffe aufgenommen werden, ist gering: 74 im Jahr 2006, davon 39 Notfälle. Ein Drittel dieser Notfallpatienten war vom KSF verlegt worden, die übrigen kamen entweder aus anderen öffentlichen oder privaten Freiburger Spitälern oder von der REGA oder (sehr selten) von privat praktizierenden Ärzten. Die Gesamtzahl von Freiburger Patienten entspricht 5% der neurochirurgischen Hospitalisationen im Inselspital (Brief/Statistik von Prof. A. Tobler vom 21. Mai 2007).
- Weder die befragten Ärzte des KSF noch Dr. L. Mariani von der Neurochirurgie des Inselspitals konnten uns einen Patienten nennen oder ein Ereignis beschreiben, der oder das an eine « lebensgefährliche Situation » denken liesse, wie vom Beobachter behauptet. Sie konnten auch keinen Patienten nennen, der unter dieser Praxis der Verlegung ins Inselspital oder ins CHUV gelitten hätte.

Somit entbehren die vom Beobachter erhobenen Vorwürfe der sachlichen Grundlage. Die Darstellung entspricht nicht den Regeln, die im KSF oder von der REGA befolgt werden. Auch die Aussagen von Dr. L. Mariani aus Bern haben sich nicht bestätigt. Ein Abkommen zwischen dem Staat Freiburg und dem Inselspital Bern regelt klar die Aufnahme von Patientinnen und Patienten aus dem Kanton Freiburg im Inselspital. Angesichts der Zahl von Patienten, die vom Inselspital behandelt werden, spielen die Freiburger Fälle statistisch gesehen eine geringe Rolle. Die befragten Ärzte, die in anderen Spitälern des Kantons Freiburg arbeiten, sind über diese Praxis auf dem Laufenden und heissen sie gut.

3. Operationsabteilung

3.1. Organisation

Die Organisation und die Betriebsführung der Operationsabteilung sind angemessen und transparent. Das Problem des Mangels an qualifiziertem Personal für die OP-Abteilung hat sich seit der Anstellung des heutigen Verantwortlichen klar verbessert. Die Mehrheit der in der Abteilung arbeitenden Fachleute (Chirurgen, Anästhesisten) sowie die Hauptverantwortlichen des KSF äussern Zufriedenheit über den Betrieb.

Die Organisation und die Präsentation des Operationsprogramms sind klar und transparent. Das Tagesprogramm kann von allen in der OP-Abteilung eingesehen werden. Änderungen können am gleichen Tag beantragt und vorgenommen werden, in Absprache mit allen Akteuren, unter der Verantwortung des Leiters der Operationssäle und unter abschliessender Mitwirkung der Sekretärin/Koordinatorin.

Jedoch wird die Persönlichkeit des Verantwortlichen, Dr. D. Thorin, von einigen kritisiert : eine gewisse Unflexibilität sowie eine nicht gerade optimale Kommunikation erschweren zuweilen die Suche nach einer Konsenslösung, wenn Schwierigkeiten oder Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf medizinische Prioritäten auftreten.

3.2. Notoperationen ; Fehlen eines Operationssaals ausschliesslich für Notfälle (bis 1. März 2007)

Bis 1. März 2007, als ein Saal für Notoperationen eröffnet wurde, fehlte es dem KSF an einem Operationssaal ausschliesslich für diese Tätigkeit. Wie in anderen Spitälern mussten Notoperationen entweder in einem Saal für elektive Eingriffe durchgeführt werden, indem man die Operation regulär programmierter Patienten auf den nächsten Tag verschob, oder am Ende des Tagesprogramms für elektive Eingriffe, d.h. im Allgemeinen nach 16 Uhr.

Die eine oder die andere Option wird von Tag zu Tag von den chirurgischen Fachbereichen gewählt, je nach der Dringlichkeit der anstehenden Operationen. Die Verantwortung für den Patienten liegt beim Operierenden, d.h. beim Chirurgen, der die Indikation eines Noteingriffs stellt. Er muss aber den Zeitpunkt der Operation zusammen mit den mitverantwortlichen Partnern eines Eingriffs - Anästhesist, Personal des Operationstrakts (Instrumentierpersonal usw.) - und dem Leiter der Operationsabteilung organisieren.

Das Fehlen eines solchen ausschliesslich für Notfälle bestimmten Saals im KSF hat möglicherweise eine Rolle bei den Wartefristen für dringende Fälle gespielt. Eine solche Situation bestand – oder besteht noch immer – in einigen Spitälern mittlerer Grösse. Gegen eine solche Struktur sprechen etwa folgende Argumente :

- Die Kosten : 3 bis 4 zusätzliche Personen sind nötig, um diesen Saal über acht Stunden hinweg in Betrieb zu halten. Es muss eine gewisse Anzahl Stellen dafür aufgewendet werden, damit eine angemessene Effizienz und Bewirtschaftung möglich ist.
- Eine zu geringe Auslastung, d.h. zu wenig Patienten, die eines chirurgischen Noteingriffs bedürfen.

Das Problem der Wartefristen in der Operationsabteilung war seit einiger Zeit inner- und ausserhalb des KSF bekannt (siehe « Jahresbericht KSF 2005 »). Die Schaffung eines Operationssaals ausschliesslich für Notfälle brauchte Zeit, dies vor allem aus Budgetgründen. Seine Eröffnung am 1. März 2007 ist gerechtfertigt.

3.3. « Hierarchisierung » der Notfälle

Bestimmte grosse Notfallzentren wenden ein System an, wonach sie Patientinnen und Patienten, die eines Noteingriffs bedürfen, nach « Prioritäten » einteilen. So wird unterschieden nach lebensbedrohlichen Notfällen, die keinen Aufschub dulden, und anderen Fällen, die eine Operation innert 3-4 oder innert 24 Stunden erfordern.

Die Untersuchung der vom Beobachter genannten Fälle führt zum Schluss, dass eine solche « Hierarchisierung » im KSF eingeführt werden könnte, um die Prioritäten zu klären, die Kommunikation zwischen den implizierten Protagonisten zu erleichtern und die Programmierung der Notoperationen zu verbessern.

3.4. Funktion des Leiters des Operationstrakts

In Anbetracht der Probleme in Führung und Betrieb des Operationstrakts (Abgänge im Pflegepersonal, Rekrutierungsschwierigkeiten und dementsprechende Kapazitätenminderung) scheint unbestritten zu sein, dass die Schaffung dieser Funktion am KSF im Jahr 2000/2001 notwendig war.

Die Wahl von Dr. D. Thorin für diese Funktion steht ausser Kritik, sind doch seine einschlägige Ausbildung und praktische Erfahrung nicht in Abrede zu stellen. Jedoch hat die Art und Weise, wie der Kandidat quasi «aufgezwungen» wurde, ohne dass vorher angemessene Diskussionen und Beratungen mit der Ärzteschaft allgemein und den Chirurgen im Besonderen stattgefunden hätten, einigen Ärger erregt. Dieses ungewöhnliche Vorgehen, aber auch die starke und wenig diplomatische Persönlichkeit von Dr. D. Thorin war der berühmte «Wassertropfen», der zum Rücktritt des früheren Chefchirurgen Professor P. Petropoulos einige Monate vor dessen Pensionierung führte und für die Intensität und Dauer der Konfliktsituation mit Prof. L. Krähenbühl mitverantwortlich war.

Es steht jedoch ausser Zweifel, dass der Betrieb, die Führung und die Kapazitäten der Operationsabteilung dank der straffen Leitung durch Dr. D. Thorin verbessert werden konnten. Es sei daran erinnert, dass es sich um eine schwierige Arbeit handelt, die auch Diplomatie, viel Kommunikation und grosse medizinische Kenntnisse erfordert.

Nicht optimal in diesem Sektor ist hingegen, dass der Leiter der Operationsabteilung direkt dem Verwaltungsdirektor des KSF unterstellt ist, der seinerseits nicht über die medizinischen Kompetenzen verfügt, die es braucht, um in Konfliktsituationen zwischen dem Leiter der besagten Abteilung und einem Operierenden die Lage analysieren und entscheiden zu können (z. B. dort, wo es um medizinische Prioritäten oder Notoperationen geht).

Idealerweise sollte der Leiter der Operationsabteilung hierarchisch einer starken medizinischen Direktion des KSF unterstellt sein, die gewillt und fähig ist, jene Entscheide zu fällen, die sich in konfliktgeladenen und/oder für Patienten potentiell gefährlichen Situationen aufdrängen (bezüglich dieses Problems s. auch das Kapitel «Direktion des KSF»).

3.5. Wartefristen

Einer der Vorwürfe in den Beobachter-Artikeln betraf die Wartefristen vor dringenden Operationen. Es sei vermerkt, dass der Begriff „Notfall“ in diesem Kontext häufig schlecht definiert und falsch verstanden wird. Die Fachleute auf diesem Gebiet unterscheiden mehrere Notfallstufen: absolute Notfälle, wo für das Überleben des Patienten und die Verhinderung von dauernden Schäden jede Minute zählt (z. B. schwere Blutung infolge der Verletzung eines grösseren Gefässes, bestimmte Komplikationen bei einer Geburt mit Notwendigkeit eines Kaiserschnitts, Herzstillstand usw.), und relative Notfälle, die einen Eingriff innert 24 Stunden erfordern (z. B. bestimmte offene Frakturen oder schwere Infektionen, Fälle von Bauchfellentzündung usw.).

Für die Untersuchung der im Beobachter genannten «Notsituationen» konnten wir die medizinischen Dossiers der betreffenden Patienten mit deren Einwilligung konsultieren.

Einschränkend sei gesagt, dass die Prüfung des medizinischen Dossiers – auch wenn dieses gut geführt ist – nicht gleich viele Informationen ergeben kann wie die klinische Untersuchung und die Beurteilung der Entwicklung durch Arzt und Pflegepersonal. Jedoch erlauben die Zusammenstellung der paraklinischen Untersuchungen (Labor, Radiologie, histologische Untersuchung von Geweben usw.) sowie die Aufzeichnungen der Ärzte und Pflegepersonen eine Beurteilung bestimmter Elemente.

Diese Untersuchung veranlasst zu folgenden Schlüssen:

- ✓ **Fall I:** Vom Beobachter namentlich zitierter Fall. Der Patient musste vom Zeitpunkt der durch den Chirurgen gestellten Indikation für eine Notoperation bis zum Beginn des Eingriffs rund 11 Stunden warten.

Lektüre des Dossiers:

Hat sich sein klinischer Zustand in dieser Zeit verschlechtert ?

Das Dossier enthält kein klinisches Element, das diese Hypothese bestätigen würde (Vitalzeichen, Laboruntersuchungen, Notizen des Pflegepersonals). Es verzeichnet keine grossen Änderungen im Verlauf der 24 Stunden vor dem Eingriff.

Hat der Patient durch die Verzögerung des Eingriffes Schäden davongetragen? Ist die notwendige Operation wegen der Wartefrist grösser gewesen, hat die Wartefrist zu vermehrter Invalidität geführt ?

Die Beantwortung dieser Frage ist schwierig. Der Chirurg vermerkte Anzeichen für eine schlechte Perfusion des Darms, und dies bedingte dessen Entfernung. Die mikroskopische Untersuchung ergab keine Anzeichen von Ischämie.

Beurteilung :

Die Wartezeit von 11 Stunden ist unzumutbar und hätte verkürzt werden können. Sie wird kontrovers begründet : Der Leiter des Operationstrakts sagt klar, es habe keine Möglichkeit bestanden, diesen schweren Eingriff in das Tagesprogramm einzuschieben, ohne die Operation eines anderen, für die elektive Chirurgie programmierten Patienten auf einen anderen Tag zu verlegen. Dies wird von Prof. L. Krähenbühl bestritten. Auf jeden Fall ätte der Chefchirurg die Situation steuern können : er hätte die elektive Operation eines seiner beiden eigenen für diesen Tag eingeplanten Patienten verschieben können, um den « Notfallpatienten » vorzuziehen. Wir wissen nicht, warum diese Lösung – die in anderen Spitälern und in anderen Kliniken des KSF häufig für Noteingriffe praktiziert wird, wenn die Kapazitäten der Operationsabteilung beschränkt sind – nicht angewandt worden ist. Alle von uns befragten Chirurgen, mit Ausnahme von Prof. L. Krähenbühl, sprachen sich für diese Lösung aus (der betreffende Chirurg muss die elektive Operation eines seiner eigenen Patienten des Tages verschieben und stattdessen den dringenden Fall vorziehen).

Die Untersuchung des medizinischen Dossiers ermöglichte aber keine Identifizierung von Elementen zur Bestätigung oder Entkräftung der Annahme, ein Leiden und/oder bleibende Schäden seien auf die Wartezeit zwischen der Indikationsstellung und der Operation zurückzuführen.

- ✓ **Fall II** : Es handelt sich um einen Fall von Verdacht auf akute Blinddarmentzündung bei einem vierjährigen Kind. Die Wartezeit nach der Indikationsstellung für eine Notoperation betrug 8 Stunden.

Lektüre des Dossiers :

Während des Spitalaufenthalts und auch in der Wartezeit vor dem Eingriff war keine Verschlechterung des klinischen Zustands oder der Ergebnisse der paraklinischen Untersuchungen zu verzeichnen. Während der Wartezeit zeichnete oder schlief das Kind (Aufzeichnung des Pflegepersonals).

Der chirurgische Eingriff und die histologische Untersuchung konnten die Verdachtsdiagnose nicht bestätigen ; die Diagnose ist unklar.

Das Kind konnte das Spital am 3. Tag nach dem Eingriff verlassen.

Beurteilung :

Aus der Anhörung der betroffenen Akteure hat sich ergeben, dass die Wartefrist auf Diskussionen und Uneinigkeiten in Bezug auf die chirurgische Methode, die Instrumentierung, die Erfahrung der Beteiligten in der spezifischen Situation

zurückzuführen ist. Das Ergebnis dieser Diskussionen war positiv. Die Verzögerung des chirurgischen Eingriffs hat sich nicht negativ auf die Gesundheit des Patienten ausgewirkt.

- ✓ **Fall III** : 90-jährige Patientin, Eintritt nach einem chirurgischen Eingriff in einer Klinik.

Lektüre des Dossiers :

Gallige Peritonitis, nach Gallenblasenoperation vom 31. Oktober, Eintritt ins KSF am 19. November. Austritt von Gallenflüssigkeit in die Bauchhöhle dokumentiert am 21. November. Notoperation am 24. November. Indikationsstellung für die Operation am Morgen des 24. November. Die Patientin hat um 9 Uhr gegessen ; nach Auffassung des Anästhesisten hat sie einen « vollen Magen ». Dieser verlangt einen zeitlichen Aufschub des chirurgischen Eingriffs. Problemlose Operation, ohne besondere Folgen. Die Patientin konnte das KSF am 3. Dezember 2006 verlassen, neun Tage nach dem Eingriff.

Beurteilung :

Nach den üblichen Standards ist eine Wartezeit vor dem Eingriff nach einer Mahlzeit angezeigt und medizinisch gerechtfertigt. Die Patientin hat unter diesem Aufschub offensichtlich nicht gelitten. In diesem Fall kann darüber diskutiert werden, ob von einem Notfall im eigentlichen Sinne zu sprechen ist. Man kann sich fragen, warum bis zum 24. mit der Operationsindikation gewartet wurde, obwohl das Gallenleck schon am 21. dokumentiert worden war.

Fall IV : Dehiszenz einer Enteroanastomose ca. 3 Wochen nach einem schweren urologischen Eingriff (vom 8. November 2006). Der Patient wird am 30. November ins KSF eingeliefert, nach 4 Tagen Erbrechen und ständigen Bauchschmerzen. Präoperative Beurteilung um 15.30 Uhr ; Eintreffen im Operationssaal um 21.40 Uhr.

Lektüre des Dossiers :

Die Wartezeit ist auf mehrere Faktoren zurück zu führen : belegte Operationssäle ; gleichzeitiges Vorliegen weiterer Notfälle ; zeitliche Auslastung des Anästhesisten. Problemlose Entwicklung nach der Operation, 13-stündiger Aufenthalt in der Intensivpflege.

Beurteilung :

Derartige Wartezeiten müssen so weit wie möglich vermieden werden. Auch in anderen Spitälern – sogar wenn ein Operationssaal ausschliesslich für Notfälle vorhanden ist – kann dieses Problem nicht voll und ganz ausgeschlossen werden (vor allem wenn mehrere Notfälle gleichzeitig anstehen). Der Patient hat offenbar nicht unter der Wartezeit gelitten.

4. Beurteilung

Der Stellenantritt des neuen Chefarztes im Jahr 2002 zeitigte eine erhebliche Änderung in den chirurgischen Tätigkeiten. Zwar verschwieg der neue Chefarzt zum Zeitpunkt seiner Anstellung seine hochgesteckten Ziele in Bezug auf die Entwicklung des klinischen und des Weiterbildungsbereichs nicht, jedoch war es schwierig, die daraus entstehenden Folgen abzusehen.

Als der neue Chefarzt seine Tätigkeit dann aufnahm, wurde auch unterschätzt, wie sich die Änderungen in den Operationsindikationen auf den guten Betrieb der Spitaldienste auswirken würden. Es wurden keine ausreichenden Begleitmassnahmen ergriffen. Zum einen legte der Chefchirurg mangelndes Gehör und Gespür für die durch seine Tätigkeit verursachten Probleme an den Tag, zum anderen begnügte sich das Ärztekollegium damit, auf diese

Probleme hinzuweisen, ohne konkrete Lösungen vorzuschlagen. Ferner wählte die Spitaldirektion keine klare Taktik für den Ausstieg aus dieser Krise.

Einige Wartefristen für Notoperationen, sogar für elektive Eingriffe, waren zu lang. Dieses seit einigen Jahren wohl bekannte Problem war im Tätigkeitsbericht 2005 klar aufgezeigt worden. In den vier untersuchten und vom Beobachter zitierten Fällen war die Wartefrist bei 3 Patienten medizinisch gerechtfertigt. Im vierten Fall (untersuchter Fall I) hat der Chirurg seine Verantwortung nicht korrekt wahrgenommen und hat die Unstimmigkeit zwischen ihm und dem Leiter des Operationstrakts zur Funktionsstörung beigetragen. In keinem der vier Fälle liegen klare und unumstössliche Elemente für den Nachweis eines Leidens oder bleibender Schäden vor, die durch die Wartefrist verursacht worden wären.

Die Spannungen und Konflikte zwischen Prof. L. Krähenbühl, dem Direktor H. Schaller und dem Leiter der Operationsabteilung Dr. D. Thorin haben zu lange angedauert. Der Institution, d.h. dem Ärztekollegium und der Direktion, gelang es nicht, die implizierten Personen zur Vernunft zu bringen und Massnahmen zu ergreifen, mit denen eine Eskalation hätte verhindert werden können. Zuletzt war ein irreversibles Stadium erreicht: Der Chirurg und der Leiter des Operationstrakts hatten sich auf ihren jeweiligen Standpunkt versteift und waren unfähig, sich in ihrer Sichtweise einander anzunähern.

Die Behauptung im Beobachter, wonach es Probleme in der Versorgung neurochirurgischer Patienten gegeben habe, konnte durch keine Tatsachen untermauert werden. Die Verlegung solcher Patienten ins Inselspital ist reglementiert: es besteht ein Vertrag zwischen der GSD und der Inselspital-Stiftung Bern, der die Einzelheiten der Versorgung präzisiert und regelt. Die REGA wendet explizite und zweckmässige Direktiven an. Die Ärzte der Freiburger Spitäler kennen die Praxis und die bestehenden Regeln und heissen sie gut.

Die Versorgung der Patientinnen und Patienten im KSF, insbesondere in der Chirurgie, ist immer korrekt gewesen. Die Behandlungen und die Pflege waren von guter Qualität.

V. Apotheke

1. *Inspektionsrapporte über die Apotheke des KSF*

Die Apotheke des KSF erfährt in der Regel einmal jährlich eine Inspektion (2003 und 2005 fand keine statt). Die Inspektion erfolgt durch das Westschweizer Inspektorat für die Aufsicht über die Herstellung von Heilmitteln, dessen Sitz sich in Lausanne befindet.

Die Inspektion ist Gegenstand eines Rapports, der immer gleich aufgebaut ist und eine Zusammenfassung der Anträge enthält, Namentlich listet er die festgestellten Abweichungen von den Inspektionskriterien auf und nennt eine Frist für deren Behebung. Je nach Art der Abweichungen werden diese als „kritisch“ qualifiziert (gefährlich für den Benutzer), als „gross“ (erhebliches Risiko, dass das Produkt den Spezifikationen nicht genügt) oder als „andere“ (geringes Risiko, dass das Produkt den Spezifikationen nicht genügt).

Im Rapport vom 2. Mai 2001 werden 14 Abweichungen aufgezeigt : 1 kritische, 8 grosse und 5 andere.

Im Rapport vom 21. August 2002 werden 5 Abweichungen aufgezeigt : keine kritische, 3 grosse und 2 andere.

Im Rapport vom 12. Oktober 2004, werden 17 Abweichungen aufgezeigt : keine kritische, 5 grosse und 12 andere.

Im Rapport vom 1. Dezember 2006, werden 14 Abweichungen aufgezeigt : keine kritische, 11 grosse und 3 andere.

Jeder Bericht äussert sich zur Behebung der im Vorjahr festgestellten Abweichungen oder übernimmt die nicht behobenen in die neue Liste.

Im Beobachter-Artikel vom 3. Januar 2007 hiess es, ein im Januar 2004 passierter Fehler in der Zubereitung eines Medikaments sei auf Personalmangel zurückzuführen und die Inspektionsrapporte der interkantonalen Behörde verlangten seit mehreren Jahren eine Aufstockung der Personalressourcen der Apotheke. Der Artikel zieht eine Kausalverbindung zwischen dem Personalmangel und dem Zubereitungsfehler und beschuldigt die Spitaldirektion, die Ressourcen der Apotheke nicht erhöht und somit ein Hauptrisiko für die Patientinnen und Patienten geschaffen zu haben.

An erster Stelle sei vermerkt, dass die im Rapport vom 2. Mai 2001 festgestellte kritische Abweichung die Sterilitätstests betraf und inzwischen behoben wurde. Die Tests werden heute von einem externen Labor durchgeführt.

Im Rapport vom 2. Mai 2001 heisst es tatsächlich, für die zu erbringende Arbeit sei zu wenig Personal vorhanden (Abweichung 1). Der Rapport enthält auch diesen Kommentar : « Il est apparu aux inspecteurs que, vu le travail à fournir, le personnel est vraisemblablement en nombre insuffisant, trop de travail reposant sur un nombre restreint de personnes ». Diese Abweichung wird als « gross » qualifiziert.

Im Rapport vom 21. August 2002 heisst es im Kapitel über die Behebung der im Vorjahr festgestellten Abweichungen : « Une analyse exacte des besoins est à faire, le personnel occupé étant en nombre similaire comparé aux autres pharmacies d'hôpital de Suisse romande. Les volumes plus importants traités ne sont par contre pas connus ».

Der Rapport vom 1. Dezember 2006 erwähnt das Problem des Personalmangels nicht mehr. Als Abweichung meldet er die fehlende Zusatzausbildung eines Mitarbeiters, ein Mangel, der im März 2007 behoben ist.

Die im Rapport vom 1. Dezember 2006 festgestellten Abweichungen sind behoben worden oder die interkantonale Aufsichtsbehörde hat in die von der Chefapothekerin a.i. vorgeschlagenen Korrekturmassnahmen und die Fristen für deren Durchführung eingewilligt.

Heute und aufgrund der uns verfügbaren Unterlagen entspricht die Spitalapotheke den Inspektionsrapporten.

2. Zwischenfall vom 27. Januar 2004

Der Beobachter-Artikel vom 3. Januar 2007 bezieht sich auf den Zwischenfall vom 27. Januar 2004 (datiert ihn aber fälschlicher Weise auf den 24. Januar 2004). Eine korrekt abgefasste ärztliche Verordnung war von einer Präparatorin falsch interpretiert worden, und die zubereitete Dosis entsprach nicht der Verschreibung. Im Endeffekt erhielt der Patient das Doppelte der verschriebenen Dosis.

Aus den Befragungen ist hervorgegangen, dass dieser Zubereitungsfehler keine Auswirkung auf die Gesundheit des Kindes hatte und auch keine juristischen Folgen zeitigte.

Die Meinungen über die Ursache des Fehlers gehen auseinander. Einige sagen, die Ursache des Fehlers sei in den ungenügenden Personalressourcen zu suchen, andere denken, es habe sich um menschliches Versagen gehandelt. Zum Zeitpunkt des Zwischenfalls war es üblich, eine doppelte Kontrolle durchzuführen. Eine Präparatorin hatte das Protokoll vorbereitet, eine andere das Produkt zubereitet, und der Apotheker hatte das Ganze kontrolliert. Einer Präparatorin mangelte es an Erfahrung, was den begangenen Fehler erklären mag.

Innerhalb der Apotheke sind Massnahmen ergriffen worden, um zu verhüten, dass sich ein solches Vorkommnis wiederholt. So arbeiten die Präparatorinnen heute für die Kontrolle zu zweit.

Ein anderer Fall ergab sich in der Zubereitung einer Chemotherapie wegen einer gefaxten handschriftlichen, schlecht empfangenen Verordnung. Der Fehler wurde gemeldet und rechtzeitig korrigiert.

Im Jahr 2001 wurden die Morphinzubereitungen für Säuglinge aus Gründen der Vereinfachung und Sicherheit geändert. Während mehrerer Jahre war ihre Dosierung nicht konform. Damals wurde der Kantonsapotheker informiert. Keine nachteiligen Folgen für die Patienten sind gemeldet worden.

Weitere Zwischenfälle (falsche Etikettierung, Fehler in einer Methadonzubereitung) sind uns gemeldet worden. Gemäss dem Kaderpersonal der Apotheke sind diese Fehler berichtigt worden und wirkten sich nicht auf die Patienten aus. Erfahrungsgemäss können derartige Fehler in allen Apotheken dieser Art auftreten.

3. Räumlichkeiten

Es erfolgte eine Begehung der Räumlichkeiten der Apotheke. Diese befinden sich im Untergeschoss des KSF. Subjektiv gesehen sind die Flächen klein und die Räume ziemlich unbequem. Der vorherrschende Eindruck ist, dass man in einem Keller arbeitet. Unter objektivem Gesichtspunkt genügen die Räume den Kriterien der letzten Inspektion, und das KSF hat die Errichtung eines Neubaus ausgeschrieben, von dem ein Stockwerk für die Apotheke bestimmt ist. Die Bauzeit dürfte bis 2009 dauern.

4. Beurteilung

Die Apotheke des KSF erbringt gute Leistungen. Diese sind übrigens auf weitere Spitäler des Kantons ausgedehnt worden. Der Dienst funktioniert gut und wird von den Benützern geschätzt.

Der Chefapotheker, der heute nicht mehr im Amt ist, geriet in Konflikt mit der Spitaldirektion. Der ziemlich aggressive Ton des Apothekers der Direktion gegenüber hat vermutlich zur Verschlechterung der Beziehungen beigetragen; dies gilt auch für das Anhörungs- und Informationsdefizit von Seiten der Direktion dem Apotheker gegenüber.

Die Personaldotation der Apotheke ist heute zufrieden stellend, wenn auch nicht optimal. Berücksichtigt man die Fachliteratur, so ist die Apotheke personell unterdotiert. Jedoch haben das zugeteilte Personal und die beschlossenen Reorganisationen eine bessere Ressourcenverteilung ermöglicht, so dass die Apotheke die heutige Arbeitsbelastung bewältigt.

Die vom Beobachter hergestellte Kausalverbindung zwischen dem Zwischenfall vom 27. Januar 2004 und dem Personalmangel hat sich nicht bestätigt. Dieser Zwischenfall ist auf menschliches Versagen zurückzuführen.

VI. Direktion des KSF

1. Vorbemerkung

Die Organisation, die Strukturen und Managementinstrumente sind ähnlich, wenn auch nicht gleich, wie in anderen Spitälern dieses Typs.

2. Qualität der Leistungen

Die Untersuchung der vom Verwaltungsrat ausgehenden Dokumente sowie die Befragung einiger Vertreter dieses Organs erlauben eine Beurteilung der Rolle und der Leistungen des Direktors dem Verwaltungsrat gegenüber.

In der Regel wird der Verwaltungsrat durch den Direktor gut dokumentiert; dieser übergibt ihm fundierte Berichte und Unterlagen. Besonders bedacht ist der Direktor auf eine seriöse Führung seines Spitals. In finanziellen Belangen ist er sehr strikt, und er sorgt für einen guten Spitalbetrieb, indem er sich bis ins Detail um das Management kümmert. Er leitet ein Spital mit 1400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, und dies bedeutet eine grosse Arbeitsbelastung. Er fürchtet sich nicht vor unliebsamen Entscheiden und steht zu ihnen. Er überschreitet nie den Rahmen seiner Zuständigkeiten und weist seine Partner oder Mitarbeiter sehr klar auf die Grenzen seiner eigenen Entscheidungsmacht hin. Er versteckt sich aber auch nicht hinter den Entscheiden des Verwaltungsrats, sondern tritt für sie ein und verteidigt sie Dritten gegenüber. Er identifiziert sich voll und ganz mit dem Spital, das er leitet, und unterstützt alle, die für die Interessen des KSF eintreten.

3. Wahrnehmung und Akzeptanz des Managements durch die Kliniken und Dienste

Die Befragungen ergaben zum Teil ein differenzierteres Bild davon, wie die Tätigkeit des Direktors wahrgenommen wird. Einerseits sind sich mehrere Vertreter des Pflege- und des Ärztespersonals einig in der Anerkennung der Effizienz des Direktors. Andererseits erscheint der Direktor den gleichen Personen als kühl abwägende Persönlichkeit, sozusagen ohne Kontakt zum Personal, als Mann, dem einzig und allein an der strikten Einhaltung des Budgets gelegen ist und der gewisse Schwierigkeiten hat, sich für Neuerungen, die zu Verbesserungen für die Patientinnen und Patienten führen könnten, zu begeistern beziehungsweise die Tendenz hat, entsprechende Vorschläge abzuweisen. Man sieht ihn wenig in den Gängen des Spitals, und seine Art und Weise, die von ihm gewünschten Auskünfte einzuholen, wird von der Ärzteschaft nicht immer geschätzt.

4. Direktion und Operationsabteilung

4.1. Schaffung der Funktion eines Leiters der Operationsabteilung

Die Frage der Schaffung der Stelle eines Leiters der Operationssäle und die Anstellung eines solchen beschäftigten seinerzeit den Verwaltungsrat. Dieser entschied die Frage aufgrund eines eingehenden und begründeten Berichts im Jahr 2001, indem er die besagte Stelle in der Person von Dr. D. Thorin besetzte.

Dieser Entscheid hatte seinen Grund in der problematischen Situation, in der sich der Operationstrakt seit einiger Zeit befand: Unterbelegung der Operationssäle infolge eines erheblichen Mangels an spezialisiertem Personal (trotz Rekrutierungsbemühungen und auch infolge einer hohen Absenzenrate), fehlende Planung, fehlende Wirtschaftlichkeit, unrationeller Betrieb.

Das Pflichtenheft für die Funktion sieht einen Tätigkeitsgrad vor, der sich aufteilt auf die ärztliche Leitung des Operationstrakts (50%) und die Arbeit als Leitender Arzt in der Anästhesiologie (50%).

Die Schaffung der Stelle und die Ernennung des Leiters der Operationsabteilung riefen lebhaftere Reaktionen hervor. Die Folgen waren zum einen der Abgang des damaligen Chefarztes der chirurgischen Klinik und zum anderen die Beschwerde des Ärztekollegiums, es habe sich nicht in Kenntnis der Sachlage zu dieser Ernennung äussern können.

4.2. Hierarchische Beziehung

Der Leiter der Operationsabteilung ist hierarchisch direkt dem Direktor unterstellt. Wenn dieses System einige Kader gleichgültig lässt, so ist diese hierarchische Beziehung doch mehrmals kritisiert worden: sie veranlasse den Direktor, den Leiter des Operationstrakts als ein Element der Verwaltung zu betrachten, das im Fall von Konflikten mit den Ärzten an ihn gelangt. Die im Operationstrakt zu regelnden Fragen sind aber nicht nur administrativer Art, die medizinische Auffassung spielt dort ebenfalls eine wichtige Rolle. Der Direktor aber hat nicht die nötigen ärztlichen Kenntnisse, um in medizinisch schwierigen Situationen entscheiden zu können.

Die Autoritätsstellung des Direktors gegenüber dem Leiter des Operationstrakts wird deshalb von einigen Ärzten als Einmischung der Verwaltung in den medizinischen Bereich empfunden. Darüber hinaus hat sich zumindest in einem Fall der Leiter des Operationstrakts wegen eines medizinischen Problems an seinen hierarchischen Vorgesetzten gewandt, ohne sich vorher mit den Chirurgen zu beraten. Dies bestätigte die Meinung der Ärzte, wonach das bestehende System ungesund sei und dazu geeignet, Spannungen zwischen den Chirurgen und den übrigen im Operationstrakt arbeitenden Spezialisten zu erzeugen.

5. Umgang mit kulturellen Unterschieden

Im Verlauf einiger Befragungen ergab sich zufällig, dass die Kommunikation zwischen Deutsch- und Französischsprachigen – sowohl auf Patientenebene als auch unter den Mitarbeitenden des KSF – durch sprachliche Fragen kompliziert wird und einigen Verwechslungen oder Missverständnissen zugrunde liegen mag.

Zum Beispiel stellte sich heraus, dass sich Patientinnen und Patienten deutscher Sprache beklagen, nicht von Personal betreut zu werden, das ihre Sprache versteht. Es scheint effektiv so zu sein, dass die « Amtssprache » am KSF Französisch ist und dass die deutschsprachigen Freiburger davor zurückscheuen, sich im KSF behandeln zu lassen, weil man dort nicht oder nur wenig Deutsch spreche.

Innerhalb des KSF selber, wo die Sprachenfrage wichtig ist, insbesondere für das Verständnis der Informationen im Rahmen der Arbeit, stehen die Französischsprachigen dem Thema sehr unterschiedlich gegenüber, angefangen bei denen, die sagen, die Sprachenfrage sei eine sensible Angelegenheit, bis zu denen, die sagen, es bestehe wohl ein Sprachenproblem, es sei aber kein wirkliches, denn deutschsprachige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Ärzteschaft und im Pflegepersonal seien erwünscht.

Die Behörden und die Direktion sind sich des Problems bewusst und haben Massnahmen ergriffen, wobei es allerdings noch nicht gelungen ist, die Wahrnehmung des KSF in der deutschsprachigen Bevölkerung als eines vor allem französischsprachigen Spitals zu ändern.

6. *Beurteilung*

Entgegen den Behauptungen des Beobachters ist der Direktor des KSF ein Mann der Entscheidung. Er packt die Probleme an, die sich in seinem Spital stellen, und nimmt rasch, manchmal sehr rasch, Stellung für das, was er als positiv für sein Spital erachtet. Zum Beispiel im Konflikt zwischen dem Chefarzt der Chirurgie und dem Leiter der Operationsabteilung unterstützte er den letzteren rasch, aus der Überzeugung heraus, dass Ordnung und Effizienz im Operationstrakt nur dann gewährleistet seien, wenn die Prinzipien des Verantwortlichen der Operationsabteilung befolgt werden. Die Ratlosigkeit des Direktors gegenüber den Ideen des Chefchirurgen, dann deren Ablehnung, sind nachvollziehbar insofern als die Umsetzung der Ideen den Alltag des (auf eine solche Änderung der Indikationen in der Chirurgie schlecht vorbereiteten) Spitals und die Beziehungen innerhalb der Chirurgie beträchtlich komplizierte.

Die Probleme gehen vielmehr aus dem Organigramm hervor. Den Leiter des Operationstrakts hierarchisch dem Verwaltungsdirektor des Spitals zu unterstellen ist keine zweckmässige Lösung. Sie schafft auch nicht die besten Voraussetzungen für ein gutes Einvernehmen zwischen den verschiedenen Kliniken und dem Operationstrakt. Umgekehrt hätte der Direktor an Glaubwürdigkeit gewonnen, wenn seine Stellungnahmen nicht den Verdacht hervorgerufen hätten, er unterstütze einen Mitarbeiter, der ihm hierarchisch untergeordnet ist, und erst noch in einem Bereich, in dem er selber nicht die nötigen Kenntnisse hat, um sich selber ein Bild von den anfallenden Problemen machen zu können. Das Ärztekollegium, das die Probleme der Führung der Operationsabteilung gerne geregelt hätte, ohne dass die Direktion unverzüglich darüber informiert werde, sah sich einem Hindernis gegenüber, das sich aus dem Organigramm ergibt.

Mit der Errichtung des Freiburger Spitalnetzes (FSN) sind die Probleme der «kritischen Grösse» beseitigt worden, die gegen die Ernennung eines medizinischen Direktors als des Vorgesetzten des Leiters der Operationsabteilung sprachen; somit kann diese schwierige Situation endgültig geregelt werden.

Der Direktor ist zwar eine intelligente und strategisch denkende Person, doch gelingt es ihm nicht, andere durch seine Kontakt- und Kommunikationsqualitäten für seine Sache zu gewinnen. Er wird nicht immer als Chef geschätzt. Seine Autorität stützt sich auf seine Kompetenzen und sein Netz innerhalb des Spitals. Demzufolge besteht ein Kommunikationsdefizit zwischen der Direktion und dem Ärzte- und Pflegepersonal des Spitals. Das Fehlen einer vorgängigen Konzertierung unter den direkt betroffenen Personen anhand dokumentierter und diskutierter Stellungnahmen ist ein Vorwurf, der sich immer wieder gegen die Direktion richtet. Die mangelhafte Kommunikation lässt vermuten, dass das Ziel – abgesehen von der Respektierung der finanziellen und budgetären Sachzwänge – nicht klar genug definiert ist und dass erst recht keine Strategie besteht, um es zu erreichen. Dieser letzte Hinweis richtet sich auch an den Verwaltungsrat, der sich darum bemühen muss, eine klare und verständliche Strategie zu schaffen und sie zu kommunizieren, namentlich auf dem Weg über die Direktion. Letztere verfügt übrigens über eine Analyse von Mercury Urval, die vom 14. November 2003 datiert, der Krankenpflege galt und den aufgeworfenen Problembereich erfasst. Mutatis mutandis müssen die Schlussfolgerungen dieser Analyse auf das Spital insgesamt ausgeweitet werden.

Das KSF, Standort Freiburg des FSN, ist das wichtigste Element des Netzes. Seine Führung muss den Ton angeben. Derzeit aber besteht eine zu ausgeprägte Abschottung unter den verschiedenen Bereichen (Verwaltung, medizinischer Bereich, Pflegebereich), und dies trägt dazu bei, ein ziemlich statisches Bild des Spitals zu vermitteln. Jeder Bereich beklagt sich, verlangt ihn betreffende Massnahmen, ohne danach zu fragen, was anderswo läuft. Es liegt

klar bei den Verantwortlichen im Verwaltung-, Ärzte- und Pflegebereich, im Auftrag des Verwaltungsrats die fehlenden Führungsinstrumente zu erarbeiten, zum Beispiel die Einführung eines auf Partizipation angelegten Vorgehens im strategischen Entscheidungsprozess und die Antizipation künftiger Bedürfnisse.

Im Übrigen vereinigt die Funktion des Direktors viele Kompetenzen in einer einzigen Person, die effizient delegiert werden könnten. Dies hätte den Vorzug, das Verantwortungsbewusstsein der verschiedenen Dienste zu schärfen, ihre Identifikation mit dem Spital und seinen Herausforderungen zu vermehren und eine echte Kultur des Dialogs zu schaffen.

VII. Schlussfolgerung

Das Audit sollte es ermöglichen, zu zwei zentralen Fragen Stellung zu nehmen, die von den Beobachter-Artikeln aufgeworfen worden waren :

- Gab es Situationen, die das Leben von Patientinnen und Patienten im KSF gefährdet haben und die auf eine schlechte Organisation der Spitaldienste oder auf professionelle Mängel zurückzuführen sind ?
- Besteht ein effizientes Konfliktmanagement am KSF ?

1. Antwort auf die 1. Frage

1.1. Wartezeiten

In Bezug auf die Wartezeiten hat sich aus der Untersuchung der vom Beobachter genannten Fälle und weiterer Fälle, die sich bei den Abklärungen herausstellten, klar ergeben, dass in keiner Situation das Leben von Patientinnen und Patienten bedroht war. Unter den untersuchten Fällen sei indikationshalber derjenige genannt, in dem Diskussionen zwischen Chirurgen und Anästhesisten über die Art des Eingriffs die Wartezeit verlängert haben. Diese Diskussion war medizinisch notwendig und gefährdete den Patienten nicht. Um einen andersartigen Situation handelt es sich dort, wo die Untersuchung des Dossiers ergibt, dass es um keinen Notfall ging, der einen unverzüglichen Eingriff erfordert hätte, und dass auch in diesem Fall die Wartezeit das Leben des Patienten nicht gefährdete. In dem vom Beobachter namentlich aufgeführten Fall war die Wartezeit zu lang. Potenziell hatte dies Folgen für den Patienten, es gefährdete jedoch nicht sein Leben. Die erste Verantwortung für diese Wartezeit lag beim Chirurgen, der die Indikation für einen Noteingriff gestellt hatte, der seinen Patienten hätte beobachten und allenfalls die Änderung seines Programms für elektive Eingriffe beschliessen müssen, um den Fall vorzuziehen, den er selbst für dringend erklärt hatte. Es lag auch am Leiter des Operationstrakts, den Chirurgen auf die eine oder andere Art darauf hinzuweisen, dass der « dringende » Fall nicht ohne eine Änderung seines Programms für elektive Eingriffe operiert werden könne.

Die fehlende Kommunikation lässt sich nur aus den schlechten Beziehungen zwischen den beiden Personen erklären. Sie ist unannehmbar, und auch der Leiter des Operationstrakts trägt dafür Verantwortung, wenn auch in geringerer Masse als der Chirurg.

1.2. Versorgung der Patientinnen und Patienten

Die Neueinführung einer so genannt « schweren » Chirurgie wirkte sich auf das ganze Pflege- und ärztliche Personal aus. Die Anästhesisten, die Intensivpflege und der Operationstrakt sahen sich mit einer grossen Arbeitsbelastung konfrontiert. Obwohl sie sich manchmal schwierigen Situationen gegenüber sahen – waren sie doch nicht ausreichend darauf vorbereitet, polymorbide Patientinnen und Patienten wiederholt zu übernehmen und zu versorgen – wurden sie mit ihren Aufgaben fertig.

Die Versorgung der Patientinnen und Patienten erfolgte in professioneller Weise. Es sei unterstrichen, dass die Probleme, welche die Personen der verschiedenen betroffenen Dienste hatten, ethischer Art gewesen sind (« Warum operiert man einen Fall wie diesen ? », « Warum geht man so weit ? ») und keinesfalls auf mangelnde Berufskennnisse zurückzuführen sind. Auf der Versorgungsebene waren die Patienten nicht gefährdet.

1.3. Funktionieren des Operationstrakts

Der Betrieb der Operationsabteilung des KSF ist effizient und professionell. So wie er konzipiert ist, stellt er eine rationelle Nutzung der Räume und eine intelligente Rendite der Investitionen sicher und entspricht dem System, das zahlreiche andere Spitäler gewählt haben. Lange litt die Operationsabteilung unter dem Fehlen eines Saals für Notoperationen. Ein solcher wurde seit 2002 von der Ärzteschaft verlangt. Die Änderung im Chirurgie-Typus akzentuierte die Notwendigkeit eines Saals für Notoperationen, zumal die viszeralchirurgischen Eingriffe von 2001 bis 2006 um 65% zunahmen, was auch die Wartezeit für die anderen Operationen verlängerte. Im Tätigkeitsbericht 2005 des KSF wies der Präsident des Ärztekollegiums auf das Problem der Wartezeiten hin und informierte darüber, dass es einem Spital von der Grösse des KSF wirklich und wahrhaftig an einem Saal für Notoperationen mangle. Am 1. März 2007 schliesslich hatte das KSF endlich einen Saal für Notoperationen. Auch wenn die Investition hierfür erheblich ist, ist sie angemessen. Die Untersuchung des Betriebs der Operationsabteilung sowie die Inspektion der Abteilung ergaben eine klare Logik in der Organisation und Führung der Abteilungstätigkeiten sowie in der Versorgung der Patientinnen und Patienten.

1.4. Neurochirurgie

Bezüglich der Neurochirurgie ergab unsere Untersuchung, dass es am KSF keine spezifische Abteilung für Neurochirurgie gibt. Die Verantwortlichen der übrigen Freiburger Spitäler wissen dies. Die seltenen im KSF getätigten Eingriffe in diesem Fachbereich betreffen Fälle und Patienten, für die die Behandlungsqualität und die Sicherheit gewährleistet werden können.

Andere kantonale Spitäler haben uns schriftlich bestätigt, dass sie gleich vorgehen.

Verunfallte mit Schädel-Hirn-Verletzungen werden von den Ambulanzdiensten oder der REGA nicht ins KSF gebracht. Von Seiten der Vereinigung der Gesellschaften für Chirurgie liegt ein Verzeichnis von Spitälern vor, die Fälle von Schädel-Hirn-Trauma aufnehmen; das KSF befindet sich nicht in diesem Verzeichnis.

Erwähnt sei ferner ein Vertrag vom Oktober 2006 zwischen der GSD und dem Inselspital Bern, in dem sich das Inselspital verpflichtet, Patientinnen und Patienten aus dem Kanton Freiburg mit medizinisch begründeter Indikation aufzunehmen. Mit einer solchen Verlegung sind somit keine besonderen Risiken für den Patienten verbunden.

Entgegen den Behauptungen des Beobachters hat die Untersuchung keinen einzigen Fall ergeben, in dem das Leben eines Patienten bedroht gewesen wäre.

1.5. Apotheke

Die Untersuchung der Inspektionsrapporte des Westschweizer Inspektorats für die Aufsicht über die Herstellung von Heilmitteln sowie die Befragungen haben ergeben, dass die Apotheke des KSF korrekt funktioniert. Die Organisation und die Personalkapazitäten sind zwar nicht optimal, jedoch gefährden sie die Patientinnen und Patienten des KSF nicht, und es kann keine Kausalverbindung zwischen dem Zwischenfall vom 27. Januar 2004 und einem Personalmangel hergestellt werden.

1.6. Synthese

Die Untersuchungen haben insgesamt ergeben, dass das Leben von Patientinnen und Patienten in der chirurgischen Klinik und in Neurochirurgie praktisch und medizinisch gesehen nicht gefährdet war. Was die Apotheke anbelangt, so hat die Untersuchung ergeben,

dass der Zwischenfall vom 27. Januar 2004 sich nicht auf den Patienten ausgewirkt hat und dass Massnahmen ergriffen worden sind, damit ein solcher sich nicht wiederholt.

2. Antwort auf die 2. Frage

2.1. Analyse

Die Untersuchung über die chirurgische Klinik ergab, dass die Anstellung eines neuen Chefarztes im Jahr 2002 erhebliche Änderungen im Spital zeitigte. Nach einigen Monaten Zusammenarbeit zeigte sich, dass die bisher praktizierte Chirurgie in eine schwerere Chirurgie übergang, die polymorbiden Patienten in einem fortgeschrittenen Krankheitsstadium galt. Diese Änderung des Chirurgietyps erfolgte ohne besondere Vorbereitung der übrigen Dienste des KSF. Die Intensivpflege, der Operationstrakt, die Anästhesiologie, das Personal in den verschiedenen Abteilungen sahen sich schwierigen Situationen gegenüber, die ernsthafte Komplikationen beinhalteten und ethische Fragen aufwarfen, auf die es keine Antwort gab.

Zu diesem Grundproblem kam ein persönlicher Konflikt zwischen dem Chefarzt der Chirurgie und dem Leiter der Operationsabteilung. Dieser Konflikt griff auf weitere Personen über, die sich, ob sie wollten oder nicht, im einen oder anderen Lager wieder fanden. Er störte das Klima in der chirurgischen Klinik empfindlich, und seine Ausläufer reichten über das Spital hinaus. Es erging sogar eine Verwarnung des Verwaltungsrats an den Leiter der Operationsabteilung.

Der Verwaltungsrat hat diese Änderung sehr wohl bemerkt. Einigermassen erstaunt über den Umfang der Änderung und die dadurch verursachten Konflikte, schickte er dem Chefarzt einen Brief vom 2. September 2004 mit dem Ersuchen, er möge auf seine « Vision in Bezug auf die Entwicklung und die Ziele einer Klinik für spezialisierte Chirurgie » verzichten. Er liess ihn wissen, dass der Auftrag des KSF in Frage gestellt werde durch die Entwicklung, die er anstrebe und « deren Auswirkungen in der Tätigkeit des Spitals schon spürbar » seien. Es sei nicht in seinem Sinne, dass aus dem KSF eine « Klinik A » werden solle, die überwiegend der Ausbildung diene.

In den Jahren 2004 und 2005 sprach das Ärztekollegium mehrmals die Frage der « schweren Chirurgie » an. Die Lektüre seiner Sitzungsprotokolle zeigt die grossen Besorgnisse der Ärzteschaft über die Ausweitung der Operationsindikationen durch den Chefarzt und darüber, wie diese inner- und ausserhalb des KSF wahrgenommen werden. Diese Protokolle zeigen aber auch die Unfähigkeit des Ärztekollegiums, einen Ausweg aus dieser Situation zu bestimmen. Mehrmals sogar verteidigte das Ärztekollegium schriftlich oder mündlich den Chefchirurgen in seinem Konflikt mit dem Leiter des Operationstrakts oder gegen die Kritik des Verwaltungsrats.

Schlussendlich, als der Verwaltungsrat beschloss, sich von seinem Chefchirurgen zu trennen, war es wiederum das Ärztekollegium, das seine ganze Autorität geltend machte, damit man auf eine Kündigung verzichte und es mit einem Coaching versuche. Die Haltung des Ärztekollegiums hat die Aufgabe des Verwaltungsrats nicht erleichtert, denn die Signale, die dieser vom Ärztekollegium empfangt, waren widersprüchlich.

Ab dem Moment, als der Verwaltungsrat dem Chefchirurgen mitteilte, er wünsche nicht die Entwicklung einer solchen Spitzenchirurgie am KSF, zeigte dieser nacheinander zwei Reaktionen: zuerst erinnerte er seinerseits den Verwaltungsrat daran, er sei in Freiburg angestellt worden, um diese neue « moderne » Chirurgie einzuführen, daher seine Überzeugung, er werde nicht verstanden und alles beruhe auf einem Missverständnis. Die zweite Reaktion war der Versuch, auf seinem Weg weiterzufahren und zu beweisen, dass

dieser für das KSF der richtige sei, indem er internationale Vergleichsstatistiken vorbrachte, um seine Ergebnisse zu verteidigen, Diskussionen im Ärztekollegium organisierte, im Operationstrakt intervenierte (in der Absicht, dessen Funktionsweise zu ändern) und den Vorwurf äusserte, er fühle sich als Mobbingopfer. Diese Reaktionen führten zu einer völligen Polarisierung der Beziehungen im KSF.

Überzeugt davon, der vom neuen Chefchirurgen eingeführte Chirurgetyp sei dem KSF nicht angemessen, hatte der Verwaltungsrat beschlossen, sich von ihm zu trennen. Nach der Intervention von Seiten des Ärztekollegiums wurde eine Mediation versucht, die schliesslich von allen, auch dem Chefchirurgen erwünscht war. Als der erste Bericht des Mediators bekannt wurde, kündigte der Chefarzt seine Stelle.

2.2. Synthese

Aus dem Bisherigen geht hervor, dass der Verwaltungsrat bei der Wahl eines neuen Chefarztes für die chirurgische Klinik den Empfehlungen der Kommission des Ärztekollegiums gefolgt war. Rasch stellte der Verwaltungsrat fest, dass diese Wahl den Alltag des KSF vor Probleme stellte. Diese Probleme waren schwer vorhersehbar, auch wenn der neue Chefarzt seine Absichten schon vor seiner Wahl geäussert hatte. Wenn der Verwaltungsrat sein Möglichstes getan hat, um den Konflikt zu regeln, so hat das Ärztekollegium nicht entschlossen und klar genug eingegriffen, um die in diese Konflikte implizierten Akteure zur Vernunft zu bringen. Die Direktion hatte nicht die nötige Überzeugungskraft, um das Ärztekollegium zur Suche nach einer echten Konfliktlösung zu motivieren.

Wie gesagt bestand der Auftrag darin, die Vorwürfe des Beobachters an das KSF zu prüfen und die diesbezüglichen Informationen und Schlussfolgerungen dem Verwaltungsrat des Freiburger Spitalnetzes zu berichten. Infolge der Untersuchung hat das Audit aufgezeigt, dass die Aussagen des Beobachters ungenau waren, wo er behauptete, im KSF ereigneten sich Situationen, die für die Patientinnen und Patienten bedrohlich seien. Dieses Audit war somit eine notwendige und verhältnismässige Massnahme für die genaue Feststellung des Sachverhalts.

Zum anderen hat der Beobachter Kritik am Krisenmanagement im KSF geübt. Das Audit befasste sich daher auch mit diesem Punkt. Die Untersuchung hat ergeben, dass diese Kritik zwar nicht völlig unbegründet, jedoch stark übertrieben ist. An und für sich wäre kein Audit vonnöten gewesen, um sie zu überprüfen. So wären die Organe des KSF in der Lage gewesen, diese Kontrollen im Rahmen der ordentlichen Führung des Spitals vorzunehmen. Unter dieser Einschränkung werden die folgenden Empfehlungen abgegeben :

- Entscheide des Verwaltungsrats von allgemeiner Tragweite für das Spital müssen organisiert und unter Einbezug des ganzen betroffenen Personals weiter gezogen werden.
- Das Ärztekollegium und die Direktion müssen klare Aufträge des Verwaltungsrats in der Ausführung derartiger Entscheide erhalten.
- Das Ärztekollegium bedarf einer Struktur, die es ihm ermöglicht, dort effizient zu handeln, wo der ärztliche Standpunkt von überwiegender Bedeutung ist.
- Die Direktion muss Managementmethoden entwickeln, mit denen signifikante Probleme rasch gelöst werden können, wobei eine Mitwirkung der betroffenen Dienste sicherzustellen ist.
- Die externe Kommunikation des KSF (heute FSN) muss professionell organisiert werden.

Mario Annoni, alt Regierungsrat

Audit Kantonsspital Freiburg

Bericht vom 4. Juli 2007

im Auftrag des Verwaltungsrats des
Freiburger Spitalnetzes vom 2. Februar
2007

Anhänge

Inhalt

I.	Verzeichnis der befragten Personen	35
II.	Stellungnahmen	35
III.	Geprüfte Unterlagen	36
1.	<i>Vom Ärztekollegium (AK) stammende und von der Direktion ausgehändigte Dossiers</i>	36
2.	<i>Von der Direktion ausgehändigte Dossiers über die chirurgische Klinik</i>	36
3.	<i>Von der Direktion ausgehändigte Protokollauszüge</i>	38
4.	<i>Von der Direktion ausgehändigte Dokumente über die Notfallabteilung</i>	38
5.	<i>Von der Direktion ausgehändigte Dokumente über den Operationstrakt</i>	38
6.	<i>Von der Direktion ausgehändigte Dokumente über das Coaching in der chirurgischen Klinik</i>	39
7.	<i>Die Apotheke betreffende Dokumente</i>	39
7.1.	<i>Von Frau Helena Jenzer (HJ), ehemalige Chefapothekerin, ausgehändigte Dokumente</i>	39
7.2.	<i>Von der Direktion ausgehändigte Dokumente</i>	40
8.	<i>Von Dr. med. Dominique Thorin bei seiner Befragung ausgehändigte Dokumente</i>	41
9.	<i>Von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) gelieferte Dokumente</i>	41
IV.	Anderes	41

Verzeichnis der befragten Personen

- Anhörung vom 2. März 2007, Dr. med. Luigi Mariani, Klinik und Poliklinik für Neurochirurgie, Inselspital, Bern
- Anhörung vom 5. März 2007, Dr. pharm. Helena Jenzer, ehemalige Chefapothekerin
- Anhörung vom 5. März 2007, Frau Sophie Maillard, Chefapothekerin a.i.
- Anhörung vom 12. März 2007, Thomas Grether, Journalist bei der Zeitung « der Beobachter »
- Anhörung vom 13. März 2007, Frau Ruth Lüthi, alt Staatsrätin und Direktorin für Gesundheit und Soziales
- Anhörung vom 13. März 2007, Herr Hubert Schaller, früher Direktor des KSF, heute Generaldirektor des FSN
- Anhörung vom 13. März 2007, Dr. med. Dominique Thorin, Leiter des Operationstrakts und Anästhesist
- Anhörung vom 13. März 2007, Dr. med. Christof Haudenschild, consultant
- Anhörung vom 14. März 2007, Dr. med. Philippe Otten, Neurochirurg
- Anhörung vom 14. März 2007, Dr. med. Dominique Meier, Chefarzt der ORL-Klinik und der Hals- und Gesichtschirurgie
- Anhörung vom 14. März 2007, Dr. med. Jean-Marie Michel, stellvertretender Chefarzt der chirurgischen Klinik
- Anhörung vom 14. März 2007, Prof. Dr. med. Panayotis Petropoulos, ehemaliger Chefarzt der chirurgischen Klinik,
- Anhörung vom 14. März 2007, Frau Henriette Monnier, Pflegedienstleitung
- Anhörung vom 21. März 2007, Prof. Dr. med. Lukas Kraehenbuehl, ehemaliger Chefarzt der chirurgischen Klinik
- Anhörung vom 10. April 2007, Dr. med. Wenceslao Garcia, Chefarzt der Anästhesiologie
- Anhörung vom 10. April 2007, Dr. med. Gerhard Fankhauser, Chirurg FMH im Bezirksspital Tafers
- Anhörung vom 17. April 2007, Herr André Sudan, ehemaliges Mitglied des Verwaltungsrats des KSF
- Anhörung vom 17. April 2007, Herr Claude Burgy, ehemaliges Mitglied des Verwaltungsrats des KSF und Mitglied des Verwaltungsrats des FSN
- Anhörung vom 17. April 2007, Dr. med. Alain Froidevaux, Chefarzt der Chirurgie des Spitals des Freiburger Südens
- Anhörung vom 17. April 2007, Dr. med. Anne Delaschaux, Chefärztin der Anästhesiologie
- Anhörung vom 17. April 2007, Dr. med. Benoît Quartenoud, Chefarzt der Abteilung für Intensiv- und Überwachungspflege
- Anhörung vom 17. April 2007, Frau Isabelle Becker, Pflegeleitung des Instrumentierpersonals im Operationstrakt

Stellungnahmen

- Brief des Kantonsspitals Olten vom 2. April 2007
- Brief der Schweizerischen Rettungsflugwacht (REGA) vom 5. April 2007
- Brief von Dr. med. Urs Giger, ehemals Assistenzarzt in der chirurgischen Klinik, vom 18. April 2007
- Briefe des Inselspitals, Bern, vom 21. Mai und 25. Juni 2007

Geprüfte Unterlagen

Vom Ärztekollegium (AK) stammende und von der Direktion ausgehändigte Dossiers

- Geschichte der chirurgischen Klinik, Dr. med. Dominique Meier (DM), undatiert
- Brief Prof. Dr. med. L. Kraehenbuehl (LK) vom 16. April 2002 an Hubert Schaller (HS)
- Brief des Verwaltungsrats (VR) vom 2. September 2004 an LK
- Brief LK vom 30. September 2004 an den VR
- Brief HS vom 18. April 2002 an LK
- Dokument vom 18. Oktober 2004, AK
- Protokoll vom 10. November 2004, Vorstand des AK
- Protokoll vom 16. November 2004, VR und AK
- Brief DM vom 10. November 2004 an HS
- Brief LK vom 30. November 2005 an den VR
- Brief LK vom 5. Januar 2006 an den VR
- Bericht LK vom 30. Dezember 2005 (Struktur und Entwicklung der chirurgischen Klinik)
- Protokoll vom 16. Januar 2006, AK
- Protokoll vom 16. Januar 2006, Sitzung Chefärzte
- Brief Dr. med. Dominique Thorin (DT) vom 27. Februar 2006 an HS
- Brief LK und Dr. med. Jean-Marie Michel (JMM) vom 15. März 2006 an HS
- Brief JMM vom 28. März 2006 an DM
- Brief Staatsrätin Ruth Lüthi (RL) vom 1. Mai 2006 an DT
- Brief DM vom 4. April 2006 an RL
- Brief LK vom 27. März 2006 an HS
- Bericht HS, undatiert
- Brief DM Chefärzte vom 11. Mai 2006 an RL
- Brief DM vom 23. Mai 2006 an RL
- Brief LK vom 10. Mai 2006 an RL
- Rundschreiben LK vom 27. November 2006 an die Hausärzte
- Brief HS vom 27. November 2006 an LK
- Brief JMM vom 21. November 2006 an DM
- Brief LK vom 20. Dezember 2006 an HS
- Brief DM vom 28. November 2006 an Prof. Mickael Heberer

Von der Direktion ausgehändigte Dossiers über die chirurgische Klinik

- Bericht der AK-Kommission vom 11. April 2001 für die Ernennung eines neuen Chefarztes der chirurgischen Klinik
- Öffentlich rechtlicher Arbeitsvertrag LK vom 25. April 2002
- Brief LK vom 26. April 2002 an HS
- Brief LK vom 16. April 2002 an HS
- Brief HS vom 31. Januar 2006 an LK
- Brief LK vom 28. April 2004 an HS
- Brief LK vom 30. April 2004 an HS
- Brief HS vom 7. Mai 2004 an LK
- Brief HS vom 6. Juni 2004 an LK
- Brief LK vom 13. Mai 2004 an HS

- Brief HS vom 9. Juni 2004 an LK
- Brief HS vom 22. Juni 2004 an LK
- Brief HS vom 25. Juni 2004 an LK
- Brief HS vom 8. Juli 2004 an LK
- Brief HS vom 26. August 2004 an RL
- Dokument der chirurgischen Klinik an den VR über das Projekt der Entwicklung der chirurgischen Klinik im KSF, undatiert
- Brief des VR vom 2. September 2004 an LK
- Brief LK vom 30. September 2004 an den VR
- Protokoll vom 16. November 2004, AK
- E-Mail LK vom 19. November 2004 an HS
- Brief Prof. P. Petropoulos (PP) vom 14. Dezember 2005 an LK
- Brief PP vom 14. Dezember 2005 an HS
- Brief LK vom 28. Dezember 2005 an PP
- Brief LK vom 30. November 2005 an RL
- Bericht LK vom 30. Dezember 2005 über die Struktur und die Entwicklung der chirurgischen Klinik an RL
- Brief LK vom 5. Dezember 2005 an HS
- Protokoll vom 26. Januar 2006, Sitzung Chefärzte
- Brief LK und JMM vom 23. Februar 2006 an HS
- Brief HS vom 24. Februar 2006 an LK und JMM
- Brief LK vom 6. März 2006 an HS
- Brief HS vom 13. März 2006 an LK
- Brief JMM vom 17. März 2006 an Dr. med. Michel Erne
- Brief LK vom 17. März 2006 an HS
- Brief Dr. med. Schaefer vom 22. März 2006 an LK
- E-Mail DM vom 20. März 2006 an HS
- E-Mail Frau Henriette Monnier (HM) vom 21. April 2006 an HS
- Protokoll vom 27. April 2006, VR
- Brief HS vom 10. Mai 2006 an den VR
- Brief LK vom 10. Mai 2006 an RL
- Brief AK vom 11. Mai 2006 an RL
- Brief Rechtsanwalt Clerc vom 17. Mai 2006 an RL
- Brief des AK vom 23. Mai 2006 an RL
- Brief Rechtsanwalt Clerc vom 7. Juni 2006 an RL
- Brief des VR vom 29. Mai 2006 an LK
- Brief des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vom 28. Juli 2006 an RL
- Brief RL vom 9. August 2006 an das EDA
- E-Mail LK vom 31. August 2006 an HS
- Brief RL vom 6. September 2006 an LK
- Brief LK vom 31. August 2006 an RL
- Konvention vom 13. September 2006 betreffend den Rücktritt von LK, unterzeichnet von RL und LK
- E-Mail LK vom 11. September 2006 an HS
- Brief LK vom 19. September 2006 an RL
- Brief HS vom 28. September an LK
- Rundschreiben LK vom 27. November 2006 an alle ÄrztInnen des Kantons
- Brief HS vom 27. November 2006 an LK
- Brief DM und JMM vom 28. November 2006 an alle ÄrztInnen des Kantons

- Brief LK vom 1. Dezember 2006 an HS
- Brief des AK vom 28. Dezember 2006 an Prof. Dr. med. Mickael Haebeler
- E-Mail DM vom 23. Dezember 2006 an HS und Chefärzte
- Brief Rechtsanwalt Clerc vom 25. Januar 2007 an DM

Von der Direktion ausgehändigte Protokollauszüge des Verwaltungsrats

- Protokoll Nr. 19 vom 25. April 2002
- Protokoll Nr. 24 vom 5. Dezember 2002
- Protokoll Nr. 28 vom 28. April 2003
- Protokoll Nr. 31 vom 28. August 2003
- Protokoll Nr. 33 vom 4. Dezember 2003
- Protokoll Nr. 36 vom 22. April 2004
- Protokoll Nr. 37 vom 28. Mai 2004
- Protokoll Nr. 38 vom 1. Juli 2004
- Protokoll Nr. 51 vom 15. November 2005
- Protokoll Nr. 53 vom 9. Januar 2006
- Protokoll Nr. 54 vom 30. Januar 2006
- Protokoll Nr. 55 vom 6. März 2006
- Protokoll Nr. 56 vom 24. April 2006
- Protokoll Nr. 57 vom 19. Mai 2006
- Protokoll Nr. 62 vom 9. Oktober 2006
- Protokoll Nr. 63 vom 6. November 2006
- Protokoll Nr. 64 vom 7. Dezember 2006

Von der Direktion ausgehändigte Dokumente über die Notfallabteilung

- Brief HS vom 2. Juni 2003 an LK
- Brief Dr. med. Lehmann vom 22. November 2003 an LK
- Briefe LK vom 3. Februar 2004 an Lehmann, Kocian und das AK
- Anstellungsvertrag Lehmann vom 18. Oktober 2004
- Staatsratsbeschluss vom 26. Oktober 2004
- Brief Lehmann vom 14. Dezember 2004 an LK
- Brief LK vom 21. Dezember 2004 an Lehmann
- Brief LK vom 29. Dezember 2004 an HS
- E-Mail Lehmann vom 21. Januar 2005 an HS
- Brief Lehmann vom 7. Februar 2005 an HS
- E-Mail LK vom 15. Februar 2005 an HS
- E-mail Claude Regamey vom 15. Februar 2005 an HS
- E-Mail HS vom 16. Februar 2005 an Lehmann

Von der Direktion ausgehändigte Dokumente über den Operationstrakt

- Protokoll vom 5. Juni 2001, Arbeitsgruppe Struktur Operationstrakt
- Brief des AK vom 25. Juni 2001 an HS
- Brief HS vom 26. Juni 2001 an das AK
- Dokument vom 22. August 2001, Führung des Operationstrakts, Dr. O. Despond, stellvertretender Chefarzt
- Pflichtenheft des für den Operationstrakt verantwortlichen Arztes vom 25. Juni 2001

- Brief HS vom 25. Juni 2001 an den VR
- Pflichtenheft des für den Operationstrakt verantwortlichen Arztes vom 11. Juli 2001
- Brief HS vom 11. Juli 2001 an das AK
- Brief DT vom 9. Dezember 2002 an das AK
- Protokoll vom 30. Dezember 2002, Sitzung Kommission Operationstrakt
- Protokoll vom 9. Januar 2003, Sitzung Kommission Operationstrakt
- Bericht vom 10. November 2005, Studie über die Auswirkung der Notfalltätigkeit im Jahr 2005, Versammlung des Operationstrakts
- Protokoll vom 13. Juni 2005, Versammlung des Operationstrakts
- Protokoll vom 24. Oktober 2006, Sitzung Kommission Operationstrakt
- Brief RL vom 1. Mai 2006 an DT

Von der Direktion ausgehändigte Dokumente über das Coaching in der chirurgischen Klinik

- Offerte Dr. med. C. Haudenschild vom 24. Mai 2006
- Brief HS vom 14. Juni 2006 an Haudenschild
- Offertenbeschrieb Haudenschild vom 19. Juni 2006
- Check-list, Haudenschild, Führungsinstrumente, undatiert
- Bericht Haudenschild vom 14. Juni 2006
- Rundbrief HS vom 25. September 2006 an das ganze Spital
- Ergebnis der Interviews, 13. November 2006, Haudenschild

Die Apotheke betreffende Dokumente

Von Frau Helena Jenzer (HJ), ehemalige Chefapothekerin, ausgehändigte Dokumente

- Brief HJ vom 28. August 1998 an HS
- Brief HJ vom 10. März 1998 an HS (mit Beilagen)
- Brief HJ vom 29. November 2000 an die Universität Freiburg (mit Beilagen)
- Brief HJ vom 5. Februar 2001 an den Kantonsapotheker (mit Beilagen)
- Brief HJ vom 20. April 2001 an die Gesundheitskommission
- Brief HJ vom 27. August 2001 an den VR
- Brief HJ vom 3. September 2001 an RL
- Brief HJ vom 30. August 2001 an den Kantonsapotheker
- Brief HJ vom 15. März 2002 an die Freiburger Spitäler
- Brief HJ vom 20. August 2003 an HS
- Brief HJ vom 4. Februar 2004 an HS
- Brief HJ vom 13. Juli 2001 an das Westschweizer Inspektorat
- Brief HJ vom 11. September 2001 an HS
- Brief HJ vom 20. November 2001 an HS
- Brief HJ vom 14. Dezember 2001 an das Westschweizer Inspektorat
- Brief HJ vom 17. Dezember 2001 an Novartis
- Brief HJ vom 19. Februar 2002 an das Westschweizer Inspektorat
- Brief HJ vom 26. Juni 2002 an HS
- Brief HJ vom 19. September 2002 an HS
- Brief HJ vom 4. Oktober 2002 an das Westschweizer Inspektorat
- Brief HJ vom 16. Mai 2004 an HS
- Brief HJ vom 16. Februar 2005 an das Westschweizer Inspektorat
- Brief HJ vom 6. Februar 2005 an HS und Konsorten

- Brief HJ vom 27. Januar 2005 an die Chefärzte des KSF
- Brief HJ vom 27. Februar 2001 an HS (mit Beilagen)
- Brief HJ vom 17. Februar 2002 an HS
- Brief HJ vom 24. Juni 2004 an HS
- Brief HJ vom 23. November 2004 an HS
- Brief HJ vom 26. Januar 2005 an HS
- Brief HJ vom 16. Januar 2005 an HS
- Brief HJ vom 27. September 2005 an Kohli
- Brief HJ vom 25. Februar 2002 an HS
- Brief HJ vom 25. Februar 2000 an HS
- Brief HJ vom 11. Februar 2000 an HS
- Brief HJ vom 24. Mai 2000 an HS
- Brief HJ vom 4. Juli 2000 an den Kantonsapotheker
- Brief HJ vom 1. Januar 2002 an HS
- Brief HJ vom 4. Januar 2004 an HS
- Brief HJ vom 18. Januar 2000 an RL
- Brief HJ vom 21. Januar 2000 an das AK
- Brief HJ vom 30. Oktober 1997 an HS
- Brief HJ vom 17. März 1998 an RL (mit Beilagen)
- Brief HJ vom 24. März 2000 an den Informatikdienst
- Brief HJ vom 21. Dezember 2000 an HS
- Brief HJ vom 18. Januar 2002 an HS
- Brief HJ vom 15. Februar 2001 an Dr. med. Bosson
- Brief HJ vom 15. Februar an den Kantonsapotheker
- Brief HJ vom 14. Mai 2001 an die GSD
- Brief HJ vom 14. Mai 2001 an HS
- Brief HJ vom 23. Mai 2001 an HS
- Brief HJ vom 23. Januar 2002 an die Informatikkommission
- Brief HJ vom 27. November 2002 an HS
- Brief HJ vom 6. Dezember 2002 an RL
- Brief HJ vom 12. Dezember 2003 an HS
- Brief HJ vom 1. Juni 2004 an Perritaz
- Brief HJ vom 28. Juni 2004 an VR Sudan
- Brief HJ vom 30. Juni 2004 an HS
- Brief HJ vom 4. Januar 2005 an Kohli

Von der Direktion ausgehändigte Dokumente

- Inspektionsrapport über die Apotheke vom 2. Mai 2001
- Brief HS vom 10. Dezember 2001 an HJ
- Brief HJ vom 14. Dezember 2001 an das Westschweizer Inspektorat
- Beschluss der GSD vom 28. Dezember 2001
- Inspektionsrapport über die Apotheke vom 21. August 2002
- Inspektionsrapport über die Apotheke vom 12. Oktober 2004
- Brief HJ vom 16. Februar 2005, HJ an das Westschweizer Inspektorat
- Brief des Westschweizer Inspektorats vom 3. Mai 2005 an HS
- Inspektionsrapport über die Apotheke vom 1. Dezember 2006
- Brief Sophie Maillard (SM) vom 2. Februar 2007 an das Inspektorat SO
- Brief SM vom 12. Mai 2007 an SO (mit Beilagen)
- Brief Inspektorat SO vom 12. April 2007 an das KSF
- Brief SM vom 9. März 2007 an das Inspektorat SO (mit Beilagen)

Von Dr. med. Dominique Thorin bei seiner Befragung ausgehändigte Dokumente

Kommentar vom 27. Februar 2007 zum Artikel in der Zeitung Beobachter und Beilagen über die Organisation des Operationstrakts

Von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) gelieferte Dokumente

Brief der GSD vom 15. Dezember 2006 an Thomas Grether, Redaktion Beobachter

Anderes

- Protokoll der Besichtigung des KSF vom 1. Mai 2007 (Operationstrakt, Abteilung für Intensiv- und Überwachungspflege, Apotheke)
- Auftrag des FSN für das Audit zum KSF
- Brief von Prof. A. Tobler vom 21. Mai 2007 zur Statistik der neurochirurgischen Eingriffe
- Vertrag zwischen der Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg und l'Inselspital-Stiftung Bern (Insel) über die Hospitalisation von Patienten mit Wohnsitz im Kanton Freiburg mit medizinisch begründeter Indikation gemäss Artikel 41 Absatz 3 des KVG

Postulat P2002.07 Jacques Bourgeois
(gestion optimale du trafic routier sur les axes
Payerne–Fribourg et Romont–Fribourg)

Question QA 3052.07 Charles Brönnimann
(route cantonale – traversée de la localité de Prez-vers-Noréaz)

Question

La dangerosité de la route cantonale traversant la localité de Prez-vers-Noréaz est sujet de conversation depuis des décennies. En effet, il semblerait qu'un premier projet de route de contournement aurait été établi il y a plus de trente ans. Les habitants de la région s'en inquiètent et je peux comprendre leur souci.

Aujourd'hui ce sont plus de 12 000 véhicules journalièrement qui traversent cette localité. Le fait que le centre du village est une ligne de direction pour d'une part les véhicules venant de Rosé–Prez-vers-Noréaz en direction de Romont et qu'il en est de même pour les véhicules prenant la direction de Payerne ou dans le sens inverse, la circulation est dense et ceci à toutes les heures de la journée et en soirée.

Face à cette situation et à cette préoccupation de la population, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. L'étude d'un projet de route de contournement du village de Prez-vers-Noréaz est-il envisageable?
2. Si oui, dans quel délai?

Le 15 juin 2007

Réponse du Conseil d'Etat

Le postulat du député Jacques Bourgeois et la question du député Charles Brönnimann traitant au moins partiellement du même sujet, le Conseil d'Etat y répond de manière groupée.

1. Postulat Jacques Bourgeois

1.1 Généralités

Les axes routiers Fribourg–Payerne et Romont–Fribourg concernés par le présent postulat sont des axes prioritaires au sens de l'article 10 de la loi sur les routes (LR) et selon le plan du réseau routier cantonal. Ces deux axes font l'objet d'un concept d'aménagement, conformément aux standards fixés pour ce type d'axe.

Partant des aménagements existants, l'analyse des axes permet de définir les lacunes d'aménagement, ainsi que les options possibles pour y remédier. Ces analyses existent pour les deux axes.

La présente réponse au postulat fournit l'ensemble des éléments disponibles à ce jour. Le Conseil d'Etat vous propose donc d'en prendre acte, la réponse au postulat constituant en même temps le rapport sur le postulat.

Les deux axes cités sont indépendants sur une grande partie de leur tracé. Ils se rejoignent à Matran, à proximité de la jonction autoroutière de l'A12, qui constitue

un nœud fortement chargé en trafic. Nous examinerons ci-dessous les axes séparément, puis la zone de la jonction de Matran. Le cas du contournement de Prez-vers-Noréaz fait l'objet d'une analyse particulière.

1.2 Concept des axes routiers prioritaires

1.2.1 But de la planification routière

La planification routière vise à favoriser en priorité l'utilisation des axes de haut niveau hiérarchique, les routes nationales, puis les axes prioritaires. L'utilisation des axes secondaires doit venir en second lieu et servir essentiellement à attirer le trafic sur les axes prioritaires. Enfin, les routes communales ne doivent être utilisées qu'en dernier lieu, pour distribuer le trafic dans les localités et répondre aux besoins locaux.

1.2.2 Principes d'aménagement des axes prioritaires

En extérieur de localité, les axes prioritaires doivent offrir un tracé homogène. Si les longs tronçons rectilignes doivent être évités et sont rarement possibles, il convient – par un profil en long et un tracé en plan judicieux – d'assurer des visibilité permettant localement le dépassement notamment des poids lourds sur certains tronçons.

L'utilisation de la route doit être libre de restriction, dans les limites de la vitesse autorisée. Notamment, toutes possibilités de croisement devraient être offertes par le profil en travers. La vitesse de base hors localité est en principe de 80 km/h. Les débouchés latéraux doivent être fortement limités et les mouvements dans les carrefours protégés par des présélections ou par des giratoires (art. 14 RELR). Les différents niveaux de trafic doivent être autant que possible séparés. Il s'agit notamment d'éviter l'utilisation des axes prioritaires par le trafic agricole, en offrant à ce dernier des cheminements alternatifs. Pour les deux-roues légers, les aménagements se présenteront sous forme de bandes ou de pistes cyclables.

En intérieur de localité sur les axes prioritaires, il convient de viser essentiellement la modération de vitesse permettant une amélioration de la sécurité. L'application du principe Valtraloc est possible mais les mesures prises ne devraient pas limiter la capacité de la route.

En règle générale, sur les axes prioritaires, les besoins du transport individuel motorisé et des transports en commun sont prépondérants. Les efforts principaux d'aménagement doivent porter sur ces axes prioritaires.

1.3 Axe Fribourg–Payerne

La route Fribourg–Payerne assure la liaison entre le centre cantonal et le centre extérieur de Payerne, puis au-delà vers le centre régional d'Estavayer-le-Lac. Cet axe relie les deux routes nationales A1 et A12. Il s'agit d'un axe d'une très grande importance pour le canton comme le prouvent les charges de trafic (cf. annexe). Son importance est d'ailleurs reconnue par la Confédération puisque son plan sectoriel des transports

classe cet axe au réseau des routes principales suisses (cf. Plan sectoriel des transports, partie Programme, du 26 avril 2006).

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), les cantons recevront à futur des contributions forfaitaires globales pour l'aménagement et l'entretien du réseau des routes principales suisses, qui sont des compléments au réseau des routes nationales. Le montant de ces contributions forfaitaires n'est pas encore connu, mais les derniers chiffres annoncés pour le canton de Fribourg font état de quelque 4 millions de francs par année. Précisons que les contributions fédérales pour les routes principales suisses ne seront versées au canton de Fribourg qu'une fois le contournement de Bulle (H189) entièrement réalisé et payé, soit dès 2011 seulement.

L'axe Fribourg–Payerne fait l'objet d'un concept d'aménagement selon les standards d'un axe prioritaire, à savoir une largeur de base de 7 mètres avec deux accotements de 1,50 m en extérieur de localité. Partant de Fribourg, au carrefour de Belle-Croix à Villars-sur-Glâne, l'aménagement est entièrement réalisé jusqu'à Prez-vers-Noréaz. Il convient encore d'aménager le tronçon depuis la sortie de Prez-vers-Noréaz jusqu'à la frontière vaudoise en direction de Payerne. Actuellement, seul est réalisé le tronçon comprenant le pont de l'Arbogne jusqu'à l'entrée de Grandsivaz.

Le canton de Vaud a également un projet pour améliorer le tracé depuis la frontière cantonale jusqu'à la route principale suisse 1 Lausanne–Berne à Payerne.

Pour ce qui est des traversées de localité – comme sur tous les axes prioritaires – le Conseil d'Etat retient le principe d'une modération de vitesse permettant de garantir le respect de la vitesse légale de 50 km/h dans les localités. Il n'est pas question, par contre, de réaliser des aménagements qui dissuaderaient l'automobiliste d'emprunter un tel axe.

La traversée du village de Rosé sur la commune d'Avry fait actuellement l'objet d'une étude de modération de vitesse de type Valtraloc, entreprise par la commune en collaboration avec le Service des ponts et chaussées. Une même étude est en cours pour la traversée de Prez-vers-Noréaz. Certains éléments ont déjà été réalisés dans le centre du village dans cet esprit. De tels aménagements pourraient être renforcés ultérieurement en cas de route de contournement.

En résumé, l'axe Fribourg–Payerne fait l'objet d'un concept d'aménagement qui comprend:

- l'aménagement de la traversée de Rosé;
- la traversée et/ou le contournement de Prez-vers-Noréaz;
- l'aménagement de la route cantonale entre Prez-vers-Noréaz et la frontière vaudoise, à l'exception du tronçon du pont sur l'Arbogne et des tronçons adjacents déjà réalisés.

1.4 Le contournement de Prez-vers-Noréaz

1.4.1 Introduction

Comme indiqué dans le message N° 293, le contournement de Prez-vers-Noréaz doit encore faire l'objet d'études. Celles-ci ont commencé par une étude de faisabilité et d'opportunité, sur la base d'une analyse coûts/avantages.

L'analyse coûts/avantages est une méthode mise au point par l'Office fédéral des routes (OFROU) qui permet de comparer divers projets et de les classer en fonction de leur efficacité. Seuls des indicateurs monétarisés sont utilisés. Le résultat de l'analyse est résumé en deux valeurs: l'efficacité (le rapport avantages/coûts) et la valeur actuelle nette du projet par rapport à la situation de référence.

Dans le cadre du contournement de Prez-vers-Noréaz, le Service des ponts et chaussées a considéré le contournement comme projet et la traversée de localité comme situation de référence.

Il est nécessaire de préciser qu'il s'agit là d'une étude préliminaire et par conséquent d'une première évaluation. En effet, le contournement est en phase d'avant-projet. Le plan de situation est disponible mais pas le profil en long.

Des simplifications appropriées ont été effectuées afin de réaliser une étude allégée mais néanmoins pertinente. Les critères retenus pour l'évaluation sont monétarisés comme expliqué ci-dessous (pt. 4.2.4).

1.4.2 Méthode d'évaluation et limites

1.4.2.1 Sources

La méthode d'analyse coûts/avantages est basée sur les principales sources documentaires suivantes: *NISTRA: Indicateurs du développement durable pour les projets d'infrastructure routière* de l'OFROU et *SN 641 820 – Analyse coûts/avantages du trafic routier* de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports (VSS).

1.4.2.2 Principes

Le résultat de l'analyse coûts/avantages est résumé dans un tableau des performances comprenant pour chaque critère considéré les «coûts» et les «avantages» en termes économiques.

Les coûts, respectivement les avantages, de chaque critère pour un contournement donné s'entendent par rapport à un cas de référence. Le cas de référence est le développement qui se produirait si aucune mesure n'était prise, ce qui correspond à la traversée actuelle de la localité. Les valeurs de références ne sont pas nulles mais à déterminer. Ainsi, la différence entre ces valeurs du cas de référence et les valeurs du contournement analysé constitue les coûts ou les avantages de celui-ci.

Toutes les modifications négatives entraînées par le contournement par rapport aux valeurs de l'état de référence sont qualifiées de coûts. Les avantages sont les

conséquences apportant une amélioration des critères définis par rapport aux valeurs de l'état de référence. Cette méthode évalue sous forme de coûts les effets positifs et négatifs engendrés par un contournement en les exprimant en francs. Cela nécessite la définition de valeurs monétaires pour les indicateurs existant sous une forme quantitative ou qualitative.

Les coûts et les avantages considérés sont établis pour une année représentative du cycle de vie de l'infrastructure routière. Le coût de réalisation est amorti sur la durée de vie.

L'avantage principal de cette méthode est la comparabilité directe des différents effets par la conversion en francs, sans toutefois – comme c'est le cas dans une analyse «utilité» – la nécessité de procéder à une pondération.

1.4.2.3 Évaluation et indices

Pour l'évaluation de chaque contournement, deux indices sont établis:

- La valeur actuelle nette (VAN): celle-ci correspond à la différence entre les avantages et les coûts annuels. Un investissement est généralement opportun lorsque la VAN est largement supérieure à 0. Le meilleur contournement est celui dont la VAN est la plus élevée.
- L'efficacité (ou rapport avantages/coûts): celle-ci correspond au rapport entre les avantages et les coûts. Un ratio supérieur à 1 signifie que la réalisation du contournement analysé peut être conseillée comme opportune.

1.4.2.4 Critères

Huit critères sont utilisés pour l'analyse coûts/avantages du contournement: bruit, sol, paysage, accidents, coûts des usagers, coûts de réalisation, coûts d'exploitation et coûts d'entretien.

Les fluctuations de la valeur monétaire exprimées par le taux d'actualisation, n'ont pas été prises en considération. Afin de disposer d'une valeur monétarisée cohérente, les différents coûts et avantages sont analysés pour une année de référence du cycle de vie de l'infrastructure routière, en amortissant le critère du coût de réalisation. L'année de référence prise en considération est l'année 2006.

1.4.2.5 Limites

La méthode d'analyse des coûts/avantages permet de déterminer si la réalisation d'un projet d'infrastructure routière est avantageuse du point de vue économique. Elle traduit les différentes dimensions en termes monétarisés ce qui permet une agrégation rationnelle de ces dimensions. Il en résulte le rapport avantages/coûts et la valeur actuelle nette du projet.

Le principe de l'agrégation rend le système plus clair et plus facile à manier. Cependant, cela a un coût parce qu'il réduit toutes les informations à une dimen-

sion unique. En effet, l'espace multidimensionnel est contracté en un espace unidimensionnel et, par conséquent, il y a perte d'informations.

1.4.3 Le contournement en quelques caractéristiques

La surcharge de trafic à l'intérieur des localités est principalement due au trafic de transit. Les routes de contournement sont destinées à protéger la population résidente des effets de ce trafic. Les objectifs d'un contournement sont:

- décharger le réseau principal existant;
- diminuer les impacts négatifs (air, bruit, sécurité);
- permettre l'introduction des transports en commun;
- favoriser les piétons et les deux-roues dans la localité;
- assurer et améliorer la qualité de vie.

La largeur du contournement comprend deux voies de 3,50 m et des accotements de 1,50 m. Les caractéristiques du contournement de Prez-vers-Noréaz sont les suivantes:

- axe prioritaire;
- liaison A1–A12;
- TJM (2005) = 7800 véhicules par jour;
- avant-projet datant de 1978 modifié lors de la réalisation de la route Matran–Rosé, axe 2100;
- longueur: 2,95 km avec deux carrefours pour liaison au réseau cantonal actuel;
- coût de réalisation: 15 500 000 francs;
- parois antibruit prévues sur 200 mètres près des habitations;
- statistique accidents de la traversée: taux d'accidents et taux de blessés inférieurs à ceux considérés pour le contournement;
- traversée de localité et bruit: valeurs limites dépassées: 47 points.

1.4.4 Détermination des performances

1.4.4.1 Bruit

Du fait du trafic, les riverains de la route peuvent être soumis à des nuisances sonores importantes. Le coût du bruit est de 800 fr./personne touchée (valeur de l'année 2000). L'indicateur ne met pas en évidence les variations des nuisances sonores, mais réagit lorsque les valeurs limites définies des émissions sonores ont été dépassées.

Il est admis que le nombre de façades pondérées est multiplié par 2,7 (nombre moyen d'habitant par ménage). En corrigeant les valeurs de 1% (augmentation

prix construction par an), on obtient une valeur de 2311 francs par façade dépassant les valeurs limites.

1.4.4.2 Sols

La planification de l'infrastructure vise une utilisation en surface la plus faible possible. Cet indicateur compare la surface utilisée lors de la réalisation d'un contournement par rapport au cas de référence. Si une surface consacrée à la circulation est transformée en espace vert, cela est alors considéré comme un effet positif sur l'environnement. Le coût monétarisé de l'utilisation du sol est de 1200 fr./hectare (valeur 2000). En considérant l'augmentation du prix de construction par an, ce montant s'élève, pour 2006, à 1284 francs par hectare.

1.4.4.3 Paysage

L'indicateur évalue les modifications du «paysage et du site» suite à la construction du contournement. Le coût monétarisé de l'atteinte au paysage est de -2,5 centimes par point paysage et par m² (valeur 2000). La surface de paysage affectée est admise à 100 mètres de large et sur la totalité de la longueur du contournement.

Les notes paysage vont de 0 (entièrement marqué dans le sens négatif ou dégradation maximale par rapport à l'état actuel) à 10 (amélioration maximale par rapport à l'état). La note 5 correspond au statu quo, 4 à un impact limité, 3 à un impacte plus faible, 2 à un impact lourd sur le paysage.

En corrigeant les valeurs, on obtient pour l'année 2006, une valeur de -2,7 centimes * points de la note paysage * longueur du contournement * largeur admise de 100 mètres.

1.4.4.4 Accidents

Les valeurs sont issues de la statistique des accidents sur cinq ans, du 1^{er} avril 2001 au 1^{er} avril 2006.

Pour le contournement, les chiffres généraux pour l'estimation de l'accidentologie sont les suivantes pour les routes principales «hors localité»:

- 1,4 accident par million de km;
- 0,37 victime par million de km (selon OFS et BPA).

Les coûts sociaux sont ceux indiqués dans la norme SN 640007, actualisée 2006, soit:

- accidents: 39 500 francs par accident;
- victimes (blessés ou tués): 139 000 francs par victime.

Il n'y a pas de distinction entre blessés et tués, mais seulement une prise en compte des victimes globales.

1.4.4.5 Coûts des usagers

Les coûts des usagers englobent les coûts directement liés au fonctionnement du véhicule (consommation

d'essence, des pneumatiques ainsi que frais d'amortissement, de réparation et de maintenance du véhicule) et les coûts liés aux pertes de temps des personnes et des choses transportées. Ils sont exclusivement à la charge des usagers de la route.

Le calcul de l'indicateur consiste en l'addition de deux coûts partiels journaliers:

- coûts de fonctionnement des véhicules;
- monétarisation du temps passé sur la route.

Le coût d'usage d'un véhicule est estimé à $CU1_{VL} = 0,75$ fr./km pour un VL et $CU1_{PL} = 1,75$ fr./km pour un PL. La perte de temps est estimée à 27 fr./h pour les VL ($CU2_{VL}$) et 100 fr./h pour les PL ($CU2_{PL}$), en admettant en un point donné que les vitesses de circulation (V = vitesse du tronçon en km/h) sont indépendantes des volumes de trafic.

Le taux de poids lourds (Taux_{PL}) est estimé à 5%. Le trafic journalier moyen (TJM) est celui de 2005. Les coûts de fonctionnement pour une journée sont:

$CU = CU1 + CU2$
$CU1 = \text{Longueur} * TJM_{2005} * [(CU1_{VL} + \text{Taux}_{PL} * (CU1_{PL} - CU1_{VL}))]$
$CU2 = \text{Longueur} * TJM_{2005} * [(CU2_{VL} + \text{Taux}_{PL} * (CU2_{PL} - CU2_{VL}))] * 1/V$

Pour annualiser cette valeur qui est journalière, la valeur est multipliée par 365 jours/an.

1.4.4.6 Coût de réalisation

Le coût de réalisation des différents éléments constitutifs de l'infrastructure routière – y compris les carrefours, réseaux secondaires, ouvrages d'art et divers (signalisation, glissières, etc.) – ont été estimés succinctement. Aucune mesure d'accompagnement n'est considérée dans le coût de réalisation, parce qu'à charge de la commune.

L'objectif de ce critère est de minimiser les coûts directs du contournement (coûts annuels). Le coût de réalisation des différents éléments constitutifs d'un contournement (superstructure, ouvrages, équipements, etc.) est amorti sur leur durée d'utilisation ou durée de vie respective et converti en montants annuels constants. Le taux d'escompte pris en compte est de 2,5%.

Les durées de vie suivantes ont été considérées:

Terrain, étude, couche de forme, drainage	100 ans
Couches portantes, ouvrages d'art	50 ans
Couches de surface, parois antibruit	25 ans
Equipements	10 ans
Télématique routière	12 ans

Pour obtenir un décompte exact, il faut en outre considérer une année de référence, 2006 pour cette étude, et l'augmentation des prix de construction par an (1%).

1.4.4.7 Coût d'exploitation

L'exploitation comprend toutes les mesures requises pour la sécurité et l'exploitation de la route et de ses

installations techniques (éclairage, déneigement, etc.). Ces opérations sont destinées à assurer le bon fonctionnement du point de vue sécurité et confort des usagers et à préserver la qualité de la route.

Un coût d'exploitation annuel de 12 000 fr./km a été retenu pour l'étude du contournement.

1.4.4.8 Coût d'entretien

Le coût d'entretien annuel est estimé à 2% du patrimoine routier. Celui-ci est constitué pour un contournement donné, du patrimoine initial (valeur de la route existante intégrée dans le contournement) additionné du patrimoine des nouveaux aménagements correspondant au coût de réalisation. La valeur du patrimoine initial est estimée à 3000 francs par mètre linéaire de route existante.

1.4.5 Résultats

L'analyse décrite ci-dessus et appliquée au cas du contournement de Prez-vers-Noréaz donne les valeurs suivantes:

Coûts	Avantages	VAN	A/C	Coût de réalisation
CHF/an	CHF/an	CHF/an		CHF (2006)
1'285'000	1'125'000	-160'000	0.88	15'500'000

L'analyse permet d'apporter les commentaires suivants:

- bruit: seules deux habitations sont proches du contournement;
- impact lourd sur le paysage;
- accidents: actuellement, le taux d'accidents et de blessés en traversée de localité est plus faible que les chiffres généraux résultant de la statistique fédérale pour ce type de route;
- coûts des usagers: le contournement qui a un tracé homogène permettant une vitesse moyenne plus élevée est avantageux par rapport à la traversée de la localité;
- traversée de localité et bruit: valeurs limites dépassées: 47 points.

Le contournement apporte une amélioration en ce qui concerne le bruit. Néanmoins, l'avantage de ce critère n'a qu'une faible influence sur le résultat final de l'analyse.

Le coût monétarisé de l'utilisation du sol est relativement faible et n'a que très peu d'influence sur les résultats. Il en est de même pour le critère paysage et celui de l'exploitation (faible impact sur les résultats finaux). Les coûts de ces trois critères se chiffrent en quelques dizaines de milliers de francs alors que les coûts des usagers ou de réalisation se chiffrent en millions.

Les coûts dus aux accidents représentent des effets négatifs pour Prez-vers-Noréaz, dans la mesure où le taux d'accidents ou de blessés actuel est inférieur à la moyenne.

Les coûts des usagers englobent les coûts directement liés au fonctionnement du véhicule et les coûts liés aux pertes de temps des personnes et des choses transportées. Le contournement, malgré le fait qu'il représente un trajet plus long en distance, a un effet favorable par rapport à la traversée de localité et ses coûts sont par conséquent classés dans les avantages. Les coûts supplémentaires engendrés par l'augmentation de la longueur du tracé sont compensés par les coûts liés au temps, le contournement permettant une vitesse moyenne plus élevée et par conséquent un gain de temps.

Le coût d'entretien annuel est estimé à 2% du patrimoine initial additionné du patrimoine des nouveaux aménagements (coût de réalisation). Son impact sur la balance avantages/coûts est par conséquent directement proportionnel à celui du coût de réalisation.

En général, les coûts des usagers et ceux de réalisation et d'entretien sont les critères prépondérants dans l'analyse coûts/avantages. Ce sont des critères économiques purs. Les autres critères, bien qu'ils n'aient pas un grand poids dans la balance avantages/coûts, ne doivent cependant pas être négligés; ils apportent la dimension environnementale ou sociale.

1.4.6 Appréciation

Sur la base des résultats bruts, le contournement de Prez-vers-Noréaz n'est pas économiquement intéressant. Il s'agit toutefois de confirmer ce résultat, car la valeur actualisée nette et la relation avantages/coûts sont proches de la neutralité. Il convient donc de poursuivre l'analyse sur la base des paramètres économiques, sociaux et environnementaux du développement durable. Cette étude sera réalisée en collaboration avec les communes concernées, comme prévu dans le *message* N° 293.

1.5 Axe Romont–Fribourg

Selon le plan du réseau routier cantonal, la route Romont–Fribourg est également un axe prioritaire. Il relie le centre cantonal au centre régional de Romont. Il est déjà partiellement aménagé selon les standards des axes prioritaires.

Partant de Chavannes-sous-Romont, l'axe est entièrement aménagé jusqu'à Chénens. La traversée de Chénens fait l'objet d'un projet d'aménagement qui prévoit la réalisation de présélections au carrefour des routes cantonales. Ce projet a été développé en collaboration avec la commune.

Entre Chénens et Cottens, l'axe est au standard de la route cantonale. La traversée de Cottens peut être considérée comme aménagée, même si des compléments de modération peuvent y être apportés. Entre Cottens et Neyruz, l'aménagement est réalisé également et la traversée de Neyruz partiellement réalisée. De même, entre Neyruz et l'autoroute, l'aménagement est au standard des routes cantonales.

Il ne reste ainsi à réaliser sur ce tronçon que la traversée de Chénens et à compléter éventuellement celles de Cottens et de Neyruz.

En résumé, l'axe Romont–Fribourg fait l'objet d'un concept d'aménagement qui a été mis progressivement en place, même si des compléments doivent encore y être apportés.

1.6 La problématique de la jonction A12 de Matran

La jonction A12 de Matran pose des problèmes de sécurité, en raison d'une part de la visibilité réduite en sortie des bretelles d'autoroute et d'autre part des très fortes charges de trafic constatées dans ce secteur (voir annexe). Des mesures ont déjà été prises en 2006 consistant à interdire les tourner-à-gauche aux sorties de l'autoroute et à obliger de rebrousser chemin si nécessaire aux deux carrefours adjacents, soit celui du Pueblo et celui du Bois. Il n'en reste pas moins que ce dernier connaît des surcharges de trafic aux heures de pointe.

Une étude est en cours pour définir la meilleure façon d'améliorer le fonctionnement de la jonction dans son ensemble, y compris les carrefours adjacents. Concrètement, il reste à :

- analyser le fonctionnement actuel des circulations dans le secteur étudié et mettre en évidence les dysfonctionnements rencontrés (et leurs causes);
- établir un diagnostic global et définir les éléments fixes (contraintes) et variables à prendre en considération dans la recherche de solutions;
- générer et évaluer différentes variantes d'aménagement et d'exploitation des carrefours de la jonction autoroutière et des carrefours adjacents (Bois et Pueblo);
- proposer une solution de fonctionnement des carrefours de la jonction autoroutière et élaborer l'avant-projet des mesures à mettre en œuvre.

Les réflexions menées sur les conditions de circulation dans le secteur de la jonction autoroutière de Matran qui régnaient avant l'interdiction des tourner-à-gauche à la jonction, mettent notamment l'accent sur les problèmes très importants d'insertion des mouvements de tourner-à-gauche sortant de l'autoroute (en provenance de Fribourg et de Bulle). Ces problèmes sont surtout dus à une visibilité réduite, ainsi qu'au volume de trafic élevé sur l'axe principal et aux vitesses élevées.

En outre, les jours de forte affluence, les mouvements de tourner-à-gauche aux entrées d'autoroute sont également saturés et bloquent la circulation jusqu'au giratoire du Bois, lequel est déjà proche de la saturation.

Les mesures provisoires mises en place en juillet 2006 et indiquées ci-dessus sont favorables à très court terme (amélioration de la sécurité routière), mais ne garantissent pas un fonctionnement durable des circulations.

Dans une vision à long terme (horizon 2015), les objectifs principaux consistent à :

- assurer des conditions d'écoulement du trafic optimales sur l'autoroute et sur la route cantonale, notamment au niveau des carrefours de la jonction et au giratoire du Bois;
- offrir une meilleure insertion pour les flux secondaires (surtout les mouvements de tourner-à-gauche en sortie d'autoroute sur l'axe principal);
- maîtriser la vitesse sur l'axe principal (pont autoroutier);
- réduire le risque élevé d'accidents aux carrefours de la jonction autoroutière (mauvaise visibilité).

La densité des commerces et le développement urbain important des communes de Matran et d'Avry ont entraîné depuis plusieurs années une augmentation très sensible des volumes de trafic sur le réseau routier environnant, avec une pression renforcée sur les carrefours de la jonction autoroutière de Matran et sur le giratoire du Bois, en particulier.

Dès lors, et tenant compte notamment des réserves de capacité des carrefours concernés à l'état 2015, la solution retenue, résultant d'une analyse systématique de variantes, consiste en l'aménagement de feux aux deux carrefours de la jonction de Matran.

Ainsi, l'exploitation du carrefour du Bois sous la forme d'un giratoire est conservée, afin de permettre aux véhicules désirant entrer sur l'autoroute depuis Matran en direction de Bulle d'effectuer un rebroussement au moyen dudit giratoire (mouvement de tourner-à-gauche interdit dans la variante retenue). Le giratoire Pueblo ne nécessite par contre aucune modification de son aménagement existant.

Les caractéristiques de base de la variante d'aménagement retenue pour les carrefours du Bois et de la jonction de Matran sont :

- l'aménagement d'un giratoire au carrefour du Bois de 40 mètres de diamètre extérieur (l'ensemble des mouvements de tourner-à-droite sont sortis du giratoire);
- la mise en place d'une régulation lumineuse aux deux carrefours de la jonction de Matran, gérée de manière à empêcher d'éventuels refoulements du trafic sur l'autoroute;
- l'élargissement du pont autoroutier à quatre voies de circulation (deux voies de circulation par sens);
- la construction d'une nouvelle bretelle autoroutière qui permettra aux véhicules provenant d'Avry / Neyruz et se dirigeant vers Fribourg par l'autoroute d'effectuer un mouvement de tourner-à-droite;
- la prise en compte des contraintes locales (pylône à haute tension et emprise minimale pour le secteur est de la jonction);

- réalisation d'une deuxième voie montante depuis le giratoire Pueblo en direction de la jonction de Matran.

Il y a finalement lieu de remarquer que l'éventuelle liaison Marly–Posieux–Matran engendrerait un trafic supplémentaire dans la zone. Les études sont en cours et le volume de ce trafic n'est pas connu actuellement. Une réserve de capacité est donc nécessaire pour garantir le fonctionnement des carrefours, en cas de réalisation de la liaison Marly–Posieux.

Le projet Poya ainsi que le projet général de la CUTAF n'ont qu'une influence marginale sur la jonction de Matran, comme sur les axes analysés ci-dessus. En effet, ces projets conduisent conjointement à une augmentation de trafic de 5% sur l'A12, au niveau de Fribourg-Nord. Leur influence sur la jonction de Matran est donc encore plus faible.

2. Question Charles Brönnimann

Le 2 novembre 2006, le Grand Conseil a accepté le décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrain du réseau routier cantonal pour les années 2006 à 2011. Le message accompagnant le décret incluait une liste indicative d'objets dans laquelle figurait la route d'évitement de Prez-vers-Noréaz comme axe prioritaire pour 1 million de francs. Les dépenses correspondantes sont prévues pour les années 2008 à 2011.

Ce décret montre que les préoccupations de l'intervenant et de la population de Prez-vers-Noréaz ont déjà été prises en compte par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Le montant indiqué servira à l'élaboration d'une étude qui permettra de décider de l'opportunité,

et le cas échéant, de la réalisation d'une route d'évitement.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les études de planification générale des deux axes Payerne–Fribourg et Romont–Fribourg existent déjà et se poursuivent progressivement. Il reste à régler des problèmes ponctuels comme les traversées de certains villages. La jonction de Matran et ses carrefours adjacents sont un problème épineux mais qui est déjà à l'étude.

Par ailleurs, il est prévu d'étudier le contournement de Prez-vers-Noréaz dans la période 2008 à 2011.

Avec les éléments connus et les mesures annoncées, il paraît plus raisonnable de se concentrer sur la résolution des problèmes identifiés et en cours d'étude.

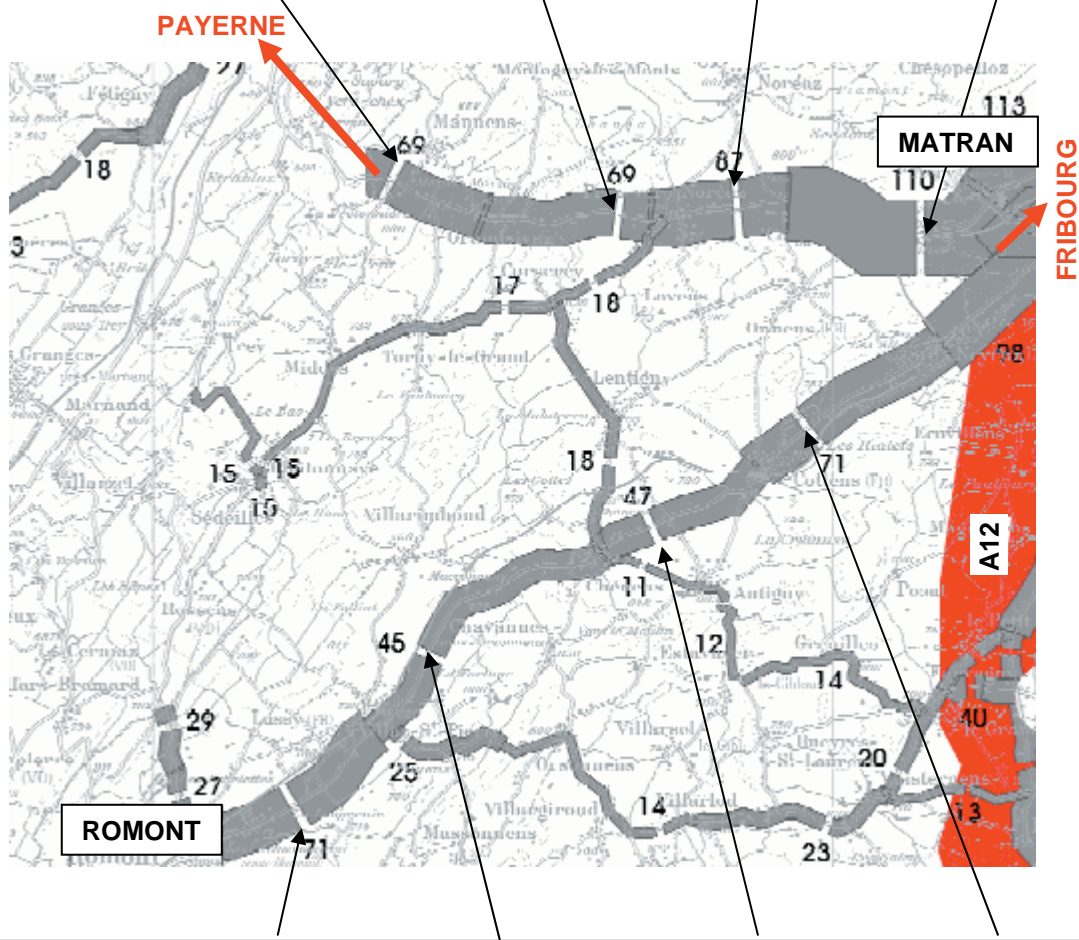
En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le postulat, de considérer la présente réponse également comme rapport au postulat et d'en prendre acte.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat auront lieu ultérieurement.

Annexe: Charges de trafic

Annexe : Charges de trafic

Année	Trafic journalier moyen en véhicules par jour (vhc/j)			
1995	5'900	6'000	8'000	9'300
2000	6'900	6'900	8'700	11'000
2005	8'000	8'000	10'300	12'700
2010	8'100	8'100	11'000	13'000



Année	Trafic journalier moyen en véhicules par jour (vhc/j)			
1995	7'600	4'500	5'000	6'900
2000	7'100	4'500	4'700	7'100
2005	8'500	5'900	6'300	7'400
2010	10'200	6'100	6'700	9'300

Prévisions 2010 basées sur la carte de charge 2000

Postulat P2002.07 Jacques Bourgeois
(Optimales Verkehrsmanagement auf den Achsen
Payerne–Freiburg und Romont–Freiburg)

Anfrage QA3052.07 Charles Brönnimann
(Kantonsstrasse – Ortsdurchfahrt von
Prez-vers-Noréaz)

Anfrage

Schon seit Jahrzehnten ist die Gefährlichkeit der Kantonsstrasse, die die Ortschaft Prez-vers-Noréaz quert, ein Gesprächsthema. So wurde offenbar bereits vor mehr als dreissig Jahren ein erstes Projekt für eine Umfahrungsstrasse ausgearbeitet. Die Bewohner sind besorgt über die aktuelle Situation, was ich gut nachvollziehen kann.

Derzeit fahren mehr als 12 000 Fahrzeuge pro Tag durch die Ortschaft. Tagsüber und abends herrscht dichter Verkehr, da sowohl die Verbindung Rosé–Romont über Prez-vers-Noréaz als auch die Verbindung Richtung Payerne durch das Dorfzentrum führen.

Angesichts dieser Situation und angesichts der Besorgnis der Bevölkerung gelange ich mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Ist die Prüfung einer Umfahrung von Prez-vers-Noréaz denkbar?
2. Wenn ja, innerhalb welcher Fristen?

Den 15. Juni 2007.

Antwort des Staatsrats

Da sich das Postulat von Grossrat Jacques Bourgeois und die Anfrage von Grossrat Charles Brönnimann thematisch zumindest teilweise überschneiden, hat sich der Staatsrat entschlossen, seine Antwort in einem einzigen Dokument zusammenzufassen.

1. Postulat Jacques Bourgeois

1.1 Allgemeines

Die Strassenverbindungen Freiburg–Payerne und Romont–Freiburg, um die es in diesem Postulat geht, sind laut Sachplan der Kantonsstrassen Hauptstrassen im Sinne von Artikel 10 des Strassengesetzes (StrG). Für beide Achsen wurde ein Gestaltungsprojekt gemäss Standards für solche Strassen erarbeitet.

Gestützt auf den Ist-Zustand kann mit einer Analyse der Achsen festgelegt werden, welche Ausbaulücken bestehen und wie diese geschlossen werden können. Für beide Achsen wurde bereits eine solche Analyse vorgenommen.

In der vorliegenden Antwort auf das Postulat finden sich alle heute bekannten Elemente. Der Staatsrat schlägt Ihnen deshalb vor, seine Antwort als Bericht zum Postulat zur Kenntnis zu nehmen.

Beide Achsen verlaufen zum grössten Teil unabhängig voneinander, bevor sie bei Matran – in der Nähe des Autobahnanschlusses der A12, der ein stark befäh-

rener Verkehrsknoten ist – zusammenkommen. Deshalb werden wir die beiden Achsen und die Zone beim Anschluss von Matran jeweils einzeln analysieren. Die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz ist Gegenstand einer spezifischen Analyse.

1.2 Konzept der Hauptstrassen

1.2.1 Ziel der Strassenplanung

Die Strassenplanung zielt darauf ab, dass wann immer möglich die Strassen der obersten Hierarchien benutzt werden, also die National- und Hauptstrassen. Nebenstrassen sollen nur in zweiter Linie und als Zubringer der Hauptstrassen benutzt werden. Auf den Gemeindestrassen schliesslich soll der lokale Verkehr (Feinverteilung) abgewickelt werden.

1.2.2 Grundsätze für den Ausbau der Hauptstrassen

Ausserorts müssen die Hauptachsen eine einheitliche Linienführung aufweisen. Auch wenn lange gerade Abschnitte zu vermeiden und auch selten möglich sind, ist durch eine geeignete horizontale und vertikale Linienführung eine gute Sicht zu gewährleisten – namentlich damit auf gewissen Abschnitten Lastwagen überholt werden können.

Innerhalb der Grenzen, die durch die erlaubte Höchstgeschwindigkeit gesetzt werden, muss die Strasse ohne Einschränkungen genutzt werden können. Insbesondere muss die Strasse breit genug sein, damit sich alle Fahrzeuge kreuzen können. Die Ausbaugeschwindigkeit ausserorts liegt in der Regel bei 80 km/h. Die Zahl der seitlichen Einmündungen muss stark eingeschränkt werden und die Bewegungen an den Kreuzungen müssen durch Vorsortierstreifen oder Kreisel gesichert werden (Art. 14 ARStrG). Weiter müssen die verschiedenen Arten der Strassennutzung soweit wie möglich voneinander getrennt werden. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass die Hauptachsen durch den Landwirtschaftsverkehr genutzt werden, indem diesem alternative Verbindungen zur Verfügung gestellt werden. Der Fahrradverkehr ist durch Velostreifen und Velowege vom übrigen Verkehr zu trennen.

Auf den Hauptachsen sind innerorts in erster Linie Massnahmen zur Verkehrsberuhigung angebracht, um die Sicherheit zu erhöhen. Es ist grundsätzlich möglich, die Prinzipien von Valtraloc anzuwenden, doch sollten die gewählten Massnahmen die Kapazität der Strasse nicht mindern.

In der Regel haben auf den Hauptachsen die Bedürfnisse des motorisierten Individualverkehrs und des öffentlichen Verkehrs Vorrang. Die wichtigsten Ausbauarbeiten müssen sich auf die Hauptachsen konzentrieren.

1.3 Achse Freiburg–Payerne

Die Strasse Freiburg–Payerne stellt die Verbindung zwischen dem Kantonszentrum, dem äusseren Zentrum von Payern und dem Regionalzentrum Estavayer-le-Lac sicher. Ausserdem verbindet sie die beiden

Nationalstrassen A1 und A12 untereinander. Kurzum, es handelt sich um eine äusserst wichtige Achse für den Kanton, was auch das Verkehrsaufkommen belegt (siehe Anhang). Ihre Bedeutung wird auch vom Bund anerkannt, wird sie doch im Sachplan Verkehr zum schweizerischen Hauptstrassennetz gezählt (vgl. Sachplan Verkehr, Teil Programm, vom 26. April 2006).

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden die Kantone Pauschalbeiträge erhalten für den Ausbau und den Unterhalt des schweizerischen Hauptstrassennetzes, das das Nationalstrassennetz ergänzt. Die Höhe dieser Pauschalbeiträge steht zwar noch nicht fest, doch soll der Kanton Freiburg laut letzten Angaben etwa 4 Millionen Franken pro Jahr erhalten. Dem ist anzufügen, dass der Bund seine Beiträge für die schweizerischen Hauptstrassen zugunsten des Kantons Freiburg erst auszahlen wird, wenn die Umfahrung von Bulle (H189) fertig gebaut und vollständig bezahlt ist – also nicht vor 2011.

Das Gestaltungsprojekt für die Achse Freiburg–Payerne entspricht mit einer Grundbreite von 7 m und zwei Banketten von je 1,50 m ausserorts den Normen für eine Hauptstrasse. Das Teilstück Freiburg, Kreuzung von Belle-Croix in Villars-sur-Glâne, Prez-vers-Noréaz wurde bereits diesem Konzept entsprechend ausgebaut. Nun geht es darum, den Abschnitt zwischen dem Ortsausgang von Prez-vers-Noréaz und der Kantonsgrenze FR/VD in Richtung Payerne an diese Normen anzupassen. Bis heute wurde einzig das Teilstück verwirklicht, das die Brücke über die Arbogne und den daran anschliessenden Abschnitt bis zum Dorfeingang von Grandsivaz umfasst.

Auch der Kanton Waadt hat ein Projekt zur Verbesserung des Trassees ab der Kantonsgrenze bis zur schweizerischen Hauptstrasse 1 (Lausanne–Bern) bei Payerne vorgesehen.

Für die Ortsdurchfahrten wird der Staatsrat wie bei allen Hauptstrassen dem Grundsatz der Verkehrsberuhigung folgen, um die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h innerorts gewährleisten zu können. Hingegen werden auf keinen Fall bauliche Massnahmen getroffen werden, die die Fahrzeuglenkerinnen und -lenker davon abhalten würden, diese Achse zu benutzen.

Derzeit führt die Gemeinde Avry zusammen mit dem Tiefbauamt eine Valtraloc-Studie (Aufwertung des Strassenraums dank verkehrsberuhigenden Massnahmen) für die Ortsdurchfahrt von Rosé durch. Auch für die Ortsdurchfahrt von Prez-vers-Noréaz ist eine solche Studie im Gang. Einige der entsprechenden Ausbaurbeiten konnten bereits verwirklicht werden. Sollte später die Umfahrungsstrasse gebaut werden, könnten diese Elemente noch verstärkt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Achse Freiburg–Payerne Gegenstand eines Gestaltungsprojekts mit folgenden Bestandteilen ist:

- Ausbau der Ortsdurchfahrt von Rosé;

- Ortsdurchfahrt und/oder Umfahrung von Prez-vers-Noréaz;
- Ausbau der Kantonsstrasse zwischen Prez-vers-Noréaz und der Kantonsgrenze – mit Ausnahme des Abschnitts der Brücke über die Arbogne und der anliegenden Abschnitte, die bereits ausgebaut wurden.

1.4 Die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz

1.4.1 Einleitung

Wie in der Botschaft Nr. 293 angegeben, müssen noch Studien für die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz durchgeführt werden. Diese wurden mit einer Prüfung der Machbarkeit und Zweckmässigkeit auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse in Angriff genommen.

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist eine Methode, die vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) entwickelt wurde, um verschiedene Projekte miteinander vergleichen und ihre Effizienz beurteilen zu können. Dabei werden einzig monetarisierbare Indikatoren verwendet. Resultat dieser Analyse ist die Effizienz (das Nutzen-Kosten-Verhältnis) und der Nettobarwert des Projekts im Vergleich zum Referenzfall.

Für die Beurteilung der Umfahrung von Prez-vers-Noréaz hat das Tiefbauamt die Umfahrung als Projekt und die Ortsdurchfahrt als Referenzfall betrachtet.

In Bezug auf die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz ist anzufügen, dass es sich noch um eine Vorstudie und entsprechend um eine erste Bewertung handelt, befindet sich die Umfahrungsstrasse doch in der Vorprojektierungsphase. Der Situationsplan steht bereits zur Verfügung, nicht aber das Längenprofil.

Es wurden angemessene Vereinfachungen vorgenommen, um eine schlichte, trotzdem aber stichhaltige Studie verwirklichen zu können. Wie bereits gesagt wurden monetarisierbare Kriterien berücksichtigt (siehe auch weiter unten Punkt 4.2.4).

1.4.2 Die Bewertungsmethode und ihre Grenzen

1.4.2.1 Quellen

Die Bewertungsmethode der Kosten-Nutzen-Analyse basiert hauptsächlich auf folgenden Dokumenten: *NI-STRATA: Nachhaltigkeitsindikatoren für Strasseninfrastrukturprojekte* (vom ASTRA herausgegeben) sowie *SN 641 820 – Kosten-Nutzen-Analyse im Strassenverkehr* (Norm des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS).

1.4.2.2 Grundsätze

Die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse werden im so genannten Mengengerüst zusammengefasst, das für jedes Kriterium die ökonomischen Kosten und Nutzen angibt.

Für jedes Kriterium gilt: Die Kosten und Nutzen einer bestimmten Umfahrungsstrasse sind als Kosten bzw. Nutzen im Vergleich zum Referenzfall zu verstehen.

Als Referenzfall wird die Entwicklung genommen, die eintreten wird, wenn keine Massnahmen getroffen werden (in unserem Fall: die Ortsdurchfahrt wird so belassen, wie sie sich heute präsentiert und es wird auch keine Umfahrungsstrasse gebaut). Die Referenzwerte müssen berechnet werden; sie werden nicht gleich null gesetzt. Und die Differenz zwischen den Werten für den Referenzfall und den Werten für das bewertete Projekt (die Umfahrungsstrasse) ergibt die Kosten bzw. Nutzen des Projekts.

Alle Unterschiede zwischen der Umfahrungsstrasse und dem Referenzfall, die negativ ausfallen, sind Kosten. Auf der anderen Seite versteht man unter Nutzen alle Projektfolgen, die eine Verbesserung der definierten Kriterien bewirken. Das heisst, mit dieser Methode werden die Vor- und Nachteile einer Umfahrungsstrasse in Franken ausgedrückt. Das bedingt die Festlegung von monetären Werten für die in quantitativer oder qualitativer Form vorliegenden Indikatoren.

Die Kosten und Nutzen werden für ein Jahr berechnet, das für den Lebenszyklus der Strasseninfrastruktur repräsentativ ist. Die Amortisation der Kosten für die Verwirklichung erfolgt über die Lebensdauer der Infrastruktur.

Der wichtigste Vorteil dieser Methode ist die direkte Vergleichbarkeit unterschiedlicher Wirkungen durch die Umwandlung in Geldeinheiten, ohne aber – wie bei der Nutzwert-Analyse – eine arbiträre Gewichtung vornehmen zu müssen.

1.4.2.3 Bewertung und Kennzahlen

Für die Bewertung jeder Umfahrung werden zwei Kennzahlen ermittelt:

- Der Nettobarwert (NBW): entspricht der Differenz zwischen den auf einen bestimmten Referenzzeitpunkt diskontierten jährlichen Kosten bzw. Nutzenströme. Eine Investition kann zur Realisierung empfohlen werden, wenn der NBW deutlich grösser als 0 ist. Die Bestvariante ist diejenige mit dem höchsten NBW.
- Die Effizienz (auch Nutzen-Kosten-Verhältnis): entspricht dem Verhältnis der Nutzen zu den Kosten. Ein Verhältnis von grösser als 1 bedeutet, dass die bewertete Umfahrung zur Realisierung empfohlen werden kann.

1.4.2.4 Kriterien

Für die Kosten-Nutzen-Analyse der Umfahrung wurden acht Kriterien verwendet: Lärm, Boden, Landschaft, Unfälle, Benutzerkosten, Kosten für die Verwirklichung, Betriebskosten und Unterhaltskosten.

Die Schwankungen des Geldwertes über die Zeit, die mit dem Diskontsatz ausgedrückt werden, wurden nicht berücksichtigt. Stattdessen – um trotzdem einen kohärenten monetären Wert zu erhalten – wurden die verschiedenen Kosten und Nutzen für ein Referenzjahr im Lebenszyklus einer Strasseninfrastruktur berech-

net. Dazu wurden die Kosten für die Verwirklichung amortisiert. Referenzjahr ist das Jahr 2006.

1.4.2.5 Was die Bewertungsmethode kann und was nicht

Mit der Kosten-Nutzen-Analyse kann ermittelt werden, ob die Verwirklichung eines Strasseninfrastrukturprojekts wirtschaftlich gesehen vorteilhaft ist oder nicht. Bei dieser Methode werden die verschiedenen Dimensionen in monetäre Werte übertragen, wodurch eine zweckmässige Aggregation dieser Dimensionen möglich wird. Als Resultat erhält man das Nutzen-Kosten-Verhältnis und den Nettobarwert des Projekts.

Durch die Aggregation wird das System übersichtlicher und besser handhabbar. Weil die Daten auf eine einzige Dimension verdichtet werden, hat dieses Verfahren indes einen Preis: Bei dieser Reduktion auf eine Dimension gehen Detailinformationen verloren.

1.4.3 Die wichtigsten Eigenschaften von Umfahrungsstrassen

Verkehrsüberlastungen innerorts sind hauptsächlich auf den Durchgangsverkehr zurückzuführen. Umfahrungsstrassen dienen dazu, die Einwohnerinnen und Einwohner vor den Auswirkungen dieses Durchgangsverkehrs zu schützen. Mit einer Umfahrung werden primär folgende Ziele verfolgt:

- Entlastung des bestehenden Hauptnetzes;
- Verringerung der negativen Folgen (Luft, Lärm, Sicherheit);
- Schaffung der Möglichkeit, den öffentlichen Verkehr einzuführen;
- Förderung des Langsamverkehrs (Fussgänger und Zweiräder) innerhalb der Ortschaft;
- Bewahrung bzw. Verbesserung der Lebensqualität.

Die Breite der Umfahrungsstrasse setzt sich zusammen aus zwei Fahrspuren von je 3,50 m und Banketten von je 1,50 m. Für die Bewertung der Umfahrung von Prez-vers-Noréaz wurden folgende Gegebenheiten berücksichtigt:

- Hauptstrasse;
- Verbindung A1–A12;
- DTV (2005) = 7800 Fahrzeuge pro Tag;
- Vorprojekt aus dem Jahr 1978, anlässlich des Baus der Verbindung Matran–Rosé (Achse 2100) angepasst;
- Länge: 2,95 km mit zwei Knoten für den Anschluss an das bestehende Kantonsstrassennetz;
- Kosten für die Verwirklichung: 15 500 000 Franken;
- Lärmschutzwand über eine Länge von 200 m (in der Nähe der Wohnhäuser);

- Unfallstatistik für die Ortsdurchfahrt: Anzahl Unfälle und Verletzte geringer als die für die Umfahrung in Erwägung gezogenen Kennzahlen;
- Ortsdurchfahrt und Lärm: Grenzwerte an 47 Messpunkten überschritten.

1.4.4 Die Resultate der Analyse

1.4.4.1 Lärm

Wegen des Verkehrs können die Anwohnerinnen und Anwohner hohen Lärmimmissionen ausgesetzt sein. Als Kosten werden 800 Franken pro betroffene Person eingesetzt (Wert für das Jahr 2000). Der Indikator spiegelt nicht die Schwankungen der Lärmimmissionen wider, sondern die Überschreitung der für die Lärmimmission festgelegten Grenzwerte.

Zur Berechnung der Kosten pro Fassade werden die Kosten pro Person mit dem Faktor 2,7 multipliziert (durchschnittliche Anzahl Bewohner pro Haushalt) und eine Erhöhung der Baukosten von 1% pro Jahr angenommen. Somit betragen die Kosten pro Fassade, bei der die Grenzwerte überschritten werden, 2311 Franken.

1.4.4.2 Boden

Bei der Infrastrukturplanung wird ein möglichst geringer Bodenverbrauch angestrebt. Mit diesem Indikator wird die Veränderung des Bodenverbrauchs (Bau einer Umfahrungsstrasse im Vergleich zum Referenzfall) gemessen. Die Umwandlung beispielsweise einer für den Verkehr bestimmte Fläche in eine Grünfläche wird als positiv für die Umwelt bewertet. Als Kosten werden 1200 Franken pro Hektar benutzter Boden eingesetzt (2000). Unter Berücksichtigung der jährlichen Erhöhung der Baukosten ergibt dies für das Jahr 2006 Kosten von 1284 Franken pro Hektar.

1.4.4.3 Landschaft

Dieser Indikator misst die durch den Bau der Umfahrungsstrasse verursachten Veränderungen im Landschafts- und Ortsbild. Die Kosten betragen -2,5 Rappen pro Landschaftspunkt und m² (Jahr 2000). Als tangierte Fläche wird eine 100 m breite, über die ganze Länge der Umfahrungsstrasse verlaufende Fläche angenommen.

Die Skala der Punkte reicht von 0 (im negativen Sinne vollständig überprägt oder maximale Verschlechterung im Vergleich zum aktuellen Zustand) bis 10 (maximale Verbesserung im Vergleich zu aktuellen Zustand). 5 entspricht dem Status quo, 4 einer begrenzten, 3 einer schwachen und 2 einer schwerwiegenden Einwirkung auf die Landschaft.

Für 2006 korrigiert ergibt dies Kosten von -2,7 Rappen * Landschaftspunkte * Länge der Umfahrung * Breite von 100 m.

1.4.4.4 Unfälle

Grundlage ist die Unfallstatistik für die Periode vom 1. April 2001 bis zum 1. April 2006.

Für die Vorhersage des Unfallgeschehens werden für Hauptverkehrsstrassen ausserorts – und damit für die Umfahrungsstrasse – folgende generelle Kennzahlen für die Unfallraten pro Fahrzeugkilometer angenommen:

- 1,4 Unfälle pro 1 Mio. Fzkm.
- 0,37 Opfer pro 1 Mio. Fzkm. (laut BfS und bfu)

Laut VSS-Norm SN 640 007 (aktualisierte Version von 2006) betragen die sozialen Kosten:

- 39 500 Franken pro Unfall
- 139 000 Franken pro Opfer (Tote und Verletzte)

Es wird nicht unterschieden zwischen Verletzten und Toten. Stattdessen wird die Gesamtzahl der Verkehrsoffer berücksichtigt.

1.4.4.5 Benutzerkosten

Die Benutzerkosten umfassen die Kosten, die direkt mit der Nutzung des Fahrzeugs verbunden sind (Benzinverbrauch, Pneuerschleiss, Abschreibung, Reparatur und Wartung des Fahrzeugs), sowie die Kosten infolge des Zeitverlusts für den Transport der Güter und Personen. Sie werden vollumfänglich vom Strassenbenutzer getragen.

Zur Berechnung dieses Indikators werden die beiden Teilkosten pro Tag addiert:

- Betriebskosten der Fahrzeuge
- Monetarisierung der auf der Strasse verbrachten Zeit

Die Betriebskosten für ein leichtes Fahrzeug (BK1_{IFz}) werden auf 0,75 Fr./km und für ein schweres Fahrzeug (BK1_{sFz}) auf 1,75 Fr./km geschätzt. Die Kosten für den Zeitverlust bei einem leichten Fahrzeug (BK2_{IFz}) betragen 27 Fr./Std. und 100 Fr./Std. bei einem schweren Fahrzeug (BK2_{sFz}). Dabei wird angenommen, dass die Geschwindigkeit V (Geschwindigkeit auf einem bestimmten Abschnitt in km/h) unabhängig vom Verkehrsaufkommen ist.

Der Anteil der schweren Fahrzeuge (Gew_{sFz}) wird auf 5% geschätzt. Für das Verkaufsaufkommen wurde der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) von 2005 eingesetzt. Somit lautet die Formel zur Berechnung der Kosten pro Tag wie folgt:

$BK = BK1 + BK2$
$BK1 = \text{Länge} * DTV_{2005} * [BK1_{IFz} + Gew_{sFz} * (BK1_{sFz} - BK1_{IFz})]$
$BK2 = \text{Länge} * DTV_{2005} * [(BK2_{IFz} + Gew_{sFz} * (BK2_{sFz} - BK2_{IFz})) * 1/V]$

Um diese Kosten auf ein Jahr hochzurechnen, genügt eine Multiplikation mit dem Faktor 365 Tage/Jahr.

1.4.4.6 Kosten für die Verwirklichung

Die Kosten für die Verwirklichung der verschiedenen baulichen Elemente der Strasseninfrastruktur – einschliesslich der Knoten, Nebenstrassennetze, Kunstbauten und anderen Elemente (Signalisation, Leitstrahlen usw.) – wurden summarisch geschätzt. Da die Begleitmassnahmen von der Gemeinde finanziert werden müssen, wurden sie in den Kosten für die Verwirklichung nicht berücksichtigt.

Ziel ist, die direkten Kosten der Umfahrungsstrasse (jährliche Kosten) so tief wie möglich zu halten. Die Kosten für die Verwirklichung der verschiedenen baulichen Elemente einer Umfahrung (Oberbau, Bauwerke, Ausstattung etc.) werden über die jeweilige Nutzungs- oder Lebensdauer amortisiert und in jährlich konstante Beträge (Annuitäten) umgerechnet. Als Diskontrate werden 2,5% einkalkuliert.

Ausserdem wurden für die Lebensdauer der verschiedenen Elemente folgende Zahlen angenommen:

Grunderwerb, Projektierung, Unterbau, Entwässerung	100 Jahre
Tragschichten, Kunstbauten	50 Jahre
Deckschichten, Lärmschutzwand	25 Jahre
Ausstattung	10 Jahre
Strassentelematik	12 Jahre

Für eine genaue Abrechnung müssen zudem das Referenzjahr für diese Studie (2006) und die jährliche Erhöhung der Baupreise (1%) berücksichtigt werden.

1.4.4.7 Betriebskosten

Zum Betrieb zählen alle Massnahmen, die der Sicherheit und Betriebsbereitschaft der Strasse und ihrer technischen Einrichtungen dienen (Beleuchtung, Schneeräumung usw.). Damit sollen die Funktionstüchtigkeit (Fahrkomfort und Sicherheit für die Benutzer) und die Qualität der Strasse bewahrt werden.

Für die Bewertung der Umfahrungsstrasse wurden jährliche Betriebskosten von 12 000 Fr./km eingesetzt.

1.4.4.8 Unterhaltskosten

Die jährlichen Unterhaltskosten werden auf 2% der Strassensubstanz geschätzt. Für eine gegebene Umfahrung ist dieser Wert die Summe aus der ursprünglichen Substanz (Wert der bestehenden und in die Umfahrung integrierten Strasse) und dem Wert des neuen Strassenabschnitts (entspricht den Kosten für die Verwirklichung). Als ursprüngliche Substanz für die bestehende Strasse werden 3000 Franken pro Laufmeter eingesetzt.

1.4.5 Ergebnis

Die Analyse der Umfahrung von Prez-vers-Noréaz gemäss der weiter oben beschriebenen Methode ergibt folgendes Ergebnis:

Kosten	Nutzen	NBW	N/K	Kosten für die Verwirklichung
CHF/Jahr	CHF/Jahr	CHF/Jahr		CHF (2006)
1 285 000	1 125 000	-160 000	0.88	15 500 000

Die Analyse kann wie folgt kommentiert werden:

- **Lärm:** Einzig zwei Wohnhäuser liegen in der Nähe der geplanten Umfahrungsstrasse.
- **Landschaft:** Die Einwirkung des Projekts auf die Landschaft ist schwerwiegend.
- **Unfälle:** Derzeit ist die Zahl der Unfälle und Verletzten auf der Ortsdurchfahrt geringer als die generellen Kennzahlen gemäss Statistik des Bundes für diese Strassenart.
- **Benutzerkosten:** Die Umfahrung, die eine ausgeglichene Linienführung aufweist und damit höhere Geschwindigkeiten zulässt, schneidet besser ab als die Ortsdurchfahrt.
- **Ortsdurchfahrt und Lärm:** Grenzwerte an 47 Messpunkten überschritten.

In Bezug auf den Lärm wirkt sich die Umfahrung positiv aus. Auf das Gesamtergebnis hat dieses Kriterium jedoch einen geringen Einfluss.

Die Kosten für den Bodenverbrauch sind relativ gering und schlagen sich in den Resultaten kaum nieder. Dasselbe gilt für die Kriterien Landschaft und Betrieb (geringer Einfluss auf das Endergebnis). Die Kosten für diese drei Kriterien belaufen sich auf ein paar zehntausend Franken, während sich die Benutzerkosten oder Kosten für die Verwirklichung auf mehrere Millionen Franken beziffern.

Das Kriterium der Unfälle spricht gegen die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz; denn die derzeitige Zahl der Unfälle und Verletzten ist geringer als die durchschnittlichen Kennzahlen.

Wie bereits gesagt umfassen die Benutzerkosten die Kosten, die direkt mit der Nutzung des Fahrzeugs verbunden sind, sowie die Kosten infolge des Zeitverlusts für den Transport der Güter und Personen. Zwar ist die Umfahrung länger als die Ortsdurchfahrt. Insgesamt überwiegt der Nutzen indes die Kosten im Bereich der Benutzerkosten, da die höheren Kosten infolge der grösseren Distanz durch die Einsparungen dank des Zeitgewinns (höhere Geschwindigkeiten) mehr als kompensiert werden.

Die jährlichen Unterhaltskosten werden auf 2% des ursprünglichen Substanzwerts plus Substanzwert des neuen Strassenabschnitts (Kosten für die Verwirklichung) veranschlagt. Das heisst, der Einfluss des Unterhalts auf das Nutzen-Kosten-Verhältnis ist direkt proportional zu den Kosten für die Verwirklichung der Umfahrungsstrasse.

Im Allgemeinen sind die Benutzer-, Verwirklichungs- und Unterhaltskosten die entscheidenden Kriterien in einer Kosten-Nutzen-Analyse. Es handelt sich um rein wirtschaftliche Kriterien. Doch dürfen die übrigen Kriterien – auch wenn sie weniger ins Gewicht fallen – keineswegs vernachlässigt werden, decken sie doch die ökologischen und sozialen Aspekte ab.

1.4.6 Beurteilung

Aufgrund der ersten Resultate muss die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz als wirtschaftlich uninteressant bezeichnet werden. Dieses Ergebnis muss jedoch noch bestätigt werden, da der Nettobarwert und das Nutzen-Kosten-Verhältnis nahezu neutral sind. Deshalb ist es angebracht, die Analyse unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung fortzuführen. Diese Studie wird in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden durchgeführt werden – so wie es in der Botschaft Nr. 293 vorgesehen ist.

1.5 Achse Romont–Freiburg

Im Sachplan der Kantonsstrassen wird auch die Achse Romont–Freiburg als Hauptstrasse geführt. Sie verbindet das Kantonszentrum mit dem Regionalzentrum Romont. Diese Achse wurde zum Teil bereits nach den Normen für Hauptstrassen ausgebaut.

Zwischen Chavannes-sous-Romont und Chénens wurde die Achse bereits vollständig ausgebaut. Für die Ortsdurchfahrt von Chénens besteht ein Projekt, das den Bau von Vorsortierspuren bei der Kreuzung der beiden Kantonsstrassen vorsieht. Dieses Projekt wurde zusammen mit der Gemeinde ausgearbeitet.

Zwischen Chénens und Cottens entspricht die Verbindung den Normen für Kantonsstrassen. Die Ortsdurchfahrt von Cottens kann als bereits ausgebaut bezeichnet werden, auch wenn zusätzliche verkehrsberuhigende Elemente denkbar sind. Das Teilstück von Cottens bis Neyruz wurde bereits vollständig und die Ortsdurchfahrt von Neyruz teilweise ausgebaut. Zwischen Neyruz und der Autobahn entspricht die Strasse den Normen für Kantonsstrassen.

Somit ist nur noch der Ausbau der Ortsdurchfahrt von Chénens zu verwirklichen und allenfalls der Ausbau der Ortsdurchfahrten von Cottens und Neyruz zu vervollständigen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Achse Romont–Freiburg Gegenstand eines Gestaltungsprojekts ist, das schrittweise umgesetzt wurde und noch punktuell ergänzt werden muss.

1.6 Der Autobahnanschluss der A12 bei Matran

Wegen der geringen Sichtweiten ausgangs Autobahnrampe und wegen des Verkehrsaufkommens in diesem Sektor (siehe Anhang) bietet der Anschluss der A12 bei Matran gewisse Sicherheitsprobleme. 2006 wurde das Linksabbiegen nach den Autobahnausfahrten deshalb verboten. Falls nötig können die Fahrzeuglenkerinnen und -lenker bei den beiden nächstgelegenen Kreuzungen (Pueblo und Bois-des-Morts) kehrtmachen. Allerdings übersteigt der Stossverkehr die Leistungsfähigkeit der Kreuzung von Bois-des-Morts.

So wird derzeit geprüft, wie die Funktionsweise des Autobahnanschlusses als Ganzes – inklusive anliegende Kreuzungen – verbessert werden könnte. Folgendes ist noch zu tun:

- Die aktuelle Funktionsweise des Verkehrs im betroffenen Sektor muss analysiert und die angetroffenen Störungen (inklusive Ursachen) müssen hervorgehoben werden.
- Es gilt, eine Gesamtdiagnose zu erstellen und die nicht beeinflussbaren sowie beeinflussbaren Elemente zu definieren, die bei der Suche nach Lösungen berücksichtigt werden müssen.
- Es müssen verschiedene Varianten für den Ausbau und den Betrieb der Kreuzungen des Autobahnanschlusses sowie der nächstgelegenen Kreuzungen (Bois-des-Morts und Pueblo) ausgearbeitet und bewertet werden.
- Eine Lösung für die Funktionsweise der Kreuzungen des Autobahnanschlusses muss vorgeschlagen und das Vorprojekt für die anfallenden Massnahmen ausgearbeitet werden.

Bei den Überlegungen zur Verkehrsführung im Sektor des Autobahnanschlusses von Matran wurde das Hauptaugenmerk auf die grossen Probleme gelegt, die die Fahrzeuge, als die Linksabbiegeverbote noch nicht bestanden, beim Einbiegen hatten, wenn sie von Freiburg und Bulle herkommend die Autobahn verliessen und dann links abbiegen wollten. Diese Probleme sind hauptsächlich auf die geringe Sichtweite sowie auf das hohe Verkehrsaufkommen und die hohen Geschwindigkeiten auf der Hauptstrasse zurückzuführen.

Ausserdem stauen sich die linksabbiegenden Fahrzeuge vor der Einfahrt zur Autobahn bis zum Kreisel Bois-des-Morts, der seine Kapazitätsgrenze ebenfalls beinahe erreicht hat.

Die provisorischen Massnahmen, die im Juli 2006 eingeführt wurden und weiter oben angegeben sind, haben eine kurzfristige Verbesserung gebracht (Verbesserung der Verkehrssicherheit). Diese Massnahmen stellen jedoch keine dauerhafte Lösung für die Verkehrsprobleme dar.

Langfristig (auf das Jahr 2015 hin) sollen namentlich folgende Ziele erreicht werden:

- Sicherstellung eines optimalen Verkehrsflusses auf der Autobahn und der Kantonsstrasse – insbesondere auf den Knoten des Anschlusses und beim Kreisel Bois-des-Morts;
- Ermöglichung für die Nebenverkehrsströme eines einfacheren Einbiegens (gilt vor allem für die Fahrzeuge, die von der Autobahn herkommend links in die Hauptstrasse abbiegen wollen);
- Kontrolle der Geschwindigkeiten auf der Hauptstrasse (Autobahnbrücke);
- Senkung des Unfallrisikos auf den Kreuzungen des Autobahnanschlusses, das derzeit namentlich aufgrund der schlechten Sicht hoch ist.

Die hohe Dichte an Geschäften und die starke Siedlungsentwicklung der Gemeinden Matran und Avry führen schon seit mehreren Jahren zu einem stark ansteigenden Verkehrsaufkommen auf dem umliegenden

Strassennetz, was sich besonders auf die Kreuzungen des Autobahnanschlusses und den Kreisel Bois-des-Morts negativ ausgewirkt.

Nach der Analyse der systematisch erzeugten Varianten, bei der namentlich die Kapazitätsreserven der Knoten im Jahr 2015 in Rechnung getragen wurden, fiel die Wahl auf die Einrichtung von Lichtsignalen bei den beiden Kreuzungen des Autobahnanschlusses.

Auf diese Weise kann der Knoten von Bois-des-Morts weiterhin als Kreisel betrieben werden. Dies wiederum erlaubt es den Fahrzeugen, die von Matran herkommen, beim Kreisel Bois-des-Morts umzukehren, um die Autobahn in Richtung Bulle zu nehmen (die gewählte Variante sieht ein Linksabbiegeverbot vor). Der Kreisel Pueblo kann unverändert belassen werden.

Die Grundmerkmale der Variante, so wie sie für den Ausbau der betroffenen Kreuzungen (Bois-des-Morts und Autobahnanschluss von Matran) gewählt wurde, lauten:

- Einrichtung eines Kreisels mit einem äusseren Durchmesser von 40 m auf der Kreuzung Bois-des-Morts (die Rechtsabbiegebewegungen sollen am Kreisel vorbeigeführt werden);
- Einrichtung von Lichtsignalen auf den beiden Kreuzungen des Autobahnanschlusses von Matran, die so eingestellt werden, dass sich kein Rückstau auf der Autobahn bildet;
- Verbreiterung der Autobahnbrücke (vier Fahrspuren, je zwei in beide Richtungen);
- Bau einer neuen Autobahnrampe, dank der die Fahrzeuge, die von Avry bzw. Neyruz herkommend über die Autobahn in Richtung Freiburg fahren, nach rechts werden abbiegen können;
- Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten (Starkstrommast, Minimierung des Landverbrauchs im Ost-Sektor des Anschlusses);
- Bau einer zweiten Fahrbahn zwischen dem Pueblo-Kreisel und dem Autobahnanschluss.

Abschliessend ist noch anzumerken, dass der Verkehr in dieser Zone zunehmen würde, sollte die Verbindung Marly–Posieux–Matran verwirklicht werden. Die entsprechenden Studien sind derzeit im Gang, sodass das Ausmass dieses Mehrverkehrs noch nicht bekannt ist. Auf jeden Fall aber muss für die Kreuzungen eine Kapazitätsreserve eingeplant werden, damit diese auch nach der allfälligen Verwirklichung der Verbindung Marly–Posieux zufrieden stellend funktionieren können.

Das Poyaprojekt und das Generalprojekt des CUTAF werden kaum einen Einfluss auf den Anschluss von Matran und die weiter oben besprochenen Achsen

haben. Zusammen werden diese beiden Projekte auf der Höhe vom Anschluss Freiburg-Nord nämlich eine Verkehrszunahme von lediglich 5% auf der A12 zur Folge haben. Und die Auswirkungen auf den Anschluss von Matran werden noch geringer sein.

2. Anfrage Charles Brönnimann

Am 2. November 2006 stimmte der Grosse Rat dem Dekret über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb der Kantonsstrassen in den Jahren 2006–2011 zu. Die Botschaft zu diesem Dekret enthielt eine Liste der betroffenen Objekte – darunter auch die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz (als Hauptstrasse), für die eine Studie von 1 Million Franken vorgesehen ist. Die entsprechenden Ausgaben sind für die Jahre 2008 bis 2011 geplant.

Dieses Dekret zeigt, dass sowohl die Regierung als auch das Parlament die Sorge von Grossrat Brönnimann sowie von den Einwohnerinnen und Einwohnern von Prez-vers-Noréaz bereits zur Kenntnis genommen haben. Mit dem erwähnten Betrag wird eine Studie finanziert werden, aufgrund deren die Zweckmässigkeit einer Umfahrungsstrasse abgeklärt und gegebenenfalls der Bau dieser Strasse beschlossen werden wird.

3. Schlussfolgerung

Der Staatsrat hält fest, dass die Studien für die Gesamtplanung in Bezug auf die beiden Achsen Payerne–Freiburg und Romont–Freiburg bereits existieren und schrittweise weitergeführt werden. Noch müssen punktuell einige Probleme wie die Durchfahrt gewisser Dörfer geregelt werden. Der Autobahnanschluss bei Matran und die Kreuzungen in der nahen Umgebung stellen ein kniffliges Problem dar, doch nehmen sich die betroffenen Stellen dieser Frage bereits an.

Weiter ist im Zeitraum 2008–2011 eine Studie für die Umfahrung von Prez-vers-Noréaz vorgesehen.

In Anbetracht der bekannten Elemente und der angekündigten Massnahmen ist der Staatsrat der Ansicht, dass es am sinnvollsten ist, sich auf die Lösung der bereits erkannten und derzeit untersuchten Probleme zu konzentrieren.

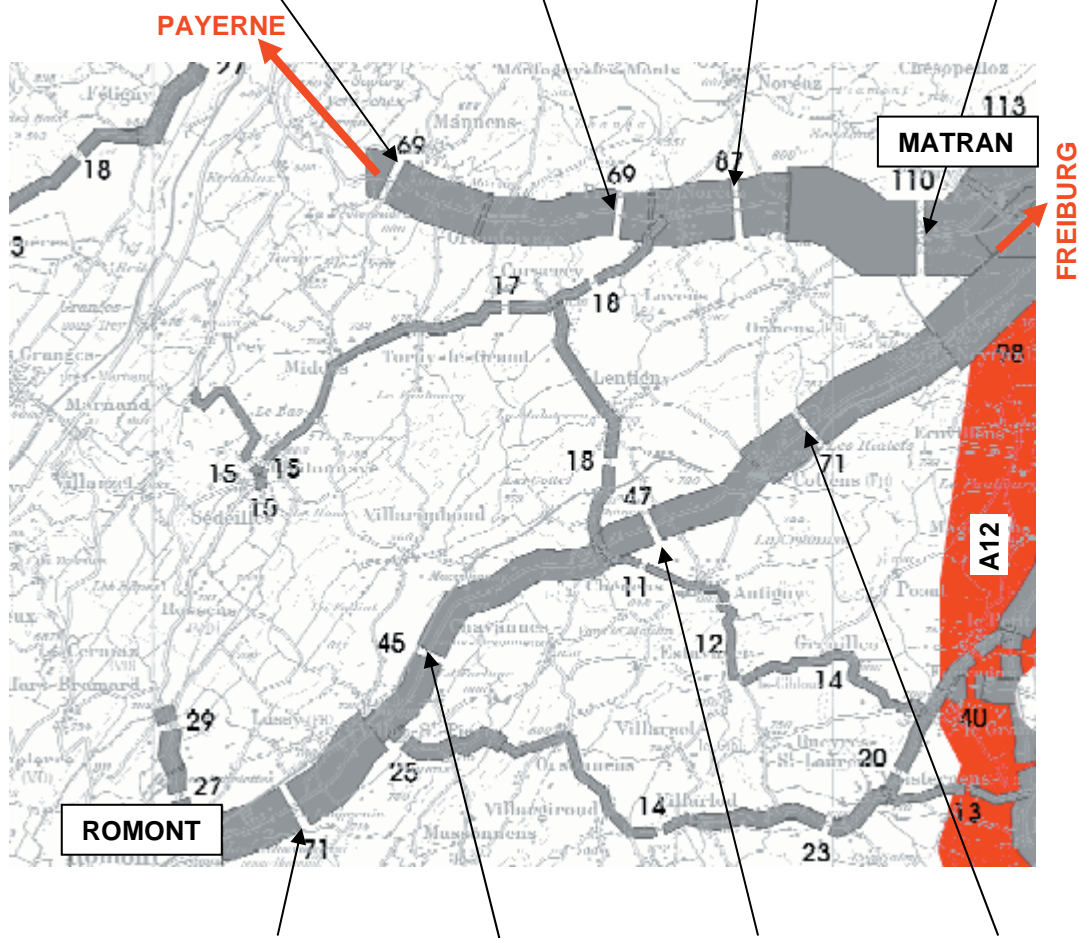
Abschliessend schlägt der Staatsrat Ihnen vor, das Postulat erheblich zu erklären und ausserdem die vorliegende Antwort als Bericht zum Postulat zur Kenntnis zu nehmen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblichenklärung dieses Postulats finden zu einem späteren Zeitpunkt statt.

Anhang: Verkehrsaufkommen

Anhang: Verkehrsaufkommen

Jahr	Durchschnittlicher täglicher Verkehr (Fz./Tag)			
1995	5'900	6'000	8'000	9'300
2000	6'900	6'900	8'700	11'000
2005	8'000	8'000	10'300	12'700
2010	8'100	8'100	11'000	13'000



Jahr	Durchschnittlicher täglicher Verkehr (Fz./Tag)			
1995	7'600	4'500	5'000	6'900
2000	7'100	4'500	4'700	7'100
2005	8'500	5'900	6'300	7'400
2010	10'200	6'100	6'700	9'300

Prognosen 2010 auf der Grundlage des Verkehrsbelastungsplans 2000

**Postulat P2010.07 Josef Fasel/Elia Collaud
(flux d'argent des impôts et taxes pour véhicules et
circulation routière, transports publics inclus, sur
la base du principe du développement durable)**

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de se prononcer dans un passé récent sur les questions soulevées par les postulants (cf. rapport sur le postulat N° 208.97 Jean-Pierre Dorand concernant les conséquences des montants insuffisants consacrés à l'entretien des routes (BGC 1999 pp. 31 à 60); réponse aux motions N° 086.05 Markus Bapst concernant l'affectation des fonds provenant de la RPLP et N° 077.04 Heinrich Heiter/Pierre-André Page concernant le transfert de 30% des recettes de la RPLP aux communes (BGC 2005 pp. 1041 à 1050)).

Le Conseil d'Etat est néanmoins prêt à présenter au Grand Conseil un rapport sur les éléments figurant dans le développement du postulat. Il remarque toutefois que les postulants font référence à des taxes de douanes. Or, le canton ne percevant pas de taxe douanière et ne recevant pas de la Confédération des parts aux taxes de douanes, hormis les droits d'entrée sur les carburants, le rapport ne traitera par conséquent pas de ce point.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat.

– La discussion et les votes sur la prise en considération de ce postulat figurent en p. 1011.

**Postulat P2010.07 Josef Fasel/Elia Collaud
(Einnahmen und Ausgaben im Bereich des strassenverkehrs [inklusive des öffentlichen Verkehrs]
auf der Grundlage der nachhaltigen Entwicklung)**

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hatte in den letzten Jahren bereits die Gelegenheit, diese Problematik zu erörtern. Als Beispiele seien erwähnt: der Bericht zum Postulat Nr. 208.97 Jean-Pierre Dorand über die Auswirkungen ungenügender Beträge für den Strassenunterhalt (TGR 1999 S. 31–60); oder die Antwort des Staatsrats auf die Motionen Nr. 086.05 Markus Bapst über die zweckgebundene Verwendung der LSVA-Gelder und Nr. 077.04 Heinrich Heiter/Pierre-André Page über die Weiterleitung von 30% der LSVA-Erträge an die Gemeinden (TGR 2005 S. 1041–1050).

Der Staatsrat ist jedoch bereit, dem Grossen Rat einen Bericht zu unterbreiten, in welchem die in der Begründung des Postulats enthaltenen Punkte behandelt werden. Allerdings muss der Staatsrat zu den Zollabgaben, die die Verfasser des Postulats ebenfalls ansprechen, einschränkend sagen, dass der Kanton weder Zollabgaben erhebt noch – mit Ausnahme des Treibstoffzoll – vom Bund an den Zolleinnahmen beteiligt wird. Entsprechend wird der Bericht diese spezifische Frage ausklammern.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat das Postulat zur Annahme.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf Seite 1011.

**Postulat P2016.07 René Kolly/Christian Ducotterd
(politique cantonale en matière d'implantation de
grandes surfaces et de centres commerciaux)**

Réponse du Conseil d'Etat

1. Problèmes posés par l'implantation des centres commerciaux

Les centres commerciaux ont connu un fort développement dans les années 80 et cet essor s'est encore intensifié ces dernières années. Le recensement fédéral des entreprises 2005 indique que le domaine du commerce de détail connaît dans le canton de Fribourg une croissance largement supérieure à la moyenne suisse. Et de nouvelles implantations ou extensions sont probables, compte tenu du développement démographique escompté.

Même si ces centres permettent une diversification de l'offre et donc, participent au développement commercial du canton, comme le reconnaissent d'ailleurs les postulants, il est indéniable que leur implantation, plus particulièrement hors des centres urbains, pose de nombreux problèmes qui ne peuvent être appréhendés que par le biais d'une analyse transversale, intégrant non seulement des éléments liés à la planification, à la mobilité et à la protection de l'environnement, mais aussi des aspects économiques et sociaux.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, il est clair que la multiplication et la dispersion des grands consommateurs de terrains que sont les centres commerciaux, entrent en conflit avec les principes de l'utilisation mesurée et l'occupation rationnelle du sol, ancrés dans la Constitution fédérale (art. 75) et concrétisés dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Il est à relever que les activités commerciales recherchent généralement les mêmes emplacements que les activités à forte valeur ajoutée, d'où l'émergence d'une nouvelle problématique: une concurrence territoriale entre les activités économiques et la nécessité de fixer des priorités en matière d'aménagement du territoire en vue de préserver des terrains pour de futures activités à forte valeur ajoutée. Par ailleurs, les secteurs destinés à ces activités se caractérisent souvent par des qualités urbanistiques faibles, contribuant à une banalisation certaine du paysage. Enfin, il s'agit de garder à l'esprit que tous les centres commerciaux autorisés ne se sont pas réalisés.

Le fort développement des centres commerciaux hors des centres urbains s'accompagne encore de toute une série d'autres effets collatéraux, non désirés. La mobilité induite par ces grands générateurs de trafic

est source de bruit et de pollution atmosphérique, des nuisances susceptibles de constituer une gêne considérable pour la population riveraine. Dans la majorité des cas, les secteurs à forte concentration commerciale se caractérisent aussi par une surcharge des réseaux de transport, avec parfois un trafic généré en des endroits mettant en péril le fonctionnement optimal du système de transport. L'exploitation de ces secteurs se traduit par une forte augmentation de pointes de charges souvent incontrôlables à la proximité des nœuds autoroutiers et par des perturbations fréquentes de la fluidité du trafic de transit sur certains axes. En outre, la desserte en transports publics, pour autant qu'elle soit assurée, ne l'est pas toujours de manière efficace. D'un point de vue social, le phénomène a des effets non négligeables sur la vie locale: les commerces de proximité disparaissent, entraînant une perte d'attractivité des centres des localités.

2. Cadre légal

S'agissant du cadre légal en vigueur, on relève que la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) attribue la responsabilité de l'aménagement local aux communes (art. 33). D'une façon générale, la loi met à disposition des différentes autorités compétentes les instruments nécessaires pour aménager le territoire et traiter les demandes de permis de construire, en analysant la conformité des projets avec les exigences légales, tout en donnant aux particuliers les moyens juridiques de faire valoir leurs droits. Au niveau de la planification cantonale, différents critères et principes pour les grands générateurs de trafics sont fixés par le plan directeur cantonal en vigueur (PDCant, Urbanisation et équipements, 4. Zones d'activités et grands générateurs de trafic) et par le plan cantonal des transports (principalement décision 2.6.3).

L'un des buts premiers de l'aménagement du territoire est de gérer les sites stratégiques de manière à promouvoir un développement territorial durable, tout en respectant les conditions-cadre, et notamment la garantie de la propriété et la liberté économique. La planification devrait permettre d'envisager les moyens dont disposent les collectivités pour assurer une localisation optimale des centres commerciaux et réduire, si possible éviter les effets non souhaités de cette localisation. Même si l'on devait considérer que le cadre légal et les instruments de planification actuels permettent de trouver des solutions adaptées pour planifier les zones commerciales et traiter les différentes demandes d'implantation, l'accentuation du phénomène constaté fait ressortir avec toujours plus de netteté les problèmes liés à:

- la coordination en matière d'aménagement (y compris entre les plans d'aménagement local des communes);
- la mobilité;
- la protection de l'environnement.

De même, elle soulève des questions fondamentales par rapport au développement économique futur et à

la stratégie de développement territorial de l'ensemble du canton.

Actuellement, certaines communes sont confrontées à des demandes concrètes de projets sur des terrains déjà affectés à des activités commerciales ou nécessitant une modification de leur réglementation. Ces demandes d'implantation renvoient les autorités communales aux problématiques évoquées ci-dessus et les contraignent à mener des réflexions par rapport à l'orientation qu'elles aimeraient donner à l'aménagement de leur territoire, compte tenu également des attentes de leur population. Le plan directeur de l'agglomération de Fribourg, en cours de consultation publique, intègre également cette problématique, puisqu'il prévoit un moratoire jusqu'au 1^{er} janvier 2020 pour les nouveaux centres commerciaux d'importance régionale prévus en dehors des centres urbains.

3. Prise de position du Conseil d'Etat

Dans le contexte actuel, et compte tenu de l'évolution récente de la situation, le Conseil d'Etat estime que la préoccupation des postulants est légitime, d'autant qu'ils ne demandent pas que le développement de ces centres soit empêché, mais qu'il soit maîtrisé. Dans la mesure où le développement durable est un but consacré par la Constitution du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'entreprendre une étude afin de dresser un bilan de la situation actuelle et d'apprécier de façon complète tous les enjeux de la problématique. Sur la base de cette appréciation, il se prononcera sur l'opportunité de définir une politique cantonale en la matière et d'instaurer de nouveaux instruments légaux ou de planification.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le postulat.

– La discussion et les votes sur la prise en considération de ce postulat figurent en p. 1013.

Postulat P2016.07 René Kolly/Christian Ducotterd

(Politik des Kantons im Bereich der Einkaufszentren)

Antwort des Staatsrats

1. Probleme im Zusammenhang mit den Einkaufszentren

Der Bau von Einkaufszentren hat in den 80er-Jahren stark zugenommen. In den letzten Jahren hat sich diese Entwicklung gar noch beschleunigt. Laut eidgenössischer Betriebszählung von 2005 wuchs der Detailhandel im Kanton Freiburg deutlich stärker an als im schweizerischen Durchschnitt. Und angesichts der vorausgesagten demografischen Entwicklung sind neue Ansiedlungen bzw. Erweiterungen wahrscheinlich.

Zwar ist unbestritten – wie auch die Verfasser des Postulats selber schreiben –, dass diese Zentren eine Diversifizierung des Angebots zur Folge haben und

damit einen Beitrag an die Entwicklung des Handels im Kanton leisten. Genauso wahr ist aber, dass der Bau solcher Zentren – besonders im Grünen – zahlreiche Probleme mit sich bringen, die nur mit einer Querschnittsanalyse erfasst werden können. Das heisst, es müssen Aspekte der Raumplanung, der Mobilität und des Umweltschutzes, aber auch wirtschaftliche und soziale Elemente in die Analyse einfließen.

Aus raumplanerischer Sicht ist festzuhalten, dass die Vervielfachung von grossen Bodenverbrauchern wie den Einkaufszentren und die Zersiedelung im Widerspruch stehen mit dem Prinzip der haushälterischen Nutzung des Bodens, das in der Bundesverfassung (Art. 75) verankert und im Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) umgesetzt ist. Hinzu kommt, dass sich der Handel in der Regel für dieselben Standorte interessiert wie die Wirtschaftszweige mit hoher Wertschöpfung. Daraus ergibt sich ein zusätzliches Problem: der Wettstreit um Boden zwischen verschiedenen Sektoren und damit verbunden die Notwendigkeit, Prioritäten im Bereich der Raumplanung zu setzen, um Parzellen für künftige Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung freizuhalten. Ausserdem ist die städtebauliche Qualität der Bauten in diesem Bereich häufig nicht sehr hoch, was zu einer Gleichförmigkeit der Landschaften führt. Und schliesslich gilt es zu beachten, dass nicht alle Einkaufszentren, die bewilligt wurden, auch tatsächlich gebaut werden.

Die starke Zunahme von Einkaufszentren ausserhalb der Siedlungszentren bringt eine ganze Reihe von unerwünschten Begleiterscheinungen mit sich: Die Mobilität, die mit diesen grossen Verkehrserzeugern einhergeht, kann für die Bewohner aufgrund der Lärmimmissionen und Luftbelastung zu einer grossen Belastung werden. In den meisten Fällen leiden die Gebiete mit einer hohen Dichte an Einkaufszentren darüber hinaus unter einer Verkehrsüberlastung. An gewissen Stellen kann dies zu einer Beeinträchtigung des Verkehrssystems führen. In der Nähe der Autobahn-Knotenpunkte hat der Betrieb in diesen Gebieten oft eine bedeutende und unkontrollierbare Erhöhung der Belastungsspitzen zur Folge. Ausserdem wird der Fluss des Transitverkehrs auf bestimmten Achsen regelmässig gestört. Des Weiteren ist die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr – so sie denn überhaupt gegeben ist – nicht immer optimal. Und schliesslich dürfen auch die sozialen Folgen nicht vergessen werden, da mit dem Verschwinden der Quartierläden auch die Attraktivität der Ortszentren abnimmt.

2. Rechtlicher Rahmen

Nach Artikel 33 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG) sind die Gemeinden für die Ortsplanung verantwortlich. Ganz allgemein kann festgehalten werden, dass das Gesetz den zuständigen Stellen die entsprechenden Instrumente zur Verfügung stellt, die für die Raumplanung und Behandlung der Baugesuche nötig sind. Es gilt sicherzustellen, dass einerseits die Projekte dem geltenden Recht entsprechen und andererseits die Einzelpersonen ihre Rechte wahrnehmen können. Die Kriterien und Grundsätze, die bei grossen Verkehrserzeugern gelten,

sind auf kantonaler Ebene im kantonalen Richtplan (KantRP, Siedlung und Ausstattung, 4. Arbeitszonen und grosse Verkehrserzeuger) und im kantonalen Verkehrsplan (hauptsächlich Beschluss 2.6.3) festgelegt.

Eines der Hauptziele der Raumplanung besteht darin, die strategischen Standorte so zu nutzen, dass eine nachhaltige räumliche Entwicklung unter Einhaltung des rechtlichen Rahmens (es sei hier namentlich auf die Grundrechte wie die Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit verwiesen) unterstützt wird. Aus der Planung sollten die Instrumente hervorgehen, über die die öffentliche Hand verfügt, um eine optimale Standortwahl für diese Einkaufszentren zu gewährleisten und um die unerwünschten Nebeneffekte solcher Einrichtungen zu mindern oder gar ganz zu vermeiden. Auch wer der Meinung ist, der heutige rechtliche Rahmen und die bestehenden Planungsinstrumente genügen, um angemessene Lösungen für die Planung von Zonen zugunsten des Detailhandels zu finden und die verschiedenen Gesuche zu bearbeiten, muss doch feststellen, dass die Zuspitzung des Phänomens immer deutlicher Schwierigkeiten in folgenden Bereichen zu Tage treten lässt:

- Koordination in der Raumplanung (auch zwischen den Ortsplanungen der Gemeinden);
- Mobilität;
- Umweltschutz.

Ausserdem stellen sich grundsätzliche Fragen zur künftigen wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung des gesamten Kantons.

Derzeit liegen bei einigen Gemeinden konkrete Gesuche für Projekte vor, die bereits für den Handel bestimmte Parzellen sowie Parzellen, für die die kommunalen Bestimmungen geändert werden müssten, betreffen. Die Gemeinden müssen sich entsprechend mit den weiter oben erwähnten Problemen und mit den Erwartungen der Bevölkerung auseinandersetzen, um zu entscheiden, welche Richtung sie der Raumplanung auf ihrem Gebiet geben wollen. Im Richtplan der Agglomeration Freiburg, der derzeit in der öffentlichen Vernehmlassung ist, wird dieses Problem ebenfalls angegangen. Konkret sieht der Richtplan ein Moratorium bis zum 1. Januar 2020 für den Bau von neuen, ausserhalb des Stadtzentrums gelegenen Einkaufszentren von regionaler Bedeutung vor.

3. Standpunkt des Staatsrats

Angesichts des heutigen Kontexts und der jüngsten Entwicklungen hält der Staatsrat die Sorge der Grossräte René Kolly und Christian Ducotterd für berechtigt – dies umso mehr, als sie den Bau solcher Zentren nicht verhindern, sondern gezielt lenken wollen. Da die nachhaltige Entwicklung in der Verfassung des Kantons Freiburg verankert ist, anerkennt der Staatsrat die Notwendigkeit einer kompletten Bestandsaufnahme (heutige Situation sowie anstehende Probleme und Herausforderungen). Aufgrund der Resultate dieser Studie wird der Staatsrat entscheiden, ob es sinnvoll ist, eine kantonale Politik in diesem Bereich zu

definieren und neue Rechts- oder Planungsinstrumente einzuführen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Staatsrat das Postulat zur Annahme.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieses Postulats befinden sich auf Seite 1013.

Initiative parlementaire N° 161.06 Solange Berset/Charly Haenni/Benoît Rey (implication du Parlement dans les collaborations intercantionales)

Réponse du Conseil d'Etat

- I L'initiative parlementaire en cause poursuit pour l'essentiel des objectifs identiques à ceux développés par la motion Markus Bapst et Benoît Rey concernant la création d'une loi sur les collaborations intercantionales (*BGC* 2005, p. 1379 et *BGC* 2006, p. 1399ss). Cette nouvelle intervention, sans exiger formellement la création d'une loi sur les collaborations intercantionales, précise toutefois deux objectifs dont les députés souhaitent la concrétisation dans la législation, à savoir la possibilité pour le Parlement de se prononcer sur le mandat de négociation, comme phase initiale d'un processus d'élaboration d'une convention intercantonale d'une part et d'autre part la participation effective d'une délégation parlementaire aux négociations relatives aux conventions importantes.
- II Dans sa réponse circonstanciée à la motion Markus Bapst/Benoît Rey, le Conseil d'Etat a non seulement examiné ces deux aspects particuliers, mais s'est prononcé d'une manière générale sur la problématique se rapportant aux relations extérieures. Tout en proposant l'acceptation de dite motion, le Gouvernement avait reconnu la nécessité d'harmoniser au mieux les activités concernées, qu'elles relèvent du niveau administratif, exécutif ou parlementaire. Il avait proposé à cet égard de rechercher une solution globale, qu'il y aura lieu de concrétiser soit dans une loi spéciale sur les relations extérieures ou les collaborations intercantionales ou encore de modifier ou d'adapter en conséquence, sur ces points, les différents actes législatifs existants. Il avait enfin rappelé qu'il veillera à associer à ce travail législatif les membres du Parlement choisis plus particulièrement parmi les députés intéressés.
- III Pour ce qui est de la présente initiative, dans la mesure où, comme déjà indiqué, elle poursuit un but identique, le Conseil d'Etat peut ainsi confirmer sa détermination. En particulier, dans un souci d'efficacité, il veillera à ce qu'un premier avant-projet de dispositif législatif soit élaboré, qui pourra comprendre plusieurs variantes et qui sera accompagné d'un rapport explicatif, comprenant notamment une partie sur les solutions adoptées par les autres cantons. Cette phase, placée sous l'autorité de la direc-

tion compétente, soit la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), le cas échéant avec l'aide d'un expert, devra durer au plus tard jusqu'à l'automne 2007. Le Conseil d'Etat, sur la base de ce rapport, constituera un groupe de travail, dont feront partie des députés, avec pour mission d'élaborer un projet législatif, dans la mesure du possible au plus tard pour la fin de l'année en cours, le Parlement devant être ainsi saisi de ce projet dans le courant de l'année 2008.

IV A signaler toutefois que dans le cadre de l'élaboration de ce projet de dispositif législatif, il y aura lieu de prendre en compte le résultat des travaux en cours, conduits dans le cadre de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), en vue de l'élaboration d'une nouvelle convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'adoption et de l'exécution des conventions intercantionales et les traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl). Or, en l'état des discussions, la proposition des députés Berset, Haenni et Rey d'impliquer les parlementaires à la négociation des conventions importantes ne peut pas être retenue aux motifs essentiels qu'il n'est guère opportun d'imposer aux autres cantons la présence de parlementaires aux séances de négociations et que cette participation serait contraire au principe général de la séparation des pouvoirs.

Il est vrai aussi que la mise en place de ce deuxième «outil» préconisé par les intervenants serait contraire à la Constitution cantonale. Il ressort en effet d'abord de l'article 111 Cst. cant. qu'il appartient au Conseil d'Etat de préparer les projets d'actes législatifs. Or, de nombreuses conventions intercantionales doivent être assimilées à de tels actes. Par ailleurs, l'art. 114 Cst. cant. prévoit «expressis verbis», au titre de relations extérieures, que c'est le Conseil d'Etat qui négocie et signe les traités intercantonaux et internationaux, sous réserve des droits du Grand Conseil. Il paraît évident que la participation parlementaire aux négociations des conventions ne peut être considérée comme un droit au sens de cette disposition.

Enfin, la participation des parlementaires à la négociation de conventions intercantionales se heurte à des problèmes concrets. A titre d'exemple, le Grand Conseil vient d'approuver l'Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Cet accord a été négocié par tous les cantons. A supposer que tous les gouvernements cantonaux aient été accompagnés de parlementaires, il eut été difficile de parvenir avec efficacité à un accord, vu le nombre important de participants à ces négociations.

En conséquence, le Conseil d'Etat est d'avis que cette deuxième proposition doit être clairement rejetée.

V Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de transformer cette initiative parlementaire en motion (art. 82 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil)

et de l'accepter, à l'exception du point se rapportant à la participation d'une délégation parlementaire à toutes négociations importantes.

– La discussion et le vote sur la prise en considération de cette motion figurent en p. 948.

Parlamentarische Initiative Nr.161.06 Solange Berset/Charly Haenni/Benoît Rey (Einbezug des Parlaments bei der interkantonalen Zusammenarbeit)

Antwort des Staatsrats

I Mit dieser parlamentarischen Initiative werden im Wesentlichen die gleichen Zielsetzungen verfolgt wie mit der Motion von Markus Bapst und Benoît Rey über die Schaffung eines Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen (*TGR* 2005, S. 1379 und *TGR* 2006 1399 ff.). Mit dem neuen Vorstoss wird zwar nicht formell die Schaffung eines Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gefordert, die Initianten formulieren jedoch zwei Zielsetzungen, die sie gerne in der Gesetzgebung umgesetzt sähen, nämlich dass dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt wird, sich einerseits zum Verhandlungsmandat als erste Phase der Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung zu äussern und andererseits mit einer parlamentarischen Delegation an den Verhandlungen zu wichtigen Vereinbarungen teilzunehmen.

II In seiner ausführlichen Antwort auf die Motion Markus Bapst/Benoît Rey ist der Staatsrat nicht nur auf diese beiden besonderen Aspekte eingegangen, sondern hat sich im Allgemeinen zur Problematik im Zusammenhang mit den Beziehungen nach aussen geäussert. Die Regierung hatte beantragt, diese Motion für erheblich zu erklären. Sie anerkannte die Notwendigkeit, die betreffenden Tätigkeiten aufeinander abzustimmen, ob sie nun in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung, der Regierung oder des Parlaments gehören. Sie hatte vorgeschlagen, in diesem Zusammenhang nach einer globalen Lösung zu suchen, die dann entweder in einem Spezialgesetz über die Aussenbeziehungen oder die interkantonale Zusammenarbeit konkretisiert werden sollte, oder darin bestehen würde, die bestehenden Erlasse in diesen Punkten entsprechend anzupassen. Der Staatsrat wollte auch dafür sorgen, dass Parlamentsmitglieder, die vor allem aus den interessierten Grossrätinnen und Grossräten ausgewählt würden, in die Gesetzgebungsarbeit miteinbezogen werden.

III Insofern als diese Initiative, wie bereits erwähnt, das gleiche Ziel verfolgt, kann der Staatsrat seinen Entschluss bestätigen. Insbesondere aus Gründen der Effizienz wird er dafür sorgen, dass ein erster Vorentwurf einer gesetzlichen Regelung ausgearbeitet wird, der mehrere Varianten enthalten kann. Im erläuternden Bericht dazu wird namentlich ein Teil den Lösungen anderer Kantone gewidmet sein. Diese Phase, die von der zuständigen Direktion, der Direktion der Institutionen und der Land- und Forst-

wirtschaft (ILFD), allenfalls mit der Unterstützung eines Experten geleitet wird, sollte bis spätestens im Herbst 2007 abgeschlossen sein. Der Staatsrat wird gestützt auf diesen Bericht eine Arbeitsgruppe bilden, der auch Grossrätinnen und Grossräte angehören werden. Diese Arbeitsgruppe hat den Auftrag, wenn möglich bis spätestens Ende Jahr einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Der Entwurf wird dem Parlament somit im Laufe des Jahres 2008 vorgelegt werden.

IV Bei der Ausarbeitung dieses Regelwerks sollten jedoch die Ergebnisse der laufenden Arbeiten der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) an einer neuen Vereinbarung über die Mitbestimmung der Kantonsparlamente im Rahmen von Annahme und Vollzug interkantonalen Abkommen und von Verträgen mit dem Ausland berücksichtigt werden (*Convention sur la participation des parlements, CoParl*). Beim heutigen Stand der Debatte kann der Antrag der Abgeordneten Berset, Haenni und Rey, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in die Verhandlungen über wichtige Vereinbarungen miteinzubeziehen, im Wesentlichen aus den Gründen nicht berücksichtigt werden, dass es kaum angebracht ist, den anderen Kantonen die Anwesenheit von Parlamentariern an den Verhandlungssitzungen vorzuschreiben, und ihre Mitwirkung mit dem allgemeinen Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar wäre.

Es trifft auch zu, dass die Schaffung dieses zweiten, von den Intervenienten befürworteten «Arbeitsinstruments» nicht mit der Kantonsverfassung vereinbar wäre. Aus Artikel 111 der Kantonsverfassung geht hervor, dass der Staatsrat für die Ausarbeitung von Erlassentwürfen zuständig ist. Da jedoch zahlreiche interkantonale Vereinbarungen mit solchen Erlassen gleichgesetzt werden müssen, sieht Artikel 114 KV, in dem es um die Beziehungen nach aussen geht, ausdrücklich vor, dass es der Staatsrat ist, der interkantonale und internationale Verträge, unter Vorbehalt der Rechte des Grossen Rates, aushandelt und unterzeichnet. Es scheint offensichtlich, dass eine parlamentarische Beteiligung an den Verhandlungen von Vereinbarungen gemäss dieser Bestimmung nicht als Recht betrachtet werden kann.

Schliesslich stösst die Mitwirkung der Parlamentarier an den Verhandlungen zu interkantonalen Vereinbarungen auf konkrete Probleme. So hat der Grosse Rat beispielsweise vor kurzem die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) genehmigt. Diese Vereinbarung wurde von allen Kantonen gemeinsam ausgehandelt. Wären alle Kantonsregierungen von Parlamentariern begleitet worden, wäre es in Anbetracht der zahlreichen Verhandlungsteilnehmer schwierig gewesen, effizient eine Vereinbarung zu treffen.

Folglich ist der Staatsrat der Ansicht, dass dieser zweite Antrag klar abgelehnt werden muss.

V Aus diesen Gründen schlägt der Staatsrat vor, diese parlamentarische Initiative in eine Motion umzuwandeln (Art. 82 Abs. 2 des Grossratsgesetzes) und sie, mit Ausnahme des Punktes zur Beteiligung einer parlamentarischen Delegation an allen wichtigen Verhandlungen, für erheblich zu erklären.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser parlamentarischen Initiative befinden sich auf Seite 948.

**Postulat N° 303.05 Nicolas Bürgisser/
Jean-Pierre Dorand**
(création d'un tramway en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly)

Résumé du postulat

Par postulat déposé le 15 décembre 2005 (*BGC* p. 1875) et développé le 15 février 2006 (*BGC* p. 315), les députés Nicolas Bürgisser et Jean-Pierre Dorand demandent au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité de créer un tramway en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly. Ils motivent leur proposition par le fait que beaucoup de villes européennes rétablissent des lignes de tramway, moyen de transport écologique, efficace et peu onéreux à l'exploitation. Ils relèvent qu'il serait possible d'utiliser la voie industrielle de la gare CFF jusqu'au Plateau de Pérolles, d'emprunter le pont de Pérolles et de desservir Marly sur un axe nord-sud jusqu'au parc de dissuasion, au pied de la descente de la Crausa.

Réponse du Conseil d'Etat

Les conditions de déplacement dans l'agglomération fribourgeoise en général et sur le Plateau de Pérolles en particulier deviennent plus difficiles avec l'accroissement des besoins de mobilité liés en partie au développement de l'Université et de la HES-SO Fribourg.

Le plan régional de la CUTAF et son projet général tendent à une meilleure gestion de la mobilité à l'échelle de l'agglomération fribourgeoise. Le Conseil d'Etat entend poursuivre son soutien actif à la CUTAF. Ainsi, par une gestion optimale de la mobilité dans l'agglomération fribourgeoise, l'attractivité et la qualité de vie du centre cantonal s'en trouveront améliorées.

Le Conseil d'Etat a déjà abordé la question de la desserte du Plateau de Pérolles dans son rapport N° 120 du 27 janvier 2004 sur le postulat N° 208.02 Nicolas Bürgisser concernant la desserte du Plateau de Pérolles par le train (*BGC* 2004, p. 328 s.). Dans sa conclusion, il évoquait la possibilité d'une variante novatrice résidant dans la construction d'un système automatique de desserte du Plateau de Pérolles avec des prolongements possibles jusqu'à des sorties d'autoroutes et indiquait que l'étude d'une telle variante serait réalisée. L'étude en question a été lancée en 2006 et ses conclusions sont attendues pour l'été 2007.

Cette étude vise à évaluer l'opportunité d'un nouveau système de transport automatique utilisant le tracé de l'ancienne voie marchandises entre la gare de Fribourg et le Plateau de Pérolles, ainsi que d'éventuelles extensions. Elle répond à la demande des postulants.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération ce postulat. Il transmettra au Grand Conseil le rapport y relatif dans le délai légal.

– La discussion et les votes sur la prise en considération de ce postulat figurent en p. 1020.

**Postulat Nr. 303.05 Nicolas Bürgisser/
Jean-Pierre Dorand**
(Tram auf eigenem Trasse zwischen dem Bahnhof Freiburg und dem südlichen Ortsteil von Marly)

Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 15. Dezember 2005 (*TGR* S. 1875) eingereichten und am 15. Februar 2006 (*TGR* S. 315) begründeten Postulat fordern die Grossräte Nicolas Bürgisser und Jean-Pierre Dorand den Staatsrat auf, zu prüfen, ob der Bau einer Tramlinie auf eigenem Trasse zwischen dem Bahnhof Freiburg und dem südlichen Ortsteil von Marly angebracht wäre. Sie begründen ihren Vorschlag damit, dass viele europäische Städte Tramlinien wieder instand stellen, da sie als ökologische, effiziente und günstig zu betreibende Transportmittel gelten. Die Verfasser des Postulats weisen darauf hin, dass es möglich wäre, die Industriegleise des SBB-Bahnhofs bis auf die Perolles-Ebene und dann die Perolles-Brücke zu benutzen, um Marly zu bedienen und so eine Nord-Süd-Achse bis zu einem Pendlerparkplatz am Fusse der Crausa zu schaffen.

Antwort des Staatsrats

Die Verkehrsbedingungen in der Agglomeration Freiburg im Allgemeinen und auf der Perolles-Ebene im Besonderen verschlechtern sich zusehends aufgrund des steigenden Mobilitätsbedürfnisses, das teilweise im Zusammenhang mit dem Ausbau der Universität und der HES-SO Freiburg steht.

Der Regionalplan des Verkehrsverbunds der Agglomeration Freiburg (CUTAF) und sein Gesamtprojekt haben zum Ziel, ein besseres Mobilitätsmanagement in der Agglomeration Freiburg zu erreichen. Der Staatsrat ist entschlossen, den CUTAF weiterhin aktiv zu unterstützen. Denn durch ein optimales Mobilitätsmanagement in der Agglomeration Freiburg kann die Attraktivität und die Lebensqualität im Kantonszentrum verbessert werden.

Der Staatsrat hat die Frage der Erschliessung der Perolles-Ebene bereits in seinem Bericht Nr. 120 vom 27. Januar 2004 zum Postulat Nr. 208.02 Nicolas Bürgisser über die Bahnerschliessung der hinteren Perolles-Ebene (*TGR* 2004, S. 330 f.) behandelt. In seiner Schlussfolgerung erwähnte er die Möglichkeit einer neuartigen Variante, die den Bau eines automatischen Verkehrssystems zur Bedienung der Perolles-

Ebene mit möglichen Verlängerungen bis zu den Autobahnausfahrten beinhaltet, und erklärte, dass er eine entsprechende Studie in Auftrag geben würde. Die fragliche Studie wurde 2006 lanciert und ihre Schlüsse sollten im Sommer 2007 vorliegen.

Mit dieser Studie wird abgeklärt, ob ein neues, automatisches Verkehrssystem auf der ehemaligen Güterbahnstrecke zwischen der Perolles-Ebene und dem Bahnhof Freiburg sowie allfällige Erweiterungen angezeigt sind. Damit antwortet diese Studie auf den Antrag der Verfasser des Postulats.

Der Staatsrat beantragt Ihnen deshalb, das Postulat erheblich zu erklären. Er wird dem Grossen Rat innerhalb der gesetzlichen Frist einen Bericht vorlegen.

– Die Diskussion und die Abstimmung über die Erheblicherklärung dieser parlamentarischen Initiative befinden sich auf Seite 1020.

Motion populaire N° 1501.06 des Jeunes Socialistes Fribourgeois (plus de sport à l'école)

Dépôt

La législation cantonale est modifiée de sorte que quatre heures de sport par semaine soient en principe assurées dans les écoles du canton de Fribourg. Un minimum de trois heures doit impérativement être respecté.

Cela implique notamment la suppression de l'article 6 alinéa 2^{bis} du règlement d'application de la législation fédérale encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles, et la modification de l'alinéa 2 du même règlement, afin de prévoir quatre heures de sport hebdomadaires.

Développement

L'importance du sport en tant qu'exercice physique dans l'éducation des jeunes est universellement reconnue. Non seulement il contribue au bien-être physique des jeunes, mais il favorise aussi la communication, le respect de l'autre, la prise de responsabilités par les jeunes et leur intégration sociale.

Une étude menée en 1999 pour le compte de l'Union européenne (*Le sport comme instrument d'intégration sociale des jeunes*) souligne que les activités sportives jouent un rôle important pour les jeunes, car elles conditionnent leur comportement dans leur future fonction professionnelle et citoyenne. D'après cette étude, la pratique du sport exige de la part du jeune qu'il assimile des choix fondamentaux comme le fait de planifier l'entraînement dans un but précis, d'économiser les moyens physiques disponibles, d'établir un bilan permanent de ses performances et de corriger les objectifs, de coordonner de manière rationnelle les phases d'entraînement et les dates de compétitions, etc. En bref, le sport est une vraie école de vie pour les jeunes!

Il est ainsi largement reconnu que la pratique du sport est un facteur très important de la santé physique et morale. Si cela vaut pour les adultes, c'est particulièrement vrai pour les jeunes, auxquels le sport donne l'occasion de se défouler, de se détendre et de pratiquer une activité physique. Or, nous constatons que les jeunes font de moins en moins de sport comme «hobby». Le rôle de l'école dans la pratique du sport doit être renforcé.

La modification proposée par notre motion populaire permettra de régler partiellement certains problèmes de santé (comme par exemple l'obésité de jeunes). Le canton du Jura a d'ailleurs annoncé en janvier 2005 le lancement d'un programme dans les écoles pour lutter contre l'obésité et nombre d'observateurs publics (Confédération, cantons) et privés (notamment les assurances) admettent que la pratique du sport permet de prévenir efficacement nombre de problèmes, qui coûteraient ensuite très cher aux collectivités publiques et privées (dépressions

et maladies cardio-vasculaires notamment). La pratique du sport donne également aux jeunes des occasions de se défouler lors de l'éducation physique à l'école, permettant ainsi de résoudre partiellement les problèmes de violence à l'école.

Le Conseil fédéral souligne dans son concept pour une politique du sport en Suisse du 30 novembre 2000 que le sport est un élément important de notre vie et, partant, de notre société, qu'il permet de donner du sens, de fonder une identité et de socialiser les individus. Le concept souligne également les effets préventifs et bénéfiques du sport pour la santé et qu'il est source de plaisir, de joie et de camaraderie.

Nous souhaitons ainsi qu'il soit possible d'assurer à l'avenir quatre heures hebdomadaires de sport à l'école, les horaires à trois heures hebdomadaires ne devant être qu'une exception. Nous demandons donc au Grand Conseil d'adapter la loi scolaire de manière à contraindre le Conseil d'Etat à supprimer les dispositions réglementaires précitées et à assurer une éducation physique adéquate. Les modalités pour la quatrième heure devront être définies par le Conseil d'Etat.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Motion M1020.07 Gilbert Cardinaux/ Michel Losey (modification de la loi sur les impôts communaux)¹

Développement

Le dépôt de la motion est motivé essentiellement par le fait que l'urbanisation du canton de Fribourg ainsi que le développement des secteurs secondaires et tertiaires s'effectue principalement sur des zones bien définies autour des centres urbains et à forte densité de population, ce que personne ne conteste. De ce fait, les régions périphériques n'ont pas droit au chapitre et ne peuvent pas bénéficier de la manne fiscale fournie par ces personnes morales.

Nous vous rappelons pour mémoire qu'en 2004 les rentrées fiscales des personnes morales se sont élevées à plus de 76 millions de francs. Sur ces 76 millions de francs plus de 22 millions proviennent de 5 communes de la Sarine seulement et 24 millions supplémentaires proviennent des communes considérées comme pôle régional de chaque district ce qui fait que plus de 60% de l'impôt des personnes morales profitent à ces communes.

Cette motion anticipe aussi la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire qui prévoit un développement encore plus prononcé des pôles et du centre fort du canton, soit l'agglomération de Fribourg. A cause de cela les communes périphériques ne pourront jamais

¹ Déposée le 15 juin 2007, BGC p. 872.

bénéficiaire du développement économique du canton. En revanche, leurs charges continueront d'évoluer et d'augmenter et cela sans recettes fiscales supplémentaires.

Pour éviter un dérapage dommageable et regrettable, il serait judicieux de pouvoir répartir un tant soit peu la manne fiscale fournie par les personnes morales selon une clef de répartition de 66% pour les communes de domiciles des personnes morales et 34% restant mis dans un pot commun et répartis sur l'ensemble des communes fribourgeoises selon la capacité financière réelle de chaque commune.

Nous vous rappelons également que l'aménagement des zones d'activités actuelles a été cofinancé par les recettes fiscales de tous les contribuables de ce canton, y compris des régions qui n'auront jamais un développement d'entreprises. Il est temps de corriger ces inégalités pour permettre un développement continu et perpétuel du canton en y intégrant l'ensemble de la population et de montrer que la solidarité cantonale existe et signifie quelque chose.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Motion M1023.07 Yvan Hunziker/Fritz Glauser
(modification de la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques/fiscalité écologique pour les voitures automobiles)

Dépôt

Les motionnaires soussignés déposent la présente motion, formulée en termes généraux, demandant au Conseil d'Etat de déposer devant le Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (RSF 635.4.1), comme suit:

«Les voitures automobiles ne sont plus imposées en fonction de la cylindrée du moteur, mais en fonction de la consommation et de la pollution.»

Développement

Le système actuel d'imposition des voitures automobiles est basé sur la cylindrée de celles-ci. Or, à cylindrée égale, les voitures automobiles ne consomment pas la même quantité de carburant et ne polluent pas avec la même intensité¹.

Il convient dès lors de changer le système d'imposition des voitures automobiles dans notre canton, pour tenir compte du principe du pollueur-payeur, d'une part, et pour encourager les conducteurs à acquérir des voitures propres et peu gourmandes en carburant, d'autre part.

¹ Pour s'en convaincre, consultez les listes de l'ATE: <http://www.ecomobiliste.ch>

Notre démarche se limite volontairement, dans un premier temps, aux voitures automobiles. Nous sommes toutefois conscients qu'il conviendra, à terme, d'introduire la fiscalité écologique pour tous les véhicules à moteur.

Cette motion se veut complémentaire à celle déposée en octobre 2005 par nos anciens collègues Denis Boivin et Cédric Castella (reprise le 15.03.07 par la députée Marie-Thérèse Weber-Gobet). Pour mémoire, cette motion N° 123.05 demande l'exonération totale de l'impôt sur les véhicules propres pour une durée fixe de cinq ans, du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2011.

Pourtant, l'Etat de Genève exonère de la taxe auto durant la première année de mise en circulation et les deux années suivantes, les voitures neuves qui répondent aux critères définis pour valoriser la réduction des rejets polluants et de la consommation².

Le secteur privé soutient également l'acquisition de véhicules propres. Ainsi, par exemple, la BCGE offre un taux préférentiel de leasing pour le financement de véhicules neufs qui consomment peu de carburant et émettent moins de polluants nocifs.

Le canton de Fribourg, dont le slogan de la Promotion économique est «High-tech in the Green», se doit absolument de montrer l'exemple, pour que les beaux slogans ne restent pas de vaines paroles. C'est en mettant en vigueur le genre de mesures pragmatiques proposées par la présente motion que nous arriverons à améliorer l'air que respireront nos enfants et à freiner tant que faire se peut les dégâts du réchauffement climatique.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente du Conseil d'Etat, Madame et Messieurs les Conseiller(ère)s d'Etat, l'expression de nos sentiments distingués.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Motion M1024.07 René Fürst/Markus Bapst
(nouvelle loi cantonale sur les eaux – introduction d'un fonds de revitalisation de cours d'eau)

Dépôt

Afin d'encourager les projets de revitalisation de cours d'eau dans un but écologique, nous proposons la création d'un fonds de revitalisation alimenté par 10% des redevances de concession uniques et annuelles perçues pour l'utilisation de la force hydraulique. Ce fonds subventionnerait des mesures de revitalisation en plus des subventions prévues dans le projet de loi. **Prélevées sur les redevances de concession uniques, ce fonds ne constitue nullement un impôt supplémentaire.**

² <http://www.geneve.ch/voiturepluspropre/welcome.html>

Développement

Les revitalisations redonnent aux cours d'eau leur dynamique naturelle et restaurent les habitats naturels abritant une flore et faune typiques ainsi que les liaisons entre milieux aquatiques et riverains.

Outre ce gain pour la faune et la flore, un cours d'eau proche de son état naturel aura une meilleure capacité d'autoépuration, donc une meilleure qualité de l'eau. Il est donc très important pour la santé de nos cours d'eau que la loi encourage les initiatives de ce genre.

Il en va aussi du bien-être de l'Homme, qui aime se détendre dans des paysages d'une grande beauté. De plus, de tels paysages sont également un atout pour l'économie touristique.

Enfin, les aménagements proches de la nature sont meilleur marché à long terme et donnent du travail aux entreprises locales.

Pourtant le canton a relevé un état sanitaire mauvais, voire critique, sur près de la moitié des tronçons examinés (605 km) sous l'angle physico-chimique et biologique. Quant aux résultats de l'inventaire écomorphologique réalisé par le canton, ils stipulent que sur 325 km de cours d'eau fribourgeois analysés, 62.2% ne sont plus dans un état naturel. (*Canton de Fribourg, Etat de l'environnement, août 2006, DAEC, SEN*)

Au vu de ces résultats, une estimation grossière des besoins financiers pour les revitalisations des cours d'eau dans un état insatisfaisant selon l'inventaire écomorphologique du canton se monte à **150 millions de francs**. (Selon les spécialistes, la revitalisation coûte entre 500 francs et 1000 francs le mètre selon le type de cours d'eau et le contexte)¹. Actuellement, la section lac et cours d'eau estime entre 1.5 et 2 millions par an les montants investis dans des projets d'aménagement de cours d'eau avec une forte composante revitalisation (sur les 4.5 à 6 millions investis dans tous les types de projets d'aménagement de cours d'eau).

Dans le canton de Fribourg, les redevances hydrauliques équivalent à 6.7 millions de francs par an. Le financement spécial serait donc de 670 000 francs par an. Il permettrait de dynamiser les projets de **revitalisation** dans le canton et **l'acquisition des terrains nécessaires** à leur réalisation.

Le projet de loi prévoit un subventionnement maximal cantonal et fédéral de 71.5%. Il introduit une subvention supplémentaire **exceptionnelle** de 20% au maximum pour des travaux de revitalisation de cours d'eau selon leur intérêt écologique. Ces 20% supplémentaires seront issus du budget général du canton et seront accordés à titre exceptionnel. De plus, un projet de revitalisation qui ne serait pas prévu dans un Plan directeur de bassin versant ne pourrait pas en bénéficier. Or la réalisation de ces plans directeurs va prendre du temps. En outre, avec la nouvelle RPT, il est probable que l'enveloppe forfaitaire de la Confédération pour le canton de Fribourg soit moins importante que le

subventionnement actuel. Le financement des revitalisations de cours d'eau comporte donc de nombreuses incertitudes quant aux sommes disponibles sur le long terme.

La part de 20 à 30% des coûts qui revient aux **communes** est souvent dissuasive pour ces dernières qui ont déjà bien d'autres charges et malheureusement souvent d'autres priorités que l'environnement. Il s'ensuit que les communes ne réalisent pas de projets de revitalisation, si importants d'un point de vue environnemental mais également humain. En outre, les projets de revitalisation de cours d'eau se trouvent souvent freinés pour des questions de **maîtrise foncière**. Ce sont là des éléments décisifs dans la réussite de ce type de projets. Le fonds de revitalisation encouragerait donc les communes à être plus actives dans ce domaine. Cf. graphique «*répartition des coûts d'un projet de revitalisation*».

Ce système de fonds permettrait de compléter le financement des petits et grands projets de revitalisation purement écologiques (aujourd'hui quasi inexistants), et de soutenir la composante revitalisation dans d'autres projets d'aménagement de cours d'eau (protection contre les crues, entretien, améliorations foncières,...) Le fonds permettrait et faciliterait l'acquisition des terrains et/ou la compensation des propriétés foncières. Des procédures d'expropriation pénibles pourront ainsi être évitées.

Ce système subventionnerait:

- Les mesures de régénération d'aspect naturel des cours d'eau
- Les mises en valeur écologiques supplémentaires des ouvrages de protection contre les crues
- Les revitalisations des zones alluviales
- Les remises à ciel ouvert
- Le rétablissement de la migration des poissons, les frayères et les refuges
- La mise en valeur de paysages proches des cours d'eau
- Les achats de terrain et les indemnités uniques
- Les mises en valeur écologiques supplémentaires liées à d'autres projets

Il offre encore d'autres avantages:

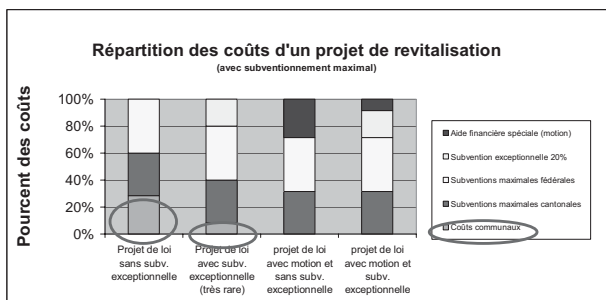
- Une **garantie financière sans impôt supplémentaire** pour la réalisation de projets de revitalisation à but écologique et pour l'achat des terrains nécessaires. Prélevé sur des redevances déjà existantes, il ne charge ni les usines électriques, ni les consommateurs de courant.
- Un **financement durable** rendant possible la **planification** sur le long terme.

Nous proposons donc la création d'un fonds de revitalisation alimenté par 10% des redevances de concession uniques et annuelles perçues pour l'uti-

¹ 203 km multiplié par CHF 750 000.- = ~ 150 millions de francs

lisation de la force hydraulique. Ce fonds subventionnerait des mesures de revitalisation en plus des subventions prévues dans le projet de loi (subventions cantonales, subventions fédérales, y compris subvention supplémentaire exceptionnelle de 20%). Prélevées sur les redevances de concession uniques, ce fonds ne constitue nullement un impôt supplémentaire. Tout projet de qualité, sans minimum ni maximum subventionnable, pourrait bénéficier de cette aide financière spéciale.

Le fonds de revitalisation du canton de Berne, introduit en 1998, a déjà permis la réalisation de 416 projets en huit ans, subventionnés par le fonds spécial à hauteur de 24.5 millions de francs. Preuve qu'il a sa nécessité. Dans le canton de Fribourg, les redevances sont certes plus modestes, mais le territoire est également plus petit. Ce serait néanmoins une aide financière appréciable pour les petits et les grands projets.



– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Motion M1024.07 René Fürst/Markus Bapst (Neues Gesetz über die Gewässer – Einführung eines Fonds für die Revitalisierung von Gewässern)

Begehren

Um die Revitalisierung von Wasserläufen als ökologisches Ziel zu begünstigen, schlagen wir die Schaffung eines Fonds vor, der durch 10% der Abgaben für die einmaligen und jährlichen Konzessionen aus der Nutzung der Wasserkraft gespeisen wird. Dieser Fonds würde die Massnahmen zur Revitalisierung zusätzlich zu den im Gesetz vorgesehenen Massnahmen subventionieren. **Da dieser Fonds nur durch die schon bestehenden Abgaben der Konzessionen gespeisen würde, stellt er keine zusätzliche Steuer dar.**

Begründung

Die Revitalisierungsmassnahmen geben den Flussläufen die Dynamik zurück und stellen die natürlichen Voraussetzungen für eine typische Flora und Fauna wieder her. Ebenso wird die Verbindung zwischen Wasser und Ufergebieten wieder hergestellt.

Neben diesen Auswirkungen auf Flora und Fauna haben revitalisierte Wasserläufe auch einen höheren Grad an Selbstreinigungskraft und folglich saubereres

Wasser. Es ist daher für die Gesundheit unserer Wasserläufe wichtig, dass das Gesetz solche Massnahmen unterstützt.

Letztlich geht es auch um das Wohlbefinden der Menschen, die sich in der Natur erholen. Solche Wasserläufe stellen ebenfalls einen Pluspunkt für den Tourismus dar.

Auf lange Sicht sind die naturnahen Massnahmen billiger und verschaffen den lokalen Unternehmen Arbeit beim Bau und späteren Unterhalt.

Der Kanton hat fast auf der Hälfte der Fluss- und Bachläufe einen schlechten, ja kritischen Zustand in physikalisch-chemischer und biologischer Hinsicht festgestellt. Der Kanton hat auch die Ökomorphologie (Mass für die Natürlichkeit von Fliessgewässern) der Fliessgewässer untersucht (325 km). Dabei musste festgestellt werden, dass 62.5% der untersuchten Fliessgewässer nicht mehr im natürlichen Zustand sind. (Kanton Freiburg, Umweltbericht, August 2006, RUBD, AfU)

In Anbetracht dieser Resultate muss man von einem Bedarf von 150 Millionen Franken ausgehen, um die Wasserläufe, die einen unbefriedigenden Zustand aufweisen, zu revitalisieren. (Nach den Spezialisten kostet eine Revitalisierung zwischen 500 und 1000 Franken pro Laufmeter je nach Typus, Zustand und Umfeld). Im Augenblick schätzt die Sektion Gewässer des Tiefbauamtes, dass von den 4,5 bis 6 Millionen Franken, die für alle Arten von Sanierungen der Wasserläufe ausgegeben werden, 1,5 bis 2 Millionen Franken pro Jahr für die Sanierung von Wasserläufen mit einer starken Revitalisierungskomponente eingesetzt werden.

Im Kanton Freiburg betragen die Abgeltungen für die Konzessionen 6,7 Millionen. Der in den Fonds eingebrachte Betrag wäre also rund 670 000 Franken pro Jahr. Er würde die Dynamisierung von Revitalisierungsmassnahmen erlauben sowie den Kauf von benötigtem Land unterstützen.

Das Gesetzesprojekt sieht eine kantonale und eidgenössische Subvention von höchstens 71,5% vor. Eine zusätzliche ausserordentliche Subvention von höchstens 20% ist möglich für Revitalisierungsmassnahmen. Diese 20% werden dem allgemeinen Budget des Kantons entnommen und werden nur ausnahmsweise gewährt. Ein Revitalisierungsprojekt, das in einem Richtplan eines Einzugsgebiets nicht vorgesehen ist, erhält keine Subvention. Die Realisierung solcher Richtpläne braucht Zeit. Zudem ist mit dem neuen Lastenausgleich (NFA) zu erwarten, dass wegen Pauschalsubventionierung ein Beitrag weniger hoch ausfällt, als die derzeitigen Subventionen. Es ist auf lange Sicht sehr unklar, wie hoch die Summen für Revitalisierungsmassnahmen sein werden.

Die **Gemeinden**, welche 20–30% der Kosten übernehmen müssen, sind oft wenig geneigt, etwas im Bereich der Gewässerrevitalisierung zu unternehmen, da sie oft andere Prioritäten haben und die anfallenden Kosten allzu hoch erscheinen. Dazu kommt, dass solche Projekte häufig an Fragen des Landbesitzes scheitern. Der

Revitalisierungs-Fonds könnte hier zumindest teilweise Abhilfe schaffen (siehe die Graphik am Ende).

Das System eines Fonds würde es erlauben, kleine und grosse, heute praktisch nicht existierende, rein ökologische Revitalisierungsprojekte zu unterstützen und die Revitalisierungskomponente in anderen Projekten (Schutz gegen Überschwemmung, Unterhalt, Güterzusammenlegung) zu unterstützen. **Der Fonds würde auch den Erwerb von Land oder der Kompensationsverfahren vermieden werden könnten.**

Dieses System würde Folgendes subventionieren:

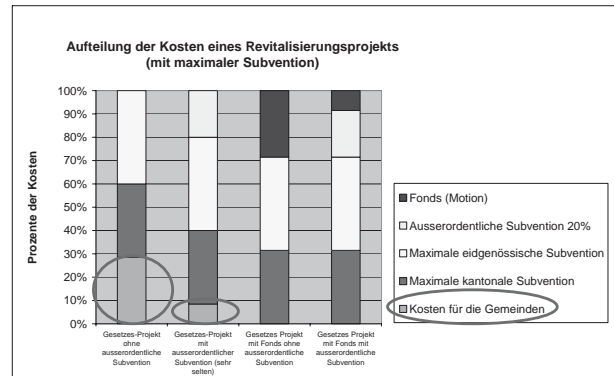
- Die Massnahmen zur Regeneration von Wasserläufen
- Ökologische Aufwertung von Massnahmen gegen Überschwemmungen
- Revitalisierung von Auengebieten
- Offenlegung von Bächen
- Massnahmen, um die Migration der Fische zu erleichtern, Laichplätze und Verstecke anzulegen
- Die Aufwertung der Landschaft in der Nähe von Flussläufen
- Kauf von Land und einmalige Entschädigungen
- Die zusätzliche ökologische Aufwertung, welche mit andern Projekten verbunden ist (Biotopverbund).

Die Einrichtung eines Fonds hat noch andere Vorteile

- **Eine finanzielle Garantie ohne zusätzliche Steuer**, da der Fonds durch schon bestehende Abgaben gespiesen wird, belastet er weder die Elektrizitätswerke noch den Strom-Konsumenten.
- Eine **nachhaltige Finanzierung**, welche eine **langfristige Planung** erlaubt.

Wir schlagen also vor, einen Fonds einzurichten, welcher durch 10% der Abgaben für die einmalige und jährliche Konzession der Nutzung der Wasserkraft gespiesen wird. Dieser Fonds würde Revitalisierungsmassnahmen über die im Gesetz vorgesehenen Subventionen hinaus finanzieren (kantonale, eidgenössische Subventionen plus ausserordentliche Subvention von 20%).

Der Revitalisierungsfonds des Kantons Bern, welcher 1998 eingeführt wurde, hat in 8 Jahren bereits die Realisierung von 416 Projekten erlaubt, welche mit 24,5 Millionen subventioniert wurden, was seine Notwendigkeit beweist. Im Kanton Freiburg sind die Abgaben bescheidener, aber das Territorium ist auch kleiner, und ein solcher Fonds wäre auf jeden Fall eine Hilfe für kleine und grosse Projekte.



- Der Staatrat wird in der gesetzlichen Frist auf diese Motion antworten.

Motion M1025.07 Pierre-André Page/Jean-Claude Rossier (mensualisation de la perception de l'impôt cantonal et de l'impôt fédéral direct des personnes physiques)

Dépôt et développement

Selon la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) le Conseil d'Etat arrête le terme général d'échéance et le terme général d'échéance des acomptes de l'impôt sur le revenu, la fortune, le bénéfice et le capital. Il peut déléguer au Service cantonal des contributions la compétence de fixer certaines échéances, soit actuellement 9, allant du mois de mai de l'année en cours jusqu'au mois de janvier de l'année suivante. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, il est perçu par le Canton, conformément à la loi fédérale (LIFD) qui, au chapitre 2 «Echéance», permet de le prélever par acomptes, possibilité qui n'est pas offerte par le Canton aux contribuables puisque prélevé une fois par an, soit à la fin du mois de mars.

Force est de constater que, depuis plusieurs années, la plupart des contribuables ont vu leur revenu progresser, sans oublier l'augmentation notoire des familles dans lesquelles, pour des raisons financières ou autres, les deux parents exercent une activité lucrative.

Le corollaire sous-estimé par beaucoup de contribuables est évidemment l'augmentation de l'imposition fiscale cantonale et fédérale et, par voie de conséquence, du montant des acomptes.

En outre, le nombre de mères et de pères séparés ou divorcés se trouvant dans une situation financière précaire est en constante progression.

Dans ce sens, par cette motion, afin de mieux répartir la charge fiscale (comme pour les personnes soumises à l'impôt à la source), nous invitons le Conseil d'Etat à modifier l'article 201 al.1 de la loi cantonale (LICD) en fixant le nombre d'acompte à 12 et à appliquer le même procédé pour l'impôt fédéral direct comme le permet la loi fédérale (LIFD).

– Le Conseil d’Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

**Motion M1026.07 Jean-Claude Rossier/
Pierre-André Page**
(encourager la garde des enfants au sein de la famille)

Dépôt et développement

Le système fiscal actuel favorise un modèle de famille dans lequel les deux parents exercent une activité lucrative et doivent de ce fait très souvent recourir à des structures ou personnes extérieures pour garder leurs enfants. A cet effet, la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD) autorise la déduction des frais de garde usuels effectifs des enfants âgés de moins de 12 ans jusqu’à concurrence de 4000 francs par enfant (art. 36g).

Pour les mères (ou, plus rarement, les pères) qui décident de renoncer à exercer une activité lucrative pour assumer la garde de leurs enfants, aucune déduction n’est possible. De ce fait, ils sont doublement désavantagés, puisque:

- d’une part, ils acceptent de limiter leur revenu
- d’autre part, par le biais de leurs impôts, ils n’en contribuent pas moins à subventionner des structures de garde des enfants qu’ils ne sollicitent pas.

Par là, au lieu de valoriser le rôle des mères (ou des pères) qui assument totalement la garde de leurs enfants, l’Etat contribue à pénaliser le travail des parents qui font le choix de renoncer à une carrière professionnelle pour le bien de leur famille.

Autrement dit, par cette forme de discrimination, l’Etat ne contribue ni à la mise en valeur de la famille traditionnelle – dont l’importance n’est plus à démontrer pour créer les conditions les plus favorables à un sain épanouissement des enfants et des adolescents – ni à la prévention des diverses tentations auxquelles les jeunes sont exposés dans notre société.

Certes, les familles dans lesquelles les deux parents exercent une activité lucrative sont de plus en plus nombreuses. Certaines femmes (surtout) étant aujourd’hui obligées de travailler pour contribuer à l’entretien de leur famille, qui, sans cela, se trouverait dans une situation financière très difficile. Les pères et les mères séparés ou divorcés élevant seuls leurs enfants sont eux aussi de plus en plus nombreux. Il ne s’agit ni d’ignorer ces situations parfois extrêmement précaires et qui méritent l’attention et le soutien de l’Etat ni de remettre en cause l’utilité des crèches.

Ce qu’il s’agit de faire, en revanche, c’est au moins d’éviter que, par des conditions-cadres inappropriées (à commencer, précisément par la fiscalité), l’Etat décourage le modèle de la famille traditionnelle et plus particulièrement la garde des enfants au sein de la famille. A défaut de l’égalité, c’est la forme d’équité

qu’il convient de rétablir afin de favoriser aussi fiscalement les parents dont un des deux conjoints choisit de rester à la maison pour s’occuper des enfants.

Dans ce sens, nous invitons le Conseil d’Etat, par cette motion, à ajouter un alinéa à l’article 36 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD), prévoyant pour les mères ou les pères qui éduquent leurs enfants dans le cadre familial une déduction au moins équivalente au maximum du montant prévu à l’article 36 let. g de cette même loi (soit au moins 4000 francs par enfant).

– Le Conseil d’Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Motion M1027.07 Olivier Suter/Jean-François Steiert
(bilinguisme à l’école)

Dépôt

Par la présente motion, nous demandons au Conseil d’Etat de renforcer, par une disposition dans la loi scolaire, l’apprentissage de la langue partenaire dans les écoles fribourgeoises afin de concrétiser – en mettant en œuvre les ressources humaines et financières nécessaires – la notion de canton bilingue.

Nous demandons au Conseil d’Etat que cette disposition amène les enfants à se plonger dans l’apprentissage de la deuxième langue nationale dès l’école enfantine, puis à développer et à renforcer leurs connaissances de l’autre langue tout au long de leur parcours scolaire obligatoire.

Nous demandons que l’expérience et la pratique de la langue partenaire se poursuivent dans l’ensemble des filières du secondaire II.

Nous demandons enfin que ces mesures soient accompagnées d’un renforcement de l’apprentissage de connaissances culturelles qui favorisent le rapprochement, la compréhension et le respect entre les deux communautés linguistiques de notre canton.

Développement

Le canton de Fribourg possède une situation culturelle et géographique exceptionnelle. Faisant pont entre les deux plus importantes cultures de Suisse et d’Europe occidentale, il est placé au centre du continent et au croisement des routes qui le traversent du nord au sud et de l’est à l’ouest. Deux communautés linguistiques se côtoient dans sa capitale depuis sa fondation en 1157. Son Université est l’une des seules bilingues d’Europe. La Haute Ecole pédagogique et d’autres institutions de formation pratiquent le bilinguisme intégré et l’enseignement bilingue.

Alors que toutes les chances sont de son côté, force est de constater que notre canton n’exploite que trop peu la mine d’or sur laquelle il est assis. Si chaque citoyen peut s’adresser aux autorités et recevoir d’elles des in-

formations en français et en allemand, Fribourg n'est pour le reste que très incomplètement parvenu à traduire par des actes concrets le bilinguisme qu'il affiche régulièrement comme étant l'une de ses spécificités, ce qui se traduit notamment par des pertes d'emplois au bénéfice d'autres régions situées dans la zone frontalière des langues.

Pour rendre le bilinguisme progressivement effectif en terre fribourgeoise, il est important qu'il soit pratiqué de manière systématique et intensive dans les écoles du canton. En rendant le bilinguisme accessible à tous dès le plus jeune âge, au moment où l'apprentissage d'une langue par immersion se fait pratiquement sans effort, en lui attribuant une place de choix tout au long du parcours scolaire des jeunes fribourgeois, on pourra avec raison et sans rougir présenter le bilinguisme dans un futur proche comme une des particularités, un des atouts et une des fiertés de notre canton.

Sur le plan des profits, la pratique véritable du bilinguisme dans notre canton permettra d'augmenter la chance des citoyens de trouver un emploi, ici ou ailleurs. Elle augmentera aussi les chances du canton de voir des entreprises venir s'y installer.

Le sujet évoqué dans cette motion a déjà fait l'objet de nombreuses études ainsi que de recommandations des conférences intercantionales de l'instruction publique. Additionnées aux expériences et aux pratiques développées en Suisse et dans le monde autour du bilinguisme et du multilinguisme, ces études et recommandations devraient constituer une base suffisante pour élaborer un projet de loi sur la question que nous soulevons.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Motion M1028.07 Bureau du Grand Conseil (modification de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques [motion populaire])

Dépôt

Par voie de motion, nous demandons de supprimer l'alinéa 2 de l'article 136d LEDP qui stipule que:

«La signature d'une même liste par des personnes exerçant leur droit de vote dans des communes différentes est autorisée.»

Développement

Le Bureau demande de supprimer l'alinéa 2 de l'article 136d LEDP, soit de ne pas autoriser des personnes provenant de communes différentes dans le canton de Fribourg ou domiciliées à l'étranger et bénéficiant de la citoyenneté active en matière cantonale d'apposer leur signature sur une même liste (un formulaire), afin de simplifier le travail du Secrétariat du Grand Conseil et des administrations

communales dans les opérations de contrôle des signatures.

En effet, bien que cette disposition ait été adoptée il y a à peine une année par le Grand Conseil, après seulement quelques mois d'application de ce nouvel outil démocratique, instauré par la Constitution, il apparaît déjà que le temps nécessaire à la vérification des signatures (en moyenne 2000 à 3000 signatures par motion) et à leur dénombrement est disproportionné, même si le nombre de signatures requises pour valider la motion populaire ne s'élève qu'à 300.

C'est donc bien par souci d'efficacité, qui ne limite en rien les droits démocratiques, que le Bureau vous propose la suppression de cet alinéa (exigence de listes de signatures par commune).

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Motion M1029.07 Bruno Boschung/Albert Studer (Erhöhung der maximalen Dauer des Polizeigewahrsams für Jugendliche)

Begehren und Begründung

Die heutige kantonale Gesetzgebung (Gesetz über die Jugendstrafrechtspflege) limitiert die zeitliche Dauer des Polizeigewahrsams in Art. 37 für Jugendliche bis 15 Jahren auf 6 Stunden und für Jugendliche über 15 Jahren auf 12 Stunden. Für Erwachsene beträgt die maximale Dauer nach heutigem Gesetz 24 Stunden.

Die meisten Kantone sehen heute noch (ausser beispielsweise der Kanton Zürich, wo einheitlich 24 Stunden gelten) einen Unterschied der maximal möglichen Dauer des Polizeigewahrsams zwischen Minderjährigen und Erwachsenen vor. Dies wohl nach wie vor mit der Begründung, dass davon ausgegangen wird, dass die Polizeiarbeit sich bei Minderjährigen Delinquenten weniger aufwändig und schwierig gestaltet, als bei Erwachsenen, was in vielen Fällen wohl auch zutrifft. Zum anderen will man damit – auch zu Recht – dem Grundsatz nachleben, wonach bei Jugendlichen Straftätern deren Schutz und Erziehung sowie die weitere persönliche Entwicklung in der Gesellschaft im Vordergrund stehen.

Allerdings wird festgestellt, dass die den Polizeikräften in unserem Kanton heute zur Verfügung stehende Zeit von lediglich 6, bzw. 12 Stunden für eine seriöse Arbeit nicht ausreicht. Oftmals sind festgenommene Minderjährige infolge von hohem Alkohol- oder Drogenkonsum erst nach einigen Stunden vernehmungsfähig. Bei ausländischen Straftätern gestaltet sich zudem alleine die Klärung von Herkunft und Identität aus sprachlichen und anderen Gründen derart zeitintensiv, dass für weitergehende Abklärungen kaum Zeit zur Verfügung steht. Diesen Aspekt machen sich organisierte Verbrecherbanden übrigens ganz bewusst zu Nutze, indem sie für ihre kriminellen Machenschaften

ganz bewusst Minderjährige einsetzen. Ein Grossteil der von Jugendlichen begangenen Straftaten ereignet sich zudem am Wochenende und während der Nacht, wo sich die Polizeiarbeit infolge der eingeschränkten personellen Ressourcen ohnehin schwieriger gestaltet als normal.

Die heutige kurze Dauer des maximal möglichen Polizeigewahrsams ist einer effizienten Begegnung der Jugendkriminalität nicht förderlich und behindert insbesondere oft griffige erzieherische und präventiv wirkende Massnahmen bei Wiederholungstätern. Der Ermittlungsrichter der Jugendstrafkammer ist infolge der spärlich vorhandenen polizeilichen Ermittlungsergebnisse, die bei «Nacht und Nebel» und unter hohem Zeitdruck erarbeitet werden müssen, oft nicht in der Lage eine Untersuchungshaft anzuordnen. Die Straftäter werden mit der Begründung der Unschuldsvermutung früh aus dem Polizeigewahrsam entlassen, die erzieherische Wirkung eines längeren Aufenthalts im Gewahrsam der Polizei geht verloren und die Ermittlungen müssen praktisch von vorne beginnen.

Zudem gilt es zu erwähnen, dass die heutige kurze Dauer des Polizeigewahrsams nicht nur die Effizienz behindert, sondern der Allgemeinheit auch hohe Kosten verursacht. So sieht das Gesetz in Artikel 40 nämlich vor, dass der Jugendliche beim Anordnen einer Untersuchungshaft von mehr als 24 Stunden, was infolge der kurzen Dauer des Polizeigewahrsams in vielen Fällen eben nötig wird, Anrecht hat auf einen amtlichen Verteidiger. Das Bestellen eines Pflichtverteidigers kostet den Steuerzahler rund Fr. 180.00 pro Stunde und belastet das dafür vorgesehene Budget Jahr für Jahr mehr. So ist es nicht selten, dass das dafür vorgesehene Budget bereits zur Jahreshälfte mehr oder weniger ausgeschöpft ist und die zuständigen Stellen dazu verleiten könnte, eine Untersuchungshaft aus finanziellen Aspekten nicht anzuordnen.

Aufgrund dieser Feststellungen, d.h. im Sinne eines Beitrags:

- zur Erhöhung des Handlungsspielraums und der Motivation für die Polizeikräfte
- zur Effizienzsteigerung in der Aufklärung und Ahndung von Straftaten Minderjähriger
- zur Erhöhung der erzieherischen und präventiven Wirkung einer Polizeifestnahme, besonders bei Wiederholungstätern
- zur Senkung der staatlichen Verfahrenskosten
- zur Wahrung der Polizeiautorität

beantragen wir mit dieser Motion die Abänderung des Artikels 37 des Gesetzes über die Jugendstrafrechtspflege wie folgt:

Absatz 1

«Der Polizeigewahrsam darf bei Jugendlichen, der das 15. Altersjahr nicht vollendet hat, nicht länger als **12 Stunden** und bei einem über 15 Jahre alten Jugendlichen nicht länger als **24 Stunden** dauern»

Mit dieser Gesetzesänderung stellen wir die über 15-Jährigen auf denselben Stand wie die Erwachsenen, differenzieren uns aber für die unter 15-Jährigen weiterhin mit lediglich 12 Stunden. Zudem sei erwähnt, dass es sich auch weiterhin um eine maximale Dauer handelt, d.h. auch weiterhin nicht in jedem Fall ohne weiteres angewendet werden muss, wenn es die Situation nicht erfordert.

Wir danken dem Staatsrat für die Prüfung dieser Motion. Es ist ein echtes Anliegen der Bevölkerung des Kantons Freiburg, dass Straftaten von Minderjährigen, zu deren eigenem Schutz, mit einer möglichst hohen Effizienz begegnet wird. Mit dieser Massnahme würde dazu ein Beitrag geleistet.

– Der Staatsrat wird in der gesetzlichen Frist auf diese Motion antworten.

Motion M1030.07 Charly Haenni/Markus Ith (loi sur le personnel)

Dépôt

Nous demandons de porter le congé parental de 2 à 5 jours.

(Sig.) Charly Haenni et Markus Ith, députés.

Motion M1031.07 Denis Grandjean (modification de la loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation [loi scolaire] [prolongation de la scolarité])

Dépôt et développement

L'article 34, chiffre 1, de la loi scolaire permet au directeur d'école d'autoriser un élève à accomplir au terme de sa scolarité obligatoire une première et exceptionnellement une deuxième année supplémentaire au cycle d'orientation.

Au chiffre 2 du même article, les dispositions relatives à la gratuité et au lieu de fréquentation de l'école durant la scolarité obligatoire sont applicables. La gratuité est aussi assurée, sauf pour les frais de transport d'un cercle scolaire à l'autre, lorsque la fréquentation d'une école de l'autre langue du canton est autorisée pour favoriser l'apprentissage de cette langue.

Par ma motion, je désire modifier ce chiffre 2 en ne gardant que:

² les dispositions relatives à la gratuité et au lieu de fréquentation de l'école durant la scolarité obligatoire sont applicables. La gratuité est aussi assurée pour les frais de transport.

Notre canton doit promouvoir et favoriser le bilinguisme pour tous les adolescents effectuant une dixième année

d'école obligatoire, quelque soit les moyens financiers des parents. Actuellement, la situation pourrait être qualifiée de cocasse ou discriminatoire dans un canton bilingue en refusant la prise en charge de ces frais. Un élève de Bulle qui effectuerait une dixième année scolaire à Châtel-Saint-Denis bénéficierait de la gratuité des frais tandis que s'il se rendait à Tafers afin d'améliorer son allemand les frais de transport seraient à la charge des parents.

– Le Conseil d'Etat répondra à cette motion dans le délai légal.

Postulat P2021.07 Hubert Zurkinden/Olivier Suter (Nachhaltige Entwicklung)

Begehren

Bei den zwingenden Anpassungen für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung ist als erste Anpassung die Ausarbeitung von Ausführungsbestimmungen zu einer nachhaltigen Entwicklung aufgeführt. Wir fordern den Staatsrat auf, für die Umsetzung des entsprechenden Artikels (Art. 3, Absatz 1 h) der Kantonsverfassung die Einführung folgender Massnahmen zu prüfen:

- Erarbeitung einer kantonalen lokalen Agenda 21
- Schaffung einer departementsübergreifenden Amtsstelle
- Schaffung einer kantonalen Kommission für eine nachhaltige Entwicklung
- Vorschläge zur Finanzierung der neuen Amtsstelle und deren Aktivitäten sowie der Projekte einer nachhaltigen Entwicklung

Begründung

Eines der Staatsziele ist die nachhaltige Entwicklung (Art. 3 Abs. 1, h). Gemäss Bericht Nr. 170 des Staatsrates an den Grossen Rat soll die entsprechende Anpassung am 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden. Bei der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung sind, wie der Staatsrat in seiner Botschaft erwähnt, zahlreiche andere Bestimmungen der Verfassung zu beachten: z.B. der Grundsatz der Solidarität beim staatlichen Handeln (Art. 52), die Verhütung von Armut und Sozialhilfe (Art. 55), die Förderung einer vielfältigen und innovativen Wirtschaft (Art. 57), die Erhaltung der natürlichen Umwelt und der Naturschutz (Art. 71 bis 74). Und zur Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen zur nachhaltigen Entwicklung sollen verschiedene Direktionen einbezogen werden: Raumplanungs-, Umwelt-, und Baudirektion RUBD, Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD, Volkswirtschaftsdirektion VWD, Direktion für Gesundheit und Soziales GSD. Bisher gibt es vom Staatsrat keine Informationen zum Stand der Planung zur Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 h. Wir möchten vom

Staatsrat wissen, welche Organisation/Struktur zur Umsetzung des Verfassungsartikels geplant ist? Und welche personellen und finanziellen Mittel sollen für die nachhaltige Entwicklung zur Verfügung gestellt werden?

Aus Sicht der Postulanten braucht es zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung, die ernsthaft ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Bereichen Umwelt, Soziales, Wirtschaft anstrebt, jedenfalls griffige Massnahmen und Instrumente. Klar ist auch, dass eine nachhaltige Entwicklung eine departementsübergreifende Aufgabe ist. Es braucht zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung eine enge Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Umwelt, Soziales und Wirtschaft.

Die Postulanten fordern deshalb den Staatsrat auf, für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung folgende Massnahmen vorzusehen:

- Erarbeitung einer kantonalen lokalen Agenda 21 (siehe z.B. Kanton Genf: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/agenda21/index.html?lang=fr>)
- Eine departementsübergreifende Amtsstelle, die entsprechend der zu definierenden Aufgaben und Kompetenzen personell zu besetzen ist. Die Amtsstelle müsste auch Anlaufstelle sein für Vorschläge zur nachhaltigen Entwicklung aus der Bevölkerung.
- Die Schaffung einer kantonalen Kommission für eine nachhaltige Entwicklung. Dieser Kommission sollen VertreterInnen der betroffenen Direktionen (RUBD, ILFD, VWD, GSD), ev. Mitglieder des Grossen Rates angehören sowie partei- und verwaltungsunabhängige Personen aus den Bereichen Umwelt, Soziales, Wirtschaft.
- Eine langfristige Finanzierung der Amtsstelle und deren Aktivitäten sowie der Projekte einer kantonalen lokalen Agenda 21.
- Der Staatsrat wird in der gesetzlichen Frist auf dieses Postulat antworten.

Postulat P2022.07 Heinz Etter (Hochwasserschutz Grosses Moos)

Begehren und Begründung

Am 8. August wurden Teile des Grossen Mooses zum 3. Mal innerhalb weniger Wochen überschwemmt, und es entstanden dabei Schäden an den Gemüsekulturen in Millionenhöhe. Neben den Schäden an den Kulturen, wurden Gebäude und Infrastrukturen in Mitleidenschaft gezogen. Die Kosten für die Kantonale Gebäudeversicherung erhöhen sich stetig, und die Gemeinden müssen Mittel in die Sanierung und Wiederinstandstellung von Infrastrukturen investieren, die ihnen für andere Aufgaben fehlen.

Aufgrund dieses Sachverhaltes bitte ich den Staatsrat, eine Studie über die Hochwassersituation im Grossen Moos in Auftrag zu geben. Diese Studie muss kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen zum Schutz von Kulturen, Infrastrukturen und Gebäuden aufzeigen. Gegebenenfalls sind die betroffenen Nachbarkantone mit einzubeziehen.

– Der Staatsrat wird in der gesetzlichen Frist auf dieses Postulat antworten.

Mandat MA4004.07 Carl-Alex Ridoré, Antoinette Romanens, Jean-François Steiert, Marie-Thérèse Weber-Gobet, Hubert Zurkinden, Christa Mutter, Solange Berset, Raoul Girard, Dominique Corminbœuf, Ganioz Xavier
(participation au financement d'un plan social pour le personnel de la Croix-Rouge concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile par la société ORS)

Le Grand Conseil a accepté l'urgence pour le traitement de ce mandat. Le délai de réponse du Conseil d'Etat a par conséquent été porté à deux mois au lieu de cinq.

Dépôt

Les signataires du mandat demandent au Conseil d'Etat de participer au financement d'un plan social, élaboré par la Croix-Rouge fribourgeoise, pour les collaborateurs qui ne pourront pas être repris par la société ORS aux conditions dont ils bénéficient actuellement auprès de la Croix-Rouge fribourgeoise.

Développement

Dans sa décision du 3 juillet 2007, le Conseil d'Etat a confié à ORS Service AG (Organisation für Regie und Spezialaufträge), à Zurich, le concept cantonal de prise en charge des demandeurs d'asile. Il annonce que «le concept d'ORS prévoit également de reprendre et de continuer à employer des collaboratrices et collaborateurs intéressés et qualifiés. Le personnel de la «division asile» de la Croix-Rouge fribourgeoise pourra ainsi faire acte de candidature». Le Conseil d'Etat ne fait toutefois aucune mention des conditions sociales dont bénéficieront les personnes actuellement employées par la Croix-Rouge qui ne pourront retrouver les mêmes fonctions et conditions de travail ou perdront leur emploi.

Or, le personnel de la Croix-Rouge touché par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile par la société ORS est composé pour l'essentiel par des personnes âgées de plus de 40 ans, voire plus de 50 ans. Il y a donc fort à craindre qu'une partie importante du personnel ne retrouve pas d'emploi auprès d'ORS ou n'en retrouve qu'à des conditions et des fonctions moindres que celles dont il bénéficie actuellement.

– Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

Mandat MA4005.07 Menoud Yves, Berset Solange, Andrey Pascal, Grandjean Denis, Bourguet Gabrielle, Bulliard Christine, Gendre Jean-Noël, Girard Raoul, Morel Françoise, Aebischer Bernard
(doter le Musée d'histoire naturelle de murs adéquats afin qu'il puisse remplir les missions qui lui sont dévolues)

Dépôt et développement

Le Musée d'histoire naturelle (MHNF) remplit une mission importante auprès des écoles et de la population pour ce qui concerne la connaissance et le patrimoine naturel de notre environnement.

Il est un fait reconnu que le MHNF est à l'étroit dans ses locaux depuis de nombreuses années; les volumes à disposition ne sont pas suffisants et de plus inappropriés. Une première demande avait déjà été faite en 1987 pour une extension de ses locaux, voire la construction d'un nouveau Musée. Cette demande était motivée non seulement par le manque de place mais également en raison des problèmes de statique dans la salle destinée aux expositions temporaires.

A plusieurs reprises ce projet a été annoncé au plan financier mais finalement il n'a pas été retenu par le Conseil d'Etat et le même scénario semble se reproduire pour cette nouvelle législature. En 1999, le Conseil d'Etat avait déjà répondu à une interpellation relative à cet objet en précisant qu'il entendait se préoccuper du MHNF pour lequel des solutions de transition allaient être aménagées dans l'attente de solutions définitives. Il y a également lieu de rappeler que le concours d'architecte du plateau de Pérolles lancé en 1997 prévoyait que 6000 m² devaient être réservés pour la construction ou l'extension du MHNF.

Actuellement, la situation ne fait qu'empirer et les problèmes liés au sous-dimensionnement des locaux ne cessent de s'alourdir. A titre d'exemple:

- *Au niveau de la gestion des places de travail: mélange entre les ateliers, les lieux de conservation des collections, les lieux de rangement du matériel technique, de nettoyage et de désinfection,*
- *Au niveau de l'entretien des collections: mauvaises conditions de stockage et difficulté d'accès,*
- *Au niveau du développement du Musée: impossibilité de réaménager la salle de zoologie en l'état,*
- *Au niveau des circulations et de l'accueil: absence de salle d'accueil propre causant des difficultés de cohabitation surtout lors de grande affluence et de la tenue de cours.*

Nous demandons dès lors au Conseil d'Etat la réalisation dans les plus brefs délais d'une étude de faisabi-

lité en vue de l'extension de l'actuel Musée ou de la construction d'un nouveau Musée d'histoire naturelle sur le site de Pérolles ou à proximité en tenant compte des besoins de l'institution, de même que la réalisation d'une première étape d'ici la fin de la présente période législative.

A cet effet, il y aura lieu de dégager un crédit de l'ordre de 1 million de francs réparti sur deux années (2008/2009) et de planifier les investissements nécessaires pour la nouvelle construction.

C'est seulement à ces conditions que le Musée d'histoire naturelle pourra continuer de remplir les missions qui lui sont dévolues.

– Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

Mandat MA4006.07 Aeby-Egger Nicole, Weber-Gobet Marie-Thérèse, Thomet René, Zadory Michel, Schorderet Gilles, Zürcher Werner, Page Pierre-André, Cardinaux Gilbert, Schuwey Roger, Piller Alfons (classification des fonctions des infirmiers/infirmières)

Dépôt et développement

Ce mandat fait suite au rapport N° 21 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger concernant la classification des fonctions des infirmiers/infirmières et des enseignants/enseignantes.

Ce mandat conforte la pertinence du système d'évaluation des classes de salaires EVALFRI.

Le rapport mentionne que «la fonction d'infirmier/infirmière obtient ainsi un total général de points infé-

rieur à celui de la fonction d'enseignant/enseignante; au final, la différence après la conversion mathématique en classe de traitement est d'environ 0,5.»¹

La différence mathématique est minime. C'est de la compétence du Conseil d'Etat de «(...) fixer la classification de la fonction évaluée. (...) il jouit d'une liberté d'appréciation. Celle-ci va s'exercer à l'intérieur des plages de classe déterminées par la CEF. Le Conseil d'Etat peut recourir aux critères EVALFRI en portant un accent sur l'un d'eux ou recourir à d'autres critères que ceux retenus par EVALFRI (...) Dans l'exercice de sa liberté d'appréciation, Le Conseil d'Etat sera limité par l'application des grands principes de l'activité administrative, en particulier par le principe de l'égalité de traitement.»²

C'est en raison de cette liberté d'appréciation et de l'égalité de traitement que **nous demandons au Conseil d'Etat de rétablir l'égalité des classes obtenues en 2001** puisque les deux professions ont évolué dans le même sens suite aux modifications intervenues dans leurs formations respectives (HEP-HES). La décision du Conseil d'Etat de créer une différence de classe suite aux changements dans le domaine de la formation ne tient pas compte du bon sens dans lequel les grilles d'évaluation des scores se doivent d'être utilisées. Cette décision du Conseil d'Etat est interprétée comme un accord de 2 classes aux enseignants/enseignantes et de 1 classe pour les infirmiers/infirmières. Le rapport du postulat n'apporte pas des éléments convaincants justifiant la différence de classe, au contraire, l'égalité des points attribués entre les deux professions pour «la responsabilité de la vie d'autrui» reste un élément non seulement surprenant, mais également incompréhensible.

– Le Conseil d'Etat répondra à ce postulat dans le délai légal.

¹ Rapport N° 21, page 3

² Idem, pages 2–3

Questions

Question QA 3014.07 Antoinette Badoud

(statut des artistes de cabaret)

La presse a relaté ces derniers jours des faits scandaleux et alarmants face à cette forme d'activité qui conduit inexorablement à la prostitution, en toute illégalité. Je réagis en tant que femme, mais pour tout humain digne de ce nom, cette réalité est pour le moins préoccupante et ne peut laisser personne indifférent.

Ce commerce éhonté, sous d'hypocrites dehors prétendument «artistiques», laisse libre cours à ce qu'il faut appeler par son nom: la traite des femmes. Il touche de jeunes personnes le plus souvent recrutées dans des pays de l'Est, d'Afrique et d'Amérique du Sud, à qui l'on a fait miroiter un sort meilleur. En réalité, d'une misère économique qu'elles ont espéré fuir, elles tombent fréquemment dans une autre misère pire encore, pour le profit d'exploiteurs sans scrupules.

Je n'ignore pas que toute société connaît de telles activités et que leur interdiction serait illusoire. En effet, comme toute prohibition moralisatrice, elle ne ferait qu'accroître, hors de tout contrôle, les dommages subis par les femmes. Mais puisqu'elle tolère ces activités, une société civilisée a le devoir de les réglementer. La responsabilité du Législatif fribourgeois est donc engagée. Nous devons créer un cadre légal, à l'instar des cantons de Neuchâtel et de Vaud, par exemple.

Est-il admissible que des femmes se retrouvent aux mains de la criminalité organisée, sans protection face aux abus des proxénètes? Un Etat responsable ne peut répondre que par la négative. Puisqu'elles existent chez nous, ces pratiques sans morale doivent pour le moins être encadrées par la loi. Le commerce caché derrière les permis d'artistes de cabaret doit être surveillé avec rigueur. Ces femmes méritent protection comme toute personne (cf. art. 8 de la Constitution cantonale).

Le canton de Fribourg ne disposant encore d'aucune loi sur la prostitution, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- 1) Combien de permis L sont-ils délivrés dans le canton de Fribourg et ne serait-il pas opportun de les limiter?
- 2) Le risque de favoriser le proxénétisme en délivrant de tels permis a-t-il été analysé?
- 3) Une liste des établissements au bénéfice de permis L a-t-elle été établie et peut-on en avoir connaissance?
- 4) Du point de vue fiscal, qui implique lui aussi une responsabilité, quelle part revient-elle au canton et aux communes?
- 5) Une loi sur la prostitution va-t-elle être élaborée et dans quel délai?

Le 9 mars 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par la députée Antoinette Badoud.

1. En 2006, le canton de Fribourg a délivré 118 autorisations de séjour (permis L) à des artistes de cabaret issues d'Etats tiers, c'est-à-dire d'autres Etats que

ceux de l'Union européenne avec lesquels la Suisse a conclu un accord de libre circulation. En sus, le canton a accordé une prolongation de leur autorisation de séjour à 475 artistes de cabaret également issues d'Etats tiers, mais en provenance d'autres cantons, leur permettant de prendre un emploi dans un établissement fribourgeois.

A titre de comparaison avec les 593 autorisations ainsi délivrées l'an dernier par le canton de Fribourg, le canton de Neuchâtel en a délivré 816 et le canton de Vaud 1800; le canton du Valais, en revanche, ne délivre plus de permis de séjour à des artistes de cabaret.

Pour ce qui est de la limitation du nombre de permis L délivrés, il y a lieu de rappeler que le nombre et la durée de validité de ces permis sont limités par la législation fédérale. La question qui se pose est de savoir si compte tenu des risques d'abus auxquels en particulier les artistes issues d'Etat tiers sont exposées, le canton devrait adopter une pratique plus limitative dans ce domaine. Le Conseil d'Etat a prévu de faire examiner cette question dans le cadre de l'étude qui va être entreprise au sujet des problèmes liés à la prostitution et dont il sera question sous le point 5 ci-après.

2. Les artistes de cabaret ont un statut légal et paraissent de ce fait moins exposées à des abus et à la contrainte que des personnes en situation illégale. De plus, l'engagement des artistes de cabaret s'effectue par l'intermédiaire d'agences qui sont elles-mêmes soumises à autorisation, délivrée par l'autorité fédérale.

Il n'empêche que dans ce domaine comme dans celui des professions du sexe en général, des risques d'abus existent, notamment sur le plan des conditions de travail et sur celui du loyer exigé pour les appartements mis à disposition. A cela s'ajoute le risque d'une possible dépendance par rapport à des filières et des réseaux opérant dans l'illégalité, en particulier pour les artistes issues d'Etats tiers.

3. Actuellement, huit établissements dans le canton, dont quatre dans le district de la Sarine, sont au bénéfice d'une patente D de cabaret, les autorisant à présenter des attractions et à engager des artistes à cet effet.

Ces patentes sont délivrées par le Service de la police du commerce, auprès duquel la liste des établissements qui en bénéficient peut être consultée.

4. La statistique du rendement de l'impôt cantonal des personnes physiques par groupes de profession a été supprimée à partir de l'année 1995. Les données y relatives ne sont donc pas disponibles. S'agissant de l'impôt à la source, les recettes se répartissent entre le canton (49,8%), les communes (42,9%) et les paroisses (4,3%), le solde de 3% représentant la commission de perception du débiteur des prestations imposables.
5. La députée Antoinette Badoud a déposé le 8 mai 2007 une motion demandant l'élaboration d'une loi sur la prostitution. Les députés Pierre Mauron et Xavier Ganioz ont déposé le 10 mai 2007 une motion demandant l'élaboration d'une loi sur l'exercice de la prostitution, l'interdiction de toute forme de prostitution forcée et l'aide aux victimes de ces actes. Enfin, le député Xavier Ganioz et 17 cosignataires ont déposé le 10 mai 2007 une question concernant la traite d'êtres humains à Fribourg, la protection des victimes et la poursuite des criminels.

Le Conseil d'Etat répondra à ces interventions dans le délai légal. Cependant, il peut d'ores et déjà indiquer qu'il a prévu de donner une réponse positive à ces interventions, en ce sens qu'il inscrira l'élaboration d'une loi sur la prostitution dans son programme de législature, et qu'il va très prochainement déjà charger un groupe de travail d'étudier la mise en place, dans le canton, d'un mécanisme de coopération contre la traite des êtres humains.

Le 26 juin 2007.

Anfrage QA 3014.07 Antoinette Badoud

(Status der Cabaret-Tänzerinnen)

In den vergangenen Tagen hat die Presse ausführlich über skandalöse und alarmierende Vorkommnisse berichtet, welche im Milieu der Cabaret-Tänzerinnen unabweichlich zur illegalen Prostitution führen. Ich reagiere als Frau, aber auch im Namen der Menschenwürde, weil diese Tatsache besorgniserregend ist und niemanden gleichgültig lassen kann.

Dieses schamlose Gewerbe, das sich unter dem heuchlerischen Deckmantel einer künstlerischen Tätigkeit präsentiert, lässt unweigerlich Freiraum für das, was man beim Namen nennen sollte: den Frauenhandel. Er betrifft meistens junge Frauen, die in Ländern des Ostens, Afrikas und Südamerikas angeworben wurden und denen man eine bessere Zukunft vorgespiegelt hat. In Wirklichkeit geraten sie regelmässig, zum Vorteil ihrer skrupellosen Ausbeuter, in eine noch schlimmere Notlage als die wirtschaftliche Misere, aus der sie zu entfliehen gehofft hatten.

Ich bin mir bewusst, dass jede Gesellschaftsform solche Aktivitäten kennt und ein Verbot illusorisch wäre. Ausserhalb jeglicher Kontrolle würde dies in der Tat, wie alle moralisierenden Verbote, die Ausbeutung der Frauen nur verschlimmern. Aber gerade weil sie solche Aktivitäten toleriert, hat eine zivilisierte Gesellschaft auch die Pflicht, diese zu reglementieren. Die Verantwortung liegt also nun beim Freiburger Gesetzgeber. Wir sind verpflichtet, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, z. B. nach dem Muster der Kantone Neuenburg und Waadt.

Ist es hinnehmbar, dass sich Frauen schutzlos in den Händen der organisierten Kriminalität befinden und von Zuhältern missbraucht werden? Ein verantwortungsbewusster Staat kann dies nur verneinen. Wenn schon solche unmoralischen Praktiken bei uns existieren, dann müssen sie wenigstens durch Gesetze eingedämmt werden. Das Gewerbe, welches sich hinter den Bewilligungen für Cabaret-Tänzerinnen versteckt, muss einer strengen Kontrolle unterzogen werden. Diese Frauen haben Anspruch auf Schutz wie alle anderen Personen auch (vgl. Art. 8 der Kantonsverfassung).

Da der Kanton Freiburg noch über kein Gesetz über die Prostitution verfügt, stelle ich folgende Fragen an den Staatsrat:

- 1) Wie viele L-Bewilligungen wurden im Kanton Freiburg ausgestellt und wäre es nicht angebracht, deren Anzahl einzuschränken?
- 2) Wurde das Risiko, mit der Ausstellung solcher Bewilligungen die Zuhältereier zu begünstigen, untersucht?

- 3) Wurde eine Liste der Lokale, welche über eine L-Bewilligung verfügen, erstellt und kann diese eingesehen werden?
- 4) Wer Steuern eintreibt, übernimmt gleichzeitig auch eine Verantwortung. Welcher Anteil der entsprechenden Steuereinnahmen kommt dem Kanton resp. den Gemeinden zu?
- 5) Wird ein Gesetz über die Prostitution ausgearbeitet und in welcher Frist?

Den 9. März 2007.

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat antwortet auf die Anfrage von Grossrätin Antoinette Badoud wie folgt:

1. Im Jahre 2006 hat der Kanton Freiburg 118 Aufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligungen) an Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten ausgestellt, d.h. an Personen, welche nicht aus Eu-Staaten, mit denen die Schweiz ein Personenfreizügigkeitsabkommen abgeschlossen hat, stammen. Überdies hat der Kanton für 475 ebenfalls aus Drittstaaten stammende Cabaret-Tänzerinnen, die aus anderen Kantonen hergezogen sind, eine Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung zugestanden, was ihnen erlaubt, in einem Freiburger Lokal Arbeit aufzunehmen.

Im Vergleich zu den im vergangenen Jahr ausgestellten 593 Bewilligungen durch den Kanton Freiburg, haben der Kanton Neuenburg deren 816 und der Kanton Waadt deren 1800 genehmigt. Hingegen händigt der Kanton Wallis an Cabaret-Tänzerinnen keine Aufenthaltsbewilligungen mehr aus.

Was die Beschränkung der Anzahl ausgestellter L-Bewilligungen betrifft, ist festzuhalten, dass die Anzahl und die Gültigkeitsdauer dieser Bewilligungen durch die Bundesgesetzgebung limitiert sind. Es stellt sich die Frage, ob in Anbetracht der Gefahr des Missbrauchs, der vor allem aus Drittstaaten stammenden Tänzerinnen ausgesetzt sind, der Kanton auf diesem Gebiet eine restriktivere Praxis ausüben sollte. Der Staatsrat hat vorgesehen, diese Frage im Rahmen einer Studie zu behandeln, welche sich mit den Problemen im Bereich der Prostitution befassen wird (vgl. hierzu Ziff. 5 unten).

2. Die Cabaret-Tänzerinnen verfügen über einen Rechtsstatus und scheinen deswegen Missbräuchen und Zwängen weniger ausgesetzt zu sein als Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten. Des Weiteren erfolgt die Anstellung von Cabaret-Tänzerinnen durch die Vermittlung von Agenturen, welche für ihre Tätigkeit eine von den Bundesbehörden ausgestellte Bewilligung benötigen.

Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass in diesem Tätigkeitsbereich, wie auch im Sexgewerbe im Allgemeinen, Missbrauchsrisiken bestehen, insbesondere bei den Arbeitsbedingungen und bei den Mietzinsen, die für die zur Verfügung gestellten Wohnungen gefordert werden. Hinzu kommt, insbesondere für Tänzerinnen aus Drittstaaten, das Risiko einer möglichen Abhängigkeit von kriminellen Gruppen und Netzwerken.

3. Gegenwärtig sind im Kanton Freiburg 8 Lokale (4 davon im Saanebezirk) Inhaber eines Patentes D für Cabarets. Das Patent D berechtigt den Inhaber, Attrak-

tionen anzubieten und zu diesem Zweck Tänzerinnen anzustellen.

Diese Patente werden vom Amt für Gewerbepolizei ausgestellt. Die Liste der Lokale mit Patent D kann bei diesem Amt eingesehen werden.

4. Die Statistik der kantonalen Steuereinnahmen von natürlichen Personen nach Berufsgruppen ist seit dem Jahre 1995 eingestellt worden. Die diesbezüglichen Daten sind also nicht verfügbar. Bei der Quellensteuer sind die Einnahmen wie folgt aufgeteilt: Kanton: 49,8%, Gemeinden: 42,9%, Pfarreien 4,3%. Der Rest von 3% stellt die Bezugsprovisionen der Schuldner der steuerbaren Leistungen dar.
5. Frau Grossrätin Antoinette Badoud hat am 8. Mai 2007 eine Motion mit der Forderung nach Ausarbeitung eines Gesetzes über die Prostitution eingereicht. Die Grossräte Pierre Mauron und Xavier Ganioz haben am 10. Mai 2007 eine weitere Motion eingereicht, welche die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Ausübung der Prostitution, das Verbot jeglicher Form von Zwangsprostitution und die Hilfe für die Opfer solcher Gewalttaten fordert. Schliesslich haben am 10. Mai 2007 Grossrat Xavier Ganioz und 17 Mitunterzeichnete eine Anfrage betreffend Menschenhandel in Freiburg, den Schutz der Opfer und die Verfolgung der Täterschaft eingereicht.

Der Staatsrat wird auf diese Eingaben fristgerecht antworten. Er kann jedoch bereits heute darauf hinweisen, dass er beabsichtigt, diese Eingaben im positiven Sinne zu beantworten. Er wird die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Prostitution in sein Legislaturprogramm aufnehmen, sowie demnächst eine Arbeitsgruppe einsetzen mit dem Auftrag, die Schaffung geeigneter Strukturen für die koordinierte Bekämpfung des Menschenhandels vorzubereiten.

Den 26. Juni 2007.

Question QA 3019.07 Xavier Ganioz

(saison d'hiver 2006/07: mieux protéger les salarié-e-s)

Question

Les conditions climatiques particulièrement douces de cette saison d'hiver 2006/07 se sont révélées catastrophiques pour les stations de ski fribourgeoises. Toutes sont concernées et spécialement celles qui ne peuvent s'appuyer sur l'enneigement artificiel, comme l'a encore démontré la fréquentation des pistes lors de la semaine de Carnaval.

Les sociétés de remontées mécaniques sont les premières touchées. Quelques exemples: en date du 24 février 2007, le Lac-Noir n'avait ouvert ses pistes que 35 jours; Moléson, 13 jours; Charmey, 21 jours; Les Paccots, 11 jours; Rathvel, 7 jours; alors que la moyenne pour la saison précédente s'établissait à 85 jours, par site, pour la même période.

Les premiers à pâtir de cette situation sont les employéEs des stations de ski. Les salarié-e-s des remontées mécaniques sont en première ligne. Nombre d'entre eux ont certes été occupés à des tâches de nettoyage et d'entretien

ou de coupes de branches pour limiter les conséquences du manque de travail, mais cela pour une durée limitée seulement. Les salarié-e-s des restaurants d'altitude sont évidemment aussi concernés; sans oublier le personnel des écoles de ski et des commerces établis en station. Il s'agit tant de travailleurs et travailleuses embauchés à plein temps que d'auxiliaires et de saisonniers et saisonnières. On compte également parmi eux un nombre important d'agriculteurs et agricultrices privés. A relever que, pour ces derniers, il s'agit d'une part très importante de leur revenu principal pour la saison d'hiver. A fin février, on dénombrait déjà une cinquantaine de demandes d'indemnisation de chômage partiel annoncées au Service public de l'emploi (SPE).

Dans le détail, 5 entreprises se sont adressées au SPE en décembre 2006 (3 demandes acceptées et 2 partiellement), 9 en janvier 2007 (7 demandes acceptées et 2 partiellement) et 8 en février 2007 (7 acceptées et 1 partiellement)¹.

Le processus aboutissant à l'indemnisation se révèle très contraignant². D'abord, les demandes sont à renouveler chaque mois. Ensuite, en application de directives du seco, le SPE accorde ou non le versement des indemnités. Enfin, la Caisse publique cantonale de chômage accepte ou non de payer ces indemnités³. C'est là que les choses se corsent. Les conditions sont sévères: notamment, la perte de travail n'est prise en considération que si, au cours de chaque période de décompte, elle atteint au moins 10% de l'ensemble des heures normalement effectuées par les travailleurs et travailleuses de l'entreprise ou du secteur d'exploitation reconnu. Le délai d'attente (période sans travail non indemnisée) est de dix jours entiers. Plus contraignant encore, la société qui émet une demande doit prouver que son chiffre d'affaires ne dépasse pas 25% de la moyenne des chiffres d'affaires des cinq dernières années⁴.

Les Remontées mécaniques suisses (RMS) et les instances touristiques nationales sont intervenues auprès du seco pour obtenir un assouplissement des conditions d'octroi de l'indemnisation. Jusqu'à ce jour, cette démarche s'est révélée vaine. Elles ne renoncent cependant pas: en date du 21 février 2007, l'association des Remontées mécaniques fribourgeoises (RMF) a adressé un courrier à la Caisse publique cantonale afin qu'une application préférentielle des dispositions soit octroyée à ses membres. A cet égard, il faut souligner qu'une réponse favorable permettrait aux entreprises concernées de limiter leurs déficits et de garantir le maintien d'emplois fixes, plutôt que de réduire ces derniers pour utiliser des salarié-e-s temporaires à la demande.

Sur la base des éléments qui précèdent, voici les questions que j'adresse au Conseil d'Etat:

1. Les conditions climatiques peuvent certes évoluer d'une année à l'autre. La tendance allant cependant au réchauffement, il est à prévoir que la situation que nous connaissons cette saison 2006/07 se réitère. Quel degré de priorité le CE compte-t-il consacrer à ce sujet

¹ Au mois de février, 14 entreprises employant près de 400 personnes ont déposé des demandes de chômage partiel dans le canton du Valais; elles sont 28, avec quelque 500 employés dans l'Oberland bernois et 13 pour 130 employés dans les Grisons.

² cf. «Info-Service, assurance-chômage (AC), indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail» – 3^e révision LACI, édition 2007, 716.400 f.

³ En application de la LACI (RS 837.0) et de l'OACI (RS 837.02).

⁴ Ce qui exclut, de fait, les entreprises nouvellement créées.

afin de limiter le chômage et les conséquences financières qui atteignent des salarié-e-s de ce secteur de l'économie de notre canton par dizaines?

2. L'octroi des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail est régi par le droit fédéral. Il ressort cependant que les cantons concernés entrent en matière avec plus ou moins de flexibilité. Quelle optique le CE prendra-t-il en la matière?
3. Dans le même esprit, n'y a-t-il pas possibilité de mettre en place des mesures cantonales qui assouplissent les contraintes sévères du droit fédéral. Je pense notamment à l'opportunité d'étoffer ou de modifier les mesures LEAC?
4. Les RMF ont déposé une demande auprès de la Caisse publique cantonale de chômage afin qu'une application préférentielle des dispositions leur soit octroyée. Comment le CE entend-il soutenir cette demande?
5. Le nombre de salarié-e-s occupés dans les stations de ski et qui œuvrent pour le tourisme hivernal de notre canton est important. Les multiples interventions médiatiques et articles de journaux des derniers mois révèlent qu'il s'agit d'un sujet qui préoccupe nos concitoyens et concitoyennes. Il apparaît donc utile de connaître dans le détail le nombre et la situation des personnes concernées, de même que l'impact financier ressenti par les entreprises. Le CE compte-t-il rédiger un rapport particulier? Si oui, dans quels délais et sous quelle forme?

Le 15 mars 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'Etat a déjà traité en 2004 la question de l'avenir des remontées mécaniques fribourgeoises afin d'obtenir la levée d'un moratoire décidé par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) s'agissant de l'octroi de crédits LIM aux sociétés de remontées mécaniques. Pour donner suite aux exigences du seco, une étude portant sur l'analyse financière et économique des remontées mécaniques fribourgeoises avait été demandée à la Haute Ecole valaisanne, dont le rapport exposait notamment que, compte tenu de leur situation financière, de leur situation géographique et de l'inexorable réchauffement climatique, la survie des stations fribourgeoises nécessitait différentes mesures pour leur donner un rôle de «maillon central» entre les villes et les Alpes. Cette étude sera prochainement complétée par une analyse, en cours de réalisation sous le patronage de l'Association fribourgeoise des remontées mécaniques, visant à définir un concept de partenariat entre les agglomérations, les Préalpes et les Alpes pour la promotion de la relève des skieurs. Sur la base de ces études, le Conseil d'Etat entend établir, en collaboration avec les régions, une stratégie permettant de maintenir et de développer le tourisme régional – les remontées mécaniques en étant l'un des éléments – et, partant, de lutter contre le chômage potentiel dans ce secteur.
2. En sa qualité d'autorité d'exécution de l'assurance-chômage, le canton reçoit les préavis des entreprises qui souhaitent bénéficier d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) pour des pertes de clientèle dues aux conditions météorologiques. Dans un premier temps, le Service public de l'emploi (SPE) détermine, d'une part, si la perte de travail est due à des conditions météorologiques exceptionnelles qui immobilisent l'entreprise ou restreignent considérablement son activité et, d'autre part, si l'entreprise était ouverte pendant trois des cinq dernières années au moins durant la période pour laquelle la mesure est demandée.
3. Sur la base des statistiques établies par le SPE, le Conseil d'Etat constate que, sauf un nombre très limité d'exceptions qui relèvent de considérations formelles (non-respect du délai d'annonce, etc.), toutes les demandes de prise en charge de la RHT déposées durant la saison hivernale 2006/07 ont été admises. Il n'y a donc aucun élément permettant de confirmer que le canton de Fribourg aurait une pratique particulièrement astreignante par rapport aux autres cantons. Il relève en outre que l'ensemble des décisions prises en matière d'assurance-chômage sur le territoire national font l'objet d'une notification au seco, autorité fédérale de surveillance, qui peut exercer un droit d'opposition et de recours contre la décision cantonale. Il est donc peu vraisemblable que la pratique concernant les cas de RHT diffère sensiblement d'un canton à l'autre, puisqu'elle est dictée pour l'ensemble de la Confédération par l'autorité précitée.
3. Les mesures cantonales instituées par la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) s'adressent exclusivement aux demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas ou plus des prestations versées par l'assurance-chômage fédérale. Elles s'inscrivent dans le catalogue de moyens visant à assurer une réinsertion professionnelle durable de personnes éprouvées de grandes difficultés à réintégrer le monde du travail. Le chômage faisant l'objet de la question, notamment celui des employées et employés des remontées mécaniques, trouve son origine dans des causes liées à la météorologie et est pris en charge par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI). La proposition du député Ganiot d'étoffer ou de modifier les mesures LEAC n'apparaît dès lors pas opportune, puisqu'elle n'aurait pour effet que de mettre à la charge du canton des mesures déjà assumées par la Confédération.
4. A ce jour, et sous réserve d'une seule éventuelle contestation d'un décompte, la Caisse publique de chômage a indemnisé toutes les entreprises qui ont déposé une requête de prise en charge de la RHT. Le Conseil d'Etat n'a toutefois pas à intervenir auprès de ladite Caisse pour lui enjoindre de favoriser certains bénéficiaires de prestations. La Caisse publique de chômage est certes rattachée administrativement à la Direction de l'économie et de l'emploi, mais elle œuvre principalement pour le compte de la Confédération, qui lui fournit les moyens de ses prestations et assume le contrôle de son activité. Dans le domaine des RHT, elle est ouverte à tous les assurés domiciliés dans le canton, et le principe de l'égalité de traitement ne saurait justifier que certaines catégories de bénéficiaires de prestations soient favorisées.
5. Selon les informations en possession du Conseil d'Etat, les entreprises de remontées mécaniques du canton occupent environ 200 personnes, dont le taux d'activité saisonnière est variable. Sur le vu du nombre limité de jours d'exploitation durant la saison 2006/07, il ne fait aucun doute que la situation économique de ces entreprises peut être qualifiée de difficile. Ainsi qu'exposé ci-dessus, le Conseil d'Etat examinera la situation de

ces entreprises dans le cadre de la stratégie qu'il devra définir pour développer les structures économiques du tourisme régional.

Le 3 juillet 2007.

Anfrage QA 3019.07 Xavier Ganiot

(Wintersaison 2006/07: Angestellte besser schützen)

Anfrage

Das besonders milde Klima der vergangenen Wintersaison 2006/07 hat sich katastrophal auf die gesamten Freiburger Skigebiete und ganz besonders auf die, die keine Schneekanonen zur Verfügung hatten, ausgewirkt. Dies haben die Besucherzahlen während den Fasnachtsferien nochmals deutlich gezeigt.

Die Seilbahnunternehmen sind die grössten Leidtragenden. Einige Beispiele: Bis am 24. Februar 2007 waren die Pisten am Schwarzsee nur 35 Tage geöffnet; am Moléson 13 Tage; in Charmey 21 Tage; in Les Paccots 11 Tage; in Rathvel 7 Tage, während sich der Durchschnitt der Vorjahressaison auf 85 Tage pro Skigebiet für den gleichen Zeitraum belief.

Die Angestellten der Skistationen und ganz besonders die der Seilbahnunternehmen sind die ersten, die unter dieser Situation leiden. Viele von ihnen konnten mit Reinigungs- und Unterhaltsarbeiten sowie Gehölzschnitt für einige Zeit beschäftigt werden, um die Folgen des Arbeitsmangels zu begrenzen. Aber auch die Angestellten von Bergrestaurants sowie das Personal der Skischulen und der örtlichen Geschäfte sind betroffen. Dabei handelt es sich sowohl um Vollzeit- und Teilzeitangestellte als auch um Saisonarbeitnehmende. Unter ihnen befinden sich auch zahlreiche selbständige Landwirtinnen und Landwirte, für die diese Arbeit das Haupteinkommen während der Wintersaison darstellt. Ende Februar wurden bereits rund fünfzig Anmeldungen von Kurzarbeit beim Amt für den Arbeitsmarkt (SPE) gezählt.

Im Einzelnen haben sich 5 Unternehmen im Dezember 2006 an das SPE gewendet (3 Gesuche bewilligt und 2 teilweise bewilligt); 9 Unternehmen im Januar 2007 (7 Gesuche bewilligt, 2 teilweise bewilligt) und 8 Unternehmen im Februar 2007 (7 bewilligt und 1 teilweise bewilligt)¹.

Das Verfahren für die Entschädigung ist sehr aufwändig². Als erstes müssen die Gesuche monatlich erneuert werden. Danach entscheidet das SPE gestützt auf die Weisungen des seco über die Gewährung der Entschädigung. Schliesslich entscheidet die Arbeitslosenkasse, ob sie die Entschädigungen tatsächlich auszahlt³. An dieser Stelle wird es verwickelt, denn die Bedingungen sind streng: insbesondere ist ein Arbeitsausfall erst anrechenbar, wenn er je Abrechnungsperiode mindestens 10% der Arbeitsstunden ausmacht, die von den Arbeitnehmenden des Betriebs bzw. der anerkannten Betriebsabteilung insgesamt geleistet werden. Die Wartefrist (nicht entschä-

digter Arbeitsausfall) beträgt 10 volle Tage. Noch restriktiver ist die Bedingung, dass die gesuchstellende Firma nachweisen muss, dass ihr Umsatz nicht mehr als 25% des durchschnittlichen Umsatzes der vergangenen fünf Jahre beträgt⁴.

Der Verband Seilbahnen Schweiz (SBS) und die nationalen Tourismusstellen sind beim seco eingeschritten, um eine Lockerung der Bedingungen für die Gewährung der Entschädigung zu erhalten. Bis heute waren ihre Bemühungen jedoch vergeblich. Sie lassen trotzdem nicht locker: am 21. Februar 2007 hat der Verband Freiburger Seilbahnen ein Schreiben an die öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons gerichtet, um zu erreichen, dass für seine Mitglieder die Bedingungen weniger restriktiv angewendet werden. An dieser Stelle gilt es zu unterstreichen, dass eine positive Antwort es den betroffenen Unternehmen erlauben würde, ihre Defizite zu begrenzen und die Erhaltung fester Stellen zu garantieren, anstatt diese zu reduzieren und vermehrt auf Temporärstellen nach Bedarf zurückzugreifen.

Angesichts dieser Tatsachen stelle ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Die klimatischen Bedingungen ändern sich zwar von Jahr zu Jahr, der Trend geht jedoch in Richtung einer Erwärmung. Folglich ist zu erwarten, dass sich die Situation vom vergangenen Winter wiederholen wird. Für wie wichtig hält der Staatsrat dieses Thema, um die Arbeitslosigkeit zu begrenzen und die finanziellen Folgen für die zahlreichen Arbeitnehmenden, die in unserem Kanton in diesem Wirtschaftszweig tätig sind, abzuschwächen?
2. Die Gewährung von Kurzarbeitsentschädigungen wird über das Bundesrecht geregelt. Ich stelle jedoch fest, dass die betroffenen Kantone die Regeln mit unterschiedlicher Härte anwenden. Welche Sichtweise wird der Staatsrat in dieser Sache vertreten?
3. Gäbe es nicht die Möglichkeit, kantonale Massnahmen mit einem ähnlichen Ziel einzuführen, die die strengen Bedingungen des Bundesrechts etwas abschwächen? Ich denke hier insbesondere an die Möglichkeit, die Massnahmen nach BAHG zu ergänzen oder zu ändern.
4. Die Freiburger Seilbahnen haben ein Gesuch bei der öffentlichen Arbeitslosenkasse eingereicht, damit ihnen eine kulantere Behandlung bei der Anwendung dieser Bestimmungen zuteil wird. Wie gedenkt der Staatsrat dieses Gesuch zu unterstützen?
5. In unserem Kanton ist eine grosse Zahl von Personen im Wintertourismus tätig. In den Medien wurde in den vergangenen Monaten viel darüber berichtet, was bedeutet, dass es sich um ein Thema handelt, das unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger beschäftigt. Es scheint deshalb nützlich, die Zahl und die Situation der betroffenen Personen sowie die finanziellen Auswirkungen auf die Unternehmen im Detail zu ermitteln. Sieht der Staatsrat vor, einen besonderen Bericht zu verfassen? Wenn ja, innert welcher Fristen und in welcher Form?

Den 15. März 2007.

¹ Im Februar haben im Kanton Wallis 14 Unternehmen mit knapp 400 Angestellten ein Gesuch um Kurzarbeit eingereicht; im Berner Oberland waren es 28 mit etwa 500 Angestellten und im Bündnerland 13 mit 130 Angestellten.

² Siehe «Info-Service, Arbeitslosenversicherung (ALV), Kurzarbeitsentschädigung» – 3. AVIG-Revision, Ausgabe 2007, 716.400 d.

³ In Anwendung des AVIG (SR 837.0) und der AVIV (SR 837.02).

⁴ Damit werden neu gegründete Unternehmen von vornherein ausgeschlossen.

Antwort des Staatsrats

1. Der Staatsrat hat sich bereits im 2004 mit der Zukunft der Freiburger Seilbahnen befasst, um das vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) verhängte Moratorium über die Gewährung von IHG-Darlehen an Seilbahnunternehmen aufheben zu lassen. Um den Forderungen des seco nachzukommen, wurde die Hochschule Wallis mit einer Wirtschafts- und Finanzanalyse der Freiburger Seilbahnunternehmen beauftragt. Aus dem Bericht dieser Analyse geht insbesondere hervor, dass die Freiburger Wintersportgebiete angesichts ihrer finanziellen Situation, ihrer geografischen Lage und der unausweichlichen Klimaerwärmung verschiedene Massnahmen benötigen, damit ihnen die Rolle als Bindeglied zwischen Stadt und Berggebiet übertragen werden kann. Diese Studie wird demnächst durch eine weitere Analyse ergänzt werden, die zurzeit unter der Leitung des Verbands der Freiburger Bergbahnen durchgeführt wird. Ziel ist es, ein Konzept für eine Partnerschaft zwischen den Agglomerationen, Voralpen- und Alpengebieten zur Förderung des Skifahrernachwuchses aufzustellen. Gestützt auf diese Studien wird der Staatsrat in Zusammenarbeit mit den Regionen eine Strategie aufstellen, die es erlauben wird, den regionalen Tourismus – dazu gehören auch die Seilbahnunternehmen – aufrechtzuerhalten und zu entwickeln und so die potentielle Arbeitslosigkeit in dieser Branche zu bekämpfen.

2. Als kantonale Vollzugsbehörde der Arbeitslosenversicherung nimmt der Kanton die Meldungen von Kurzarbeit aller Unternehmen entgegen, die infolge wetterbedingter Kundenausfälle Kurzarbeitsentschädigungen (KAE) beziehen möchten. Als erstes klärt das Amt für den Arbeitsmarkt (SPE) ab, ob der Arbeitsausfall auf einen ungewöhnlichen Wetterverlauf zurückzuführen ist, der den Betrieb stilllegt oder erheblich einschränkt. Weiter klärt es ab, ob der Ausfall in einen Zeitraum fällt, in dem der Betrieb nachweislich in drei von fünf Vorjahren geöffnet war.

Während der Wintersaison 2006/07 wurden 40 Gesuche um Kurzarbeitsentschädigung von den Unternehmen eingereicht, die Gegenstand der Frage von Grossrat Ganioz sind. Ein Gesuch wurde abgewiesen, weil das Unternehmen nicht während den erforderlichen drei Vorjahren geöffnet war. Sieben Gesuche wurden aus formellen Gründen nur teilweise gutgeheissen (Nichtbeachtung der Meldefrist usw.) und 32 wurden gutgeheissen. Folglich gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass der Kanton Freiburg im Vergleich zu anderen Kantonen besonders streng vorgeht. Der Staatsrat weist ferner darauf hin, dass schweizweit alle gefällten Entscheide im Bereich der Arbeitslosenversicherung dem seco gemeldet werden. In seiner Rolle als Aufsichtsbehörde des Bundes kann das seco sein Einsrache- und Beschwerderecht gegen den kantonalen Entscheid geltend machen. Deshalb ist es unwahrscheinlich, dass die Praxis im Bereich der KAE grosse Unterschiede zwischen den Kantonen aufweist, denn sie wird für die gesamte Schweiz von der oben erwähnten Behörde festgelegt.

3. Die kantonalen Massnahmen, die durch das Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenhilfe (BAHG) errichtet werden, wenden sich einzig an Stellensuchende, die nicht oder nicht mehr im Genuss von Leistungen der Arbeitslosenversicherung des Bundes

stehen. Sie sind Teil des Instrumentariums, das für die dauerhafte berufliche Wiedereingliederung von Personen genutzt wird, denen die Rückkehr in die Arbeitswelt Mühe bereitet. Der in der Frage erwähnte Arbeitsmangel, von dem insbesondere die Arbeitnehmenden der Seilbahnunternehmen betroffen sind, ist auf wetterbedingte Gründe zurückzuführen und fällt in den Leistungsrahmen des Gesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG). Folglich scheint der Vorschlag von Grossrat Ganioz, die Massnahmen nach BAHG zu ergänzen oder zu ändern, nicht angebracht.

4. Bis zum heutigen Tag und sofern keine Abrechnung angefochten wird, hat die öffentliche Arbeitslosenkasse alle Unternehmen entschädigt, die ein Gesuch um Auszahlung von KAE bei ihr eingereicht haben. Es ist nicht Sache des Staatsrats, diese Kasse zur Begünstigung bestimmter Leistungsempfänger anzuhalten. Die öffentliche Arbeitslosenkasse mag administrativ der Volkswirtschaftsdirektion zugewiesen sein, sie steht jedoch hauptsächlich im Dienste des Bundes, der ihr die Mittel für ihre Leistungen zur Verfügung stellt, und dem gegenüber sie Rechenschaft über ihre Tätigkeit ablegen muss. Die Arbeitslosenkasse steht allen im Kanton wohnhaften Versicherten offen. Sollte sie bestimmte Leistungsempfänger bevorzugen, dann würde sie gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstossen.
5. Gemäss den Informationen, die der Staatsrat in Händen hält, beschäftigen die Seilbahnunternehmen im Kanton etwa 200 Personen mit unterschiedlichem saisonalem Beschäftigungsgrad. Aufgrund der begrenzten Betriebstage im Laufe der Wintersaison 2006/07 steht zweifellos fest, dass sich diese Unternehmen in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befinden. Wie weiter oben erwähnt, wird der Staatsrat die Situation dieser Unternehmen im Rahmen der Strategie prüfen, die er für die Entwicklung der wirtschaftlichen Strukturen für den regionalen Tourismus aufstellen wird.

Den 3. Juli 2007.

Question QA 3026.07 Hubert Zurkinden

(fromagerie avec installation d'affinage à Heitenried)

Question

Selon les *Freiburger Nachrichten*, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a autorisé la zone à bâtir isolée pour la fromagerie au lieu dit Eichacher Allmend, en dessous de Heitenried. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a interjeté un recours contre cette décision au Tribunal administratif. Cette décision est également attaquée par la Société fribourgeoise d'art public.

Avec une décision positive permettant la création d'une zone spéciale, la DAEC va une nouvelle fois à l'encontre du principe d'aménagement de la séparation entre les zones constructibles et les zones inconstructibles, ainsi que des intérêts de la protection du paysage. Apparemment, aucune leçon n'a été tirée du cas de Galmiz. Le motif de la DAEC, selon lequel la halle à fromage ne perturbe pas la vue sur Heitenried depuis St. Antoni, non

seulement révèle une vision limitée des choses de la part de la Direction mais aussi vient démontrer une nouvelle fois que la question de la dispersion des constructions n'est pas prise au sérieux. La décision est d'autant plus choquante que la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage a formulé des propositions constructives pour une solution alternative. Par rapport à la décision prise dans cette affaire, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Quelle valeur a été donnée aux aspects de la dispersion des constructions et à la protection du paysage dans la décision de la DAEC? Ces aspects ont-ils été mis au même niveau que des considérations économiques, ainsi que l'exige le principe du développement durable?
2. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage propose dans son opposition de séparer la fromagerie de la cave pour affiner le fromage. Ainsi, la fromagerie pourrait être bâtie à Heitenried et la cave pour affiner le fromage à Schmitten ou Wünnewil. Est-ce que la DAEC a examiné cette variante? Qu'est-ce qui s'oppose à une telle solution? L'exemple de von Mühlengen AG à Düdingen montre en tout cas qu'une halle à fromage ne doit pas forcément être liée à une fromagerie.
3. Il apparaît que les intérêts financiers jouent un rôle central dans le choix de cet emplacement et que les promoteurs entendent absolument construire à cet endroit. A combien s'élève le prix du mètre carré à cet emplacement? Quel est le prix du mètre carré dans les zones industrielles de Heitenried, Schmitten et Wünnewil?
4. Le *Deutschfreiburger Heimatkundeverein* a également argumenté dans son opposition que la création d'une zone spéciale créerait un précédent pour d'autres zones du même type. Quelle sera l'argumentation de la DAEC si d'autres communes du canton présentent des projets similaires hors de la zone à bâtir? Comment le canton pourra-t-il contrer l'argument selon lequel ce qui est possible à Heitenried doit aussi l'être ailleurs?
5. L'agriculture est en mutation et connaîtra d'autres changements dans les prochaines années. La DAEC s'est-elle assurée auprès des promoteurs de la durée pour laquelle la nouvelle fromagerie avec installation d'affinage est prévue? La DAEC a-t-elle défini qui supportera les coûts d'une suppression de l'installation d'affinage en cas de cessation de l'activité ou de faillite? La situation instable de l'agriculture ne commande-t-elle pas une séparation entre la fromagerie et l'installation d'affinage? Dans une zone industrielle, la fromagerie et l'installation d'affinage pourraient plus facilement faire l'objet d'un changement d'affectation qu'à l'emplacement prévu.

Le 12 avril 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a approuvé, avec l'accord préalable du Conseil d'Etat, le 28 février 2007, la modification du plan d'affectation des zones de la commune de Heitenried et a rejeté les recours portant sur cette modification. Contre les décisions de la DAEC, plusieurs recours ont été interjetés auprès du Tribunal administratif, de sorte que celui-ci est maintenant saisi de cette affaire.

Dans le cadre des limites posées par le principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'Etat peut répondre comme il suit aux questions posées.

1. Sous l'angle d'une utilisation mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire, les petites zones à bâtir sont en principe contraires à la loi. Cependant, et comme le confirme la jurisprudence, des exceptions à ce principe peuvent être admises. En particulier, c'est le cas lorsque l'affectation de la zone commande une implantation à l'extérieur du périmètre bâti et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. La DAEC a considéré que tel était bien le cas en l'espèce. Dans sa décision du 28 février 2007, elle a pris en compte tous les éléments pertinents du point de vue de l'aménagement du territoire, y compris ceux qui sont liés à la dispersion des constructions et à la protection du paysage.
2. L'aménagement local incombe en premier lieu à la commune. Il lui appartient de décider dans quelle direction, à quel rythme et de quelle façon elle entend se développer. La DAEC a uniquement pour tâche de contrôler les plans et règlements qui lui sont soumis par la commune sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les planifications cantonale et régionale. Même si une séparation entre l'installation d'affinage et la fromagerie avait été envisageable, la DAEC n'aurait pas pu l'imposer à la commune, du moment que le projet proposée lui apparaissait conforme aux exigences légales en matière d'aménagement du territoire.
3. S'il n'est pas exclu que les prix du terrain aient joué un rôle central dans le choix des promoteurs, ils ne sont pas déterminants dans le cadre de l'examen de la DAEC. Celui-ci se limite au contrôle de la légalité et de l'opportunité. Par conséquent, la Direction ne connaît pas le prix du mètre carré à l'endroit retenu, ni dans les zones industrielles de Heitenried, Schmitten et Wünnewil.
4. Les circonstances concrètes du cas d'espèce doivent être appréciées et pondérées lors de chaque dossier de planification ou de permis de construire. L'implantation de cette installation à l'extérieur du périmètre bâti répond à des critères objectifs. Dans ce contexte, on ne saurait parler en l'espèce de la création d'un précédent.
5. Dans le cadre de la procédure d'approbation, la DAEC n'a pas demandé de précisions afin de déterminer la durée pour laquelle l'installation d'affinage était prévue, puisque cette question échappe à son contrôle. Cela dit, il semble qu'une utilisation pour une courte période soit peu réaliste au regard des coûts d'investissement élevés qui ont été engagés. La DAEC n'a pas non plus analysé la question de la prise en charge des coûts de suppression de la construction en cas de cessation de l'activité ou de faillite. Comme déjà mentionné au point 2, la DAEC doit se limiter à contrôler un projet sous l'angle de sa légalité et de son opportunité. Dans ce cadre, elle n'avait pas à examiner si une séparation entre la fromagerie et l'installation d'affinage serait de nature à faciliter un changement d'affectation ultérieur. Il est d'ailleurs possible que la construction projetée perde un jour son affectation. Il s'agit d'un risque admissible qui existe pour un grand nombre de nouveaux bâtiments. Les possibilités de changement d'affectation pourront être examinées

dans le cadre d'une nouvelle procédure de planification.

Le 10 juillet 2007.

Anfrage QA 3026.07 Hubert Zurkinden

(zur Käserei mit Reifelager in Heitenried)

Anfrage

Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hat laut *Freiburger Nachrichten FN* die Inselbauzone für die Käserei mit Reifelager im Bereich Eichacher Allmend, unterhalb von Heitenried, bewilligt. Gegen diesen Entscheid hat der Schweizer Landschaftsschutz SL beim kantonalen Verwaltungsgericht Rekurs eingereicht. Angefochten wird der Entscheid auch vom Freiburger Heimatschutz.

Mit dem positiven Entscheid zugunsten der Schaffung einer Spezialzone verstösst die RUBD einmal mehr gegen das raumplanerische Prinzip der Trennung von Baugebiet / Nichtbaugebiet und gegen die Interessen des Landschaftsschutzes. Aus dem Fall Galmiz hat man offensichtlich nichts gelernt. Der Hinweis der RUBD, dass der Blick auf Heitenried von St. Antoni her durch die Käsehalle nicht gestört werde, zeugt nicht nur von der Kurzsichtigkeit der RUBD, sondern belegt einmal mehr, dass die Problematik der Zersiedlung nicht ernst genommen wird. Der Entscheid ist umso stossender, als der SL in seiner Einsprache konstruktive Vorschläge für eine alternative Lösung eingebracht hat. Ich stelle dem Staatsrat zum Entscheid in dieser Angelegenheit folgende Fragen:

1. Welchen Stellenwert hatten beim Entscheid der RUBD die Aspekte der Raumplanung, der Zersiedlung und des Landschaftsschutzes? Wurden diese Aspekte, wie es das Prinzip der Nachhaltigkeit erfordert, ebenso hoch gewichtet wie wirtschaftliche Überlegungen?
2. Der SL schlägt in seiner Einsprache vor, die Käserei und den Reifekeller zu trennen. Die Käserei könnte so in Heitenried, der Reifekeller in Schmitten oder Wünnewil gebaut werden. Wurde diese Variante von der RUBD geprüft? Was spricht gegen eine solche Lösung? Das Beispiel der von Mühlener AG in Düdingen zeigt jedenfalls, dass eine Käsehalle nicht an eine Käserei gebunden ist.
3. Es ist anzunehmen, dass für diesen Standort finanzielle Interessen eine zentrale Rolle spielen und die Promotoren deshalb ausgerechnet an diesem Standort bauen wollen. Wie hoch ist der Quadratmeterpreis an diesem Standort? Wie hoch sind die Quadratmeterpreise in den Bau- resp. Industriezonen von Heitenried, Schmitten und Wünnewil?
4. Auch der *Deutschfreiburger Heimatkundeverein* hatte in seiner Einsprache argumentiert, mit der Schaffung einer Spezialzone werde ein Präjudiz für andere solche Zonen geschaffen. Wie wird die RUBD argumentieren, wenn andere Gemeinden des Kantons ähnliche Projekte ausserhalb der Bauzone vorlegen? Was wird der Kanton dem Argument entgegenhalten, was in Heitenried möglich sei, müsse man auch anderswo erlauben?
5. Die Landwirtschaft ist im Umbruch und wird in den nächsten Jahren weitere Veränderungen erfahren. Hat

die RUBD bei den Promotoren abgeklärt, für welche Zeitdauer die neue Käserei mit Reifelager geplant ist? Hat die RUBD bei den Promotoren abgeklärt, wer im Falle einer Aufhebung, eines Konkurses des Reifelagers die Kosten für deren Entfernung trägt? Würde nicht auch die unsichere Situation der Landwirtschaft eine Trennung von Käserei und Reifelager nahe legen? Käserei und Reifelager könnten in einer Bau- resp. Industriezone bei einer Auflösung leichter umgenutzt werden als am geplanten Standort.

Den 12. April 2007.

Antwort des Staatsrats

Am 28. Februar 2007 hat die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) mit vorgängiger Zustimmung des Staatsrats die Änderung des Zonennutzungsplans der Gemeinde Heitenried genehmigt und zugleich die dagegen erhobenen Beschwerden abgewiesen. Gegen die Entscheide der RUBD wurden beim kantonalen Verwaltungsgericht mehrere Beschwerden erhoben, sodass gegenwärtig das Verwaltungsgericht mit dieser Angelegenheit befasst ist.

Innerhalb der vom Prinzip der Gewaltenteilung auferlegten Grenzen kann der Staatsrat auf die gestellten Fragen folgendermassen antworten:

1. Im Sinne einer häuslicher Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes sind Kleinbauzonen grundsätzlich gesetzeswidrig. Manchmal können sich jedoch, wie das auch von der Rechtsprechung bestätigt wird, Ausnahmen vom Verbot der Kleinbauzonen rechtfertigen – namentlich, wenn der Zweck der Zone einen Standort ausserhalb des Siedlungssperimeters erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Das Vorliegen eines solchen Ausnahmetatbestands ist im vorliegenden Fall von der RUBD bejaht worden. Im Entscheid der RUBD vom 28. Februar 2007 sind dabei alle relevanten Interessen der Raumplanung – insbesondere auch in Bezug auf Zersiedlung und Landschaftsschutz – in die Beurteilung einbezogen worden.
2. Die Planungskompetenz auf dem Gemeindegebiet kommt in erster Linie der Gemeinde zu. Es ist Sache der Gemeinde zu entscheiden, in welche Richtung, in welchem Tempo und nach welchen Charakteristiken sie sich entwickeln soll. Aufgabe der RUBD ist es lediglich, die Pläne und Reglemente, wie diese von der Gemeinde vorgelegt werden, auf ihre Gesetz- und Zweckmässigkeit sowie ihre Übereinstimmung mit den kantonalen und regionalen Plänen hin zu überprüfen. Auch wenn eine Trennung von Reifelager und Käserei denkbar gewesen wäre, hätte die RUBD die Gemeinde nicht zu einer Trennung verpflichten können, da das vorgeschlagene Projekt nach Auffassung der RUBD den raumplanungsrechtlichen Anforderungen gerecht kam.
3. Es kann wohl stimmen, dass variierende Bodenpreise für Promotoren ein zentrales Interesse darstellen. Dennoch sind die Bodenpreise für die Entscheidungsfindung der RUBD, die sich bei ihrer Kontrolle auf die Gesetzes- und Zweckmässigkeit fokussiert, nicht entscheidend. Folglich entzieht es sich deren Kenntnis, wie hoch die Quadratmeterpreise am vorgesehenen Standort oder in den Bau- resp. Industriezonen von Heitenried, Schmitten und Wünnewil sind.

4. Bei jedem einzelnen Planungs- oder Bauvorhaben sind im jeweiligen Verfahren die konkreten Umstände und Interessen neu zu eruieren, zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Im Fall Heitenried lagen objektive Gründe für einen Standort ausserhalb des Siedlungsperimeters vor. So kann auch nicht pauschalisierend von der Schaffung eines Präjudizes gesprochen werden.
5. Genaue Abklärungen darüber, wie lange das Reifelager genutzt werden soll, wurden von der RUBD im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht vorgenommen, da dies nicht in ihre Prüfungskompetenz fällt. Unbesehen davon scheint aber eine Nutzung für eine kurze Dauer angesichts der massiven Investitionskosten als äusserst unwahrscheinlich. Ebenfalls nicht durch die RUBD im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens zu prüfen, ist die Frage, wer im Falle einer Aufhebung oder eines Konkurses die Kosten für die Entfernung trägt. Wie unter Punkt 2 dargelegt hat sich die RUBD jeweils auf die Überprüfung der Gesetz- und Zweckmässigkeit des vorgelegten Projekts zu beschränken. Mithin war im konkreten Fall auch eine leichtere Umnutzungsmöglichkeit, die allenfalls aus einer Trennung von Käserei und Reifelager resultieren könnte, nicht durch die RUBD zu prüfen. Natürlich ist es möglich, dass die projektierte Baute später anders genutzt werden soll. Dies ist aber ein zu tolerierendes Risiko, das bei einer Vielzahl neu zu errichtender Gebäude vorhanden ist. Die möglichen Umnutzungsformen werden gegebenenfalls in einem erneuten Plangenehmigungsverfahren geprüft.

Den 10. Juli 2007.

Question QA 3028.07 Moritz Boschung

(maintien des subventions pour la conservation des biens culturels)

Question

Le canton de Fribourg est riche en biens culturels meubles et immeubles. Ceux-ci constituent une partie importante de notre héritage culturel tout en contribuant à l'attractivité du canton et en témoignant de manière irremplaçable de son identité. Du fait des restrictions budgétaires décidées par la Confédération en ce qui concerne la protection du patrimoine et des localités de valeur historique, la restauration et la conservation d'un grand nombre de biens culturels sont compromises. Il appartient au canton de réagir pour assurer la conservation de ce patrimoine.

Ces dernières années la Confédération a fortement réduit les montants alloués aux biens culturels. En 2007 le montant à disposition n'est plus que de 26 mio alors qu'entre 1993 et 2005 il était encore en moyenne de 38 mio. Dès l'année 2008, à la suite de la nouvelle répartition des tâches, une nouvelle réduction à un montant d'environ 21 mio. est probable. Puisque la Confédération réserve une partie de ce montant pour ses propres besoins, il faut partir de l'idée que finalement seulement environ 16 à 17 mio. de francs resteront à la disposition des cantons.

Sur la période 2000–2005, le montant annuel moyen des subventions fédérales octroyées pour le canton de Fribourg a été d'environ 1 800 000 frs, si l'on ne tient pas

compte de la subvention importante octroyée en 2003 pour la Valsainte (1 386 000 frs). Le montant mis à disposition du canton de Fribourg pour l'année 2007 a été réduit à 800 000 frs. Le canton lui-même contribue à la conservation et la restauration des biens culturels pour 1,9 mio. frs par année.

Ces chiffres démontrent clairement que la diminution des contributions de la Confédération aura incontestablement des effets négatifs sur la conservation des biens culturels. A cet égard il importe de constater que le canton n'a proportionnellement ni plus ni moins de biens culturels que d'autres cantons. D'ailleurs ces restrictions ne touchent pas que des propriétaires privés de biens culturels mais aussi l'Etat qui, pour la conservation et la restauration de ses immeubles historiques (Cathédrale, châteaux de Gruyère et de Romont), sollicite aussi l'aide financière de la Confédération.

La diminution et la perte des subventions fédérales sont préoccupantes du fait qu'elles retardent la restauration de nos biens culturels meubles et immeubles. Croire que cela n'aura pas de conséquences est un leurre. Chaque objet a besoin de travaux de remise en état réguliers. Y renoncer signifie mettre ces objets en péril. Des biens culturels non entretenus sont souvent perdus à jamais ou doivent être sauvés à grands frais.

De plus une réduction significative de l'aide financière des collectivités publiques entraînera une perte de confiance des propriétaires à l'égard de l'Etat et de son Service des biens culturels.

Contrairement aux cantons dont les ressources proviennent uniquement de l'imposition directe des revenus et de la fortune, la Confédération prélève également des impôts sur la consommation et notamment des droits de douane, des taxes et des impôts sur les carburants et les huiles de chauffage. Or les gaz d'échappement et les fumées produites lors de la combustion participent pour une part importante à la dégradation des monuments. Les portails de notre cathédrale sont des exemples particulièrement évocateurs de cette corrosion. Tout en étant à l'abri des intempéries, ces portails ont en effet beaucoup plus souffert ces dernières décennies que durant les siècles précédant l'avènement de l'industrie et de la circulation automobile. Il serait donc logique que la Confédération mette à disposition une partie plus importante que jusqu'à maintenant de ces recettes pour réparer les dégâts causés par les fumées et les gaz d'échappement. Le retrait de la Confédération de la protection des biens culturels est à notre sens incompréhensible également du point de vue de l'origine des ressources de l'Etat.

Beaucoup de propriétaires de notre canton ne peuvent entreprendre une restauration qu'à la condition d'une promesse d'aide ou d'un engagement de la Confédération. Ceci pourrait même être le cas pour les biens culturels appartenant à l'Etat d'autant que la participation de la Confédération se montait jusqu'ici à 35% des frais de conservation et restauration. On peut évidemment suggérer de se procurer les moyens nécessaires par le «sponsoring». Ceci est pensable en ce qui concerne quelques monuments particulièrement spectaculaires, mais en aucun cas pour la plupart des biens culturels plus modestes qui participent tout autant à l'image culturelle du canton.

Il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact économique des montants alloués à la protection des biens culturels. Des études menées en Suisse et chez nos voisins démontrent qu'un franc de subventions publiques peut susciter

un investissement complémentaire de sommes jusqu'à huit fois supérieures. Ainsi les victimes de ces restrictions budgétaires seront en premier lieu les petites et moyennes entreprises pour lesquels les travaux de conservation et de restauration jouent un rôle non négligeable. Ces travaux exigent en effet des connaissances et du savoir-faire artisanal spécialisés qui sont l'apanage de PMUs.

La préservation du patrimoine culturel est essentielle pour une branche économique importante dans notre canton: le tourisme. Un ralentissement des travaux de restauration ou même un renoncement à ces travaux et à l'entretien signifierait pour les générations à venir des pertes irréversibles.

A la réduction budgétaire drastique des moyens alloués par la Confédération à la protection du patrimoine culturel, s'ajoutera l'effet de la RPT. Les subventions fédérales seront encore réduites en raison de l'abandon de la prise en compte de la capacité financière du canton. Cette part sera comprise dans le montant global versé par la Confédération au canton au titre de la péréquation des ressources.

Questions:

1. L'abandon de la prise en compte de la capacité financière du canton a pour conséquence une réduction supplémentaire des subventions fédérales. Comment le Conseil d'Etat entend-il compenser la réduction des subventions fédérales?
2. Vu la réduction de l'aide financière, comment le Conseil d'Etat pense-t-il pouvoir inciter les propriétaires à réaliser les travaux de remise en état des biens culturels dans les règles de l'art et à empêcher ainsi une détérioration de nos biens culturels protégés?
3. Vu que la Confédération va demander aux cantons à l'avenir pour la conservation des biens culturels une planification des besoins et des priorités pour une période de 4 ans, le Conseil d'Etat a-t-il déjà fait des réflexions et une planification pour répondre aux exigences fédérales?
4. Le Conseil d'Etat est-il prêt à intervenir auprès de la Confédération dans l'intérêt de la protection de notre patrimoine culturel et de quelle manière pense-t-il le faire?

Le 27 avril 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions du député Boschung:

1. La réduction supplémentaire des subventions fédérales est liée à l'abandon de la prise en compte de la capacité financière des cantons dans le calcul des subventions. Cette réduction n'est pas propre au domaine de la protection des biens culturels; elle touche toutes les subventions fédérales octroyées pour la réalisation de tâches que le canton doit réaliser avec l'aide subsidiaire de la Confédération. Un montant global non affecté sera remis au canton par la Confédération au titre de la péréquation financière.

Le Conseil d'Etat a demandé aux unités administratives d'établir le plan financier 2008–2011 et le budget 2008 en tenant compte des effets de la nouvelle péréquation financière. Le Conseil d'Etat informera le

Grand Conseil des mécanismes de compensation envisagés lors de la présentation du budget 2008.

2. En 2006 des subventions cantonales ont été versées pour les travaux de conservation et restauration réalisés sur 80 objets. Les subventions fédérales versées concernent 8 objets, dont la cathédrale de Fribourg, propriété de l'Etat de Fribourg, et un ensemble de 10 chalets d'alpage (toiture en tavillons).

Le principal facteur incitatif demeure les subventions cantonales. De 1997 à 2001, le montant alloué au budget pour les subventions cantonales en faveur de la protection des biens culturels est passé de 2 000 000 francs à 1 500 000 francs. Le montant est resté au même niveau jusqu'en 2004. Il a été augmenté à 1 800 000 francs en 2005, à 1 900 000 francs en 2006. Il est resté au même niveau pour le budget 2007. Deux provisions de 1 000 000 frs chacune ont été faites aux comptes 2005 et 2006, afin de rattraper le décalage qui s'est produit entre le montant des engagements et les moyens à disposition pour les paiements suite aux réductions budgétaires de la fin des années 1990. Les provisions faites doivent également permettre d'assurer le paiement de la subvention octroyée pour les travaux de remise en état du couvent de la Valsainte (subvention prévue pour un montant de 1 489 000 francs). Le Conseil d'Etat a donc pris les mesures nécessaires afin de pouvoir apporter une aide financière adaptée aux propriétaires de biens culturels protégés.

3. A la suite de l'analyse des subventions dans le domaine de la protection des biens culturels, le Conseil d'Etat a décidé la mise en œuvre de crédits d'engagement pluriannuels. La planification des crédits d'engagement sera synchronisée avec celle des conventions-programmes.

Les modifications des dispositions légales cantonales nécessaires à la mise en œuvre des conventions-programmes sont actuellement à l'examen et seront soumises au Grand Conseil en vue d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

Dans le domaine de la protection des biens culturels, une planification des besoins des propriétaires n'est guère envisageable. L'Office fédéral de la culture a conscience de cette difficulté. La définition du contenu des conventions-programmes devra tenir compte de cette réalité. Il convient toutefois de relever que l'Office fédéral de la culture n'a pas encore donné d'informations précises quant au contenu des conventions-programmes.

4. A la communication des réductions budgétaires, annoncées et mises en œuvre indépendamment de la RPT, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a exprimé à répétition reprises, par écrit et oralement, ses inquiétudes au Directeur de l'Office fédéral de la culture. Ces interventions n'auront sans doute pas été vaines puisque, malgré la réduction du crédit alloué au canton de Fribourg, l'Office fédéral de la culture a décidé en 2006 d'octroyer une subvention complémentaire de 1 006 950 francs pour les travaux de remise en état du couvent de la Valsainte, une subvention de 1 386 000 francs ayant déjà été octroyée en 2003.

S'agissant du budget de la Confédération, le Conseil d'Etat est de l'avis qu'il appartient prioritairement aux députés aux Chambres fédérales d'agir dans le cadre de l'examen des budgets fédéraux. Le Conseil d'Etat a

informé de la situation la députation fribourgeoise aux Chambres fédérales, en novembre 2006 déjà.

En conclusion, le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées. Il poursuivra son engagement, à son niveau de compétence, pour que l'Etat puisse continuer à remplir sa mission dans le domaine de la protection des biens culturels.

Le 19 juin 2007.

Anfrage QA 3028.07 Moritz Boschung

(Sicherstellung der finanziellen Beiträge für die Denkmalpflege)

Anfrage

Der Kanton Freiburg weist viele geschützte bewegliche und unbewegliche Kulturgüter auf. Diese bilden einen integrierenden Bestandteil des kulturellen Erbes, sind für die Attraktivität des Kantons, aber auch für die Identität des Kantons von sehr grosser Bedeutung. Infolge der Kürzungen des Bundesbudgets im Heimat- und Ortsbildschutz sind Restaurierung und Erhalt vieler Kulturgüter gefährdet. Der Kanton ist aufgerufen, zu reagieren, um den Bestand der Kulturgüter zu wahren.

Der Bund hat die Beiträge für die Denkmalpflege in den letzten Jahren stark gekürzt. Im Jahre 2007 stehen noch gerade 26 Mio. Franken zur Verfügung, während es in den Jahren 1993 bis 2005 durchschnittlich 38 Mio. waren. Ab dem Jahre 2008 werden es als Folge des neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen noch weniger sein, nämlich voraussichtlich noch etwa 21 Mio. Da der Bund einen Teil dieses Betrages für die eigenen Bedürfnisse einsetzt, dürften de facto vermutlich den Kantonen noch etwa 16 bis 17 Mio. Franken für die Denkmalpflege zur Verfügung stehen.

In der Periode 2000 bis 2005 erhielt der Kanton Freiburg durchschnittlich pro Jahr etwa 1,8 Mio. Franken vom Bund (wobei die Spezialsubvention von 1.386 Mio. Franken im Jahre 2003 für die Restaurierung des Klosters Val-sainte nicht einberechnet ist). Im Jahre 2007 erhielt Freiburg als Folge der Kürzungen beim Bund noch gerade Fr. 800 000.–. Bundessubventionen. Der Kanton selber stellt für Restauration und Erhalt der geschützten Kulturgüter jährlich rund 1,9 Mio. Franken zur Verfügung.

Aus diesen Zahlen wird leicht ersichtlich, dass die Kürzungen der Bundesbeiträge sich unweigerlich negativ auf die Denkmalpflege auswirken werden. Dabei ist festzuhalten, dass der Kanton Freiburg entgegen gelegentlich gehörter Äusserungen verhältnismässig nicht mehr und nicht weniger geschützte Objekte aufweist als andere Kantone. Aber nicht nur die privaten Besitzer von geschützten Objekten sind betroffen, sondern der Staat selber, hat er doch für die Restauration und den Erhalt seiner eigenen Gebäude (Kathedrale, Schlösser von Greyerz und Romont) jeweils einen guten Teil der bisherigen Bundessubventionen beansprucht!

Der Rückbau und der Ausfall der Bundesgelder sind insofern bedenklich, als er zu einer Verlangsamung bei Restaurierungen unseres kulturellen gebauten und beweglichen Erbes führt. Zu meinen, das sei nicht tragisch, ist ein Trugschluss: jedes Objekt braucht eine kontinuierliche Pflege! Jede Unterlassung wird sich später rächen,

vernachlässigte Kulturgüter sind oft unrettbar verloren oder müssen später mit einem weit grösseren finanziellen Aufwand gerettet werden.

Ausfallende Beiträge der öffentlichen Hand führen bei den Besitzern von geschützten Kulturgütern auch zu einem Image- und Vertrauensverlust gegenüber dem Staat und seinem Kulturgüterdienst.

Im Gegensatz zu den Kantonen, welche auf die direkte Besteuerung von Einkommen und Vermögen angewiesen sind, erhebt die Eidgenossenschaft ebenfalls Konsumsteuern und namentlich Zölle und Steuern auf Brennstoffen und Treibstoffen. Die Rauch- und Abgasentwicklung als Folge der Verbrennung dieser Stoffe verursacht jedoch schwere Schäden an unseren Denkmälern. Besonders augenfällig sind diese an den witterungsgeschützten Portalen unserer Münster und Kathedralen, welche in den letzten Jahrzehnten weit mehr beschädigt wurden als während mehreren Jahrhunderten vor dem Aufkommen der Industrie und des Individualverkehrs.

Es wäre deshalb logisch, dass die Eidgenossenschaft einen grösseren Teil dieser Einnahmen als bisher dazu verwendet, diese Schäden zu beheben. Der Rückzug der Eidgenossenschaft aus der Denkmalpflege ist auch im Hinblick auf die Herkunft der staatlichen Einnahmen unverständlich.

Im Kanton Freiburg können sich viele Besitzer von Kulturgütern erst an eine Restaurierung wagen, wenn der Bund seine Beiträge in Aussicht gestellt bzw. fest zugesichert hat. Das dürfte selbst für die staats eigenen Kulturgüter zutreffen, betrug doch der Bundesanteil bisher bis zu 35% der Restaurierungs- und Unterhaltskosten.

Man mag zwar einwenden, man solle mit Sponsoring das nötige Geld für Restaurierungen aufreiben. Das mag beim einen oder andern prestigeträchtigen Monument zwar zutreffen, nicht jedoch für zahlreiche kleinere und unscheinbarere Objekte, die unsern Kanton und seine Kulturlandschaft ebenso prägen.

Auch die volkswirtschaftliche Bedeutung der für die Denkmalpflege ausgegebenen Gelder ist nicht zu unterschätzen. Studien in der Schweiz und im benachbarten Ausland zeigen, dass jeder Subventionsfranken der öffentlichen Hand, welcher in die Denkmalpflege investiert wird, bis zu sieben weitere Franken an Investitionen auslösen kann. «Opfer» der Investitions-Ausfälle sind in erster Linie die kleinen und mittleren Unternehmen, für welche Aufträge aus Denkmalpflege und Heimatschutz sehr bedeutsam sein können. In der Denkmalpflege ist qualifiziertes Handwerk und fachspezifisches Wissen gefragt: dieses findet sich in KMUs.

Eine auch für den Kanton Freiburg wichtige Branche ist auf eine intakte Kulturlandschaft mit ihrem baulichen Erbe angewiesen: der Tourismus. Eine Verlangsamung oder gar die drohende Sistierung anstehender Renovierungen und der kontinuierlichen Pflege führen zu irreversiblen Verlusten für kommende Generationen.

Zu den drastischen Budgetkürzungen des Bundes bei der Denkmalpflege kommen noch die Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs und der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hinzu. Der Bund wird bei den Subventionen die kantonale Finanzstärke in Zukunft nicht mehr in Betracht ziehen. Die Subventionen für die Denkmalpflege werden dann als Teil des dem Kanton im Rahmen des NFA zur Verfügung gestellten Globalkredits betrachtet.

Fragen

1. Als Folge der Aufhebung des Kriteriums der kantonalen Finanzstärke werden die Bundessubventionen im Bereich der Denkmalpflege noch zusätzlich reduziert. Wie gedenkt der Staatsrat die Ausfälle der Bundessubventionen zu kompensieren?
2. Wie gedenkt der Staatsrat angesichts der Kürzung der Bundesbeiträge die Besitzer von geschützten Kulturgütern dazu zu ermuntern, ihre geschützten Kulturgüter nach den Regeln der Kunst zu erhalten und zu restaurieren und damit zu verhindern, dass sich der Zustand der geschützten Kulturgüter nicht verschlechtert?
3. Hat der Staatsrat schon Überlegungen darüber gemacht, wie er die vom Bund verlangte, auf einen Zeitraum von vier Jahren anzulegende Bedarfs- und Prioritätenplanung im Bereich der Denkmalpflege realisieren will?
4. Ist der Staatsrat bereit, sich im Interesse des Erhalts einer wertvollen Kulturlandschaft beim Bund für vermehrte Bundessubventionen einzusetzen und wie gedenkt er dies zu tun?

Den 27. April 2007.

Antwort des Staatsrates

1. Die zusätzliche Kürzung der Bundesbeiträge hängt damit zusammen, dass die Finanzkraft der Kantone bei der Beitragsberechnung nicht mehr berücksichtigt wird. Die Kürzung betrifft nicht nur den Bereich der Denkmalpflege; alle Bundesbeiträge für die Realisierung von Aufgaben, die der Kanton mit subsidiärer Hilfe des Bundes ausführen muss, fallen darunter. Im Rahmen des Finanzausgleichs erhält der Kanton vom Bund einen nicht zweckgebundenen Globalbetrag.

Der Staatsrat hat die Verwaltungseinheiten beauftragt, den Finanzplan 2008–2011 und den Voranschlag 2008 auszuarbeiten und dabei die Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Der Staatsrat wird den Grossen Rat bei der Vorstellung des Voranschlags 2008 über die Ausgleichsmechanismen informieren.

2. 2006 wurden Kantonsbeiträge für Erhaltungs- und Restaurierungsarbeiten an 80 Objekten ausgerichtet. Die ausgerichteten Bundesbeiträge betreffen 8 Objekte, darunter das Freiburger Münster, Eigentum des Staates Freiburg, und ein Ensemble von 10 Alphütten (Schindeldächer).

Der wichtigste Anreizfaktor sind die Kantonsbeiträge. Zwischen 1997 und 2001 reduzierte sich der Voranschlagsbetrag der Kantonsbeiträge für den Kulturgüterschutz von 2 000 000 Franken auf 1 500 000 Franken. 2004 blieb er gleich. 2005 erhöhte er sich auf 1 800 000 Franken und 2006 auf 1 900 000 Franken. 2007 blieb er gleich wie im Vorjahr. Zwei Rückstellungen von je 1 000 000 Franken wurden in den Rechnungen 2005 und 2006 vorgesehen, um die Differenz zwischen dem Betrag der Verpflichtungen und den verfügbaren für die Auszahlungen nach den Budgetkürzungen der 1990er Jahre verfügbaren Mitteln aufzufangen. Die Rückstellungen dienen auch dazu, dass die Auszahlung des Renovierungsbetrags für die Kartause La Valsainte (für einen Betrag von 1 489 000 Franken vorgesehener Beitrag) sichergestellt werden

kann. Der Staatsrat hat somit die nötigen Massnahmen getroffen, um die Eigentümer von geschützten Kulturgütern angemessen finanziell unterstützen zu können.

3. Nach einer Prüfung der Beiträge an den Kulturgüterschutz hat der Staatsrat beschlossen, mehrjährige Verpflichtungskredite zu verwenden. Die Planung der Verpflichtungskredite wird auf die Planung der Programmvereinbarungen abgestimmt werden.

Die erforderlichen Änderungen der kantonalen gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung der Rahmenvereinbarungen werden momentan geprüft und dem Grossen Rat im Hinblick auf ihre Inkraftsetzung am 1. Januar 2008 vorgelegt werden.

Beim Kulturgüterschutz ist keine Planung der Bedürfnisse der Eigentümer vorgesehen. Das Bundesamt für Kultur ist sich dieser Schwierigkeit bewusst. Die Definition des Inhalts der Rahmenvereinbarungen muss dieser Realität Rechnung tragen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Bundesamt für Kultur noch nicht näher über die Inhalte der Programmvereinbarungen informiert hat.

4. Als es um die Budgetkürzungen ging, die unabhängig von der NFA angekündigt und umgesetzt wurden, hat die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport gegenüber dem Direktor des Bundesamts für Kultur sowohl schriftlich als auch mündlich wiederholt ihre Besorgnis geäussert. Diese Interventionen werden nicht ganz wirkungslos gewesen sein, wenn das Bundesamt für Kultur trotz Kürzung des Kredits, den der Kanton Freiburg erhält, 2006 beschlossen hat, einen Zusatzbeitrag von 1 006 950 Franken an die Renovierungsarbeiten der Kartause La Valsainte zu gewähren, an die schon 2003 ein Beitrag von 1 386 000 Franken gewährt worden war.

Bezüglich des Bundesbudgets ist der Staatsrat der Meinung, es sei in erster Linie Sache unserer Vertreter in den eidgenössischen Räten, im Rahmen der Prüfung der Voranschläge des Bundes zu handeln. Der Staatsrat hat die Freiburger National- und Ständeräte bereits im November 2006 über die Situation informiert.

Abschliessend hält der Staatsrat fest, dass er die ausgedrückten Besorgnisse teilt. Er will sich auf seiner Zuständigkeitsebene auch weiterhin dafür einsetzen, dass der Staat seinen Auftrag im Bereich Kulturgüterschutz erfüllen kann.

Den 19. Juni 2007.

Question QA 3033.07 Albert Studer

(classes relais)

Question

En tant qu'animateur de jeunesse des communes de Wünnewil-Flamatt et Schmiten, je suis, entre autres, en contact régulier avec des jeunes qui ont certaines difficultés de comportement. Je travaille en réseau avec d'autres animateurs de jeunesse du district de la Singine, de la partie alémanique du district du Lac et des communes bernoises limitrophes, mais également avec les administrations communales et les écoles du CO et leurs travailleurs sociaux.

Lors de la session de décembre 2005, un décret relatif au fonctionnement et au financement des classes relais fut accepté par le Grand Conseil par 90 voix contre 1 (3 abstentions). Ce décret est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006.

Les questions suivantes se posent:

1. Quels sont les critères en vigueur pour le placement d'un écolier ou d'une écolière dans une classe relais?
2. Quelle est la procédure régulière d'un placement?
3. Qui décide du placement dans une classe relais?
4. Comment le Conseil d'Etat peut-il justifier que des élèves, après une garde à vue de plusieurs jours, n'aient pas été placés dans une classe relais?
5. Les classes relais étant limitées dans le temps (31 août 2008) et la prise en charge d'élèves ne pouvant dépasser trois mois, le Conseil d'Etat envisage-t-il, dans un délai raisonnable, de présenter une alternative?

Le 8 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Dans son *message* N° 225 du 31 octobre 2005, le Conseil d'Etat propose, sur le plan cantonal, la mise en œuvre de quatre mesures pour une meilleure prise en charge des élèves présentant des difficultés de comportement:

- renforcement des actions conduites au sein des établissements (mesures internes);
- création de trois classes relais;
- création d'une unité mobile;
- instauration d'un organe de coordination.

Parallèlement au message, un décret relatif au fonctionnement et au financement des classes relais était présenté au Grand Conseil. En raison de la révision de la nouvelle loi scolaire, la validité du décret a été limitée au 31 août 2008.

Voici les réponses du Conseil d'Etat aux questions du député Albert Studer concernant les classes relais:

1. Quels sont les critères en vigueur pour le placement d'un écolier ou d'une écolière dans une classe relais?

Selon l'article 1 du décret relatif au financement et au fonctionnement des classes relais (1^{er} janvier 2006), celles-ci accueillent des élèves présentant des difficultés de comportement et devant être momentanément éloignés de leur école.

Les objectifs principaux de la classe relais sont:

- permettre au jeune de prendre un peu de distance avec son vécu scolaire afin de développer de nouvelles attitudes face aux apprentissages scolaires;
- préparer une réintégration aussi rapide et efficace que possible dans la formation régulière.

Compte tenu de ces deux objectifs, les critères de placement en classe relais sont les suivants:

- l'élève a un comportement fortement déviant dans le cadre de l'école et des cours;
- l'école a épuisé toutes les mesures internes à sa disposition (prévention, intervention et sanction);

- une réintégration efficace est envisageable (selon estimation de l'école et de l'autorité de placement).

En raison de difficultés particulières (addiction à des substances illicites, problèmes psychiatriques, délinquance), la classe relais peut ne pas être – ou ne plus être – l'aide adéquate pour un élève; au même titre qu'une réintégration dans une formation régulière ne saurait être envisagée dans ces conditions.

Dans ces cas-là, une autre aide ou un autre type d'encadrement doit être trouvé.

Par ailleurs, un placement peut être retardé en raison d'un effectif trop élevé dans la classe relais.

2. Quelle est la procédure régulière d'un placement?

3. Qui décide du placement dans une classe relais?

Selon l'article 5 du décret relatif au financement et au fonctionnement des classes relais (1^{er} janvier 2006), le placement d'un élève dans une telle classe relève de la compétence de l'inspection des écoles du cycle d'orientation. La décision est sujette à recours, conformément à l'article 113 de la loi scolaire.

Le processus de placement est engagé par une demande du directeur d'école (cycle d'orientation) ou de l'inspecteur scolaire (école primaire). La demande est assujettie aux critères énumérés ci-dessus. Si la demande est validée par l'Inspection des écoles du cycle d'orientation, la durée prévisible (en principe entre huit et seize semaines), les objectifs scolaires et sociaux ainsi que le mode de collaboration entre l'école et la classe relais devront être clairement définis lors de l'entretien d'admission. Le temps passé en classe relais se déroule en trois phases distinctes:

- **Phase de réflexion:** construction des objectifs et d'un plan de travail; respect des conditions cadre et des règles de la classe relais.
- **Phase de réalisation** des apprentissages scolaires et travail en atelier ou d'utilité publique; réflexion sur les perspectives pour l'après classe relais.
- **Phase de sortie:** planification de projets à plus long terme; évaluation personnelle du temps passé en classe relais.

Chaque phase se termine par un entretien durant lequel, d'une part, on évalue le niveau d'atteinte des objectifs et, d'autre part, on convient de nouveaux objectifs de développement. La possibilité existe aussi d'interrompre prématurément le séjour, si les objectifs ont été atteints ou si l'on se rend compte que ceux-ci ne pourront pas être atteints. Cette décision appartient également à l'Inspection des écoles du cycle d'orientation.

Lorsque le temps d'accueil d'un élève dans une classe relais se termine, des collaborateurs des classes relais assurent son suivi durant six mois.

4. Comment le Conseil d'Etat peut-il justifier que des élèves, après une garde à vue de plusieurs jours, n'aient pas été placés dans une classe relais?

Les classes relais ne font pas partie du système d'exécution des peines. Le placement est décidé en fonction des critères cités ci-dessus. Est déterminante pour le choix de la classe relais la possibilité pour l'élève d'être réintégré dans la formation régulière. La classe relais est dans ce sens une mesure préventive qui a

pour objectif d'éviter au jeune de commettre des actes pour lesquels la seule réponse est celle du droit pénal.

5. Les classes relais étant limitées dans le temps (31 août 2008) et la prise en charge d'élèves ne pouvant dépasser trois mois, le Conseil d'Etat envisage-t-il, dans un délai raisonnable, de présenter une alternative?

Le décret relatif au fonctionnement et au financement des classes relais expire le 31 août 2008. Les classes relais font partie du concept général pour les enfants et adolescents connaissant des difficultés comportementales. Avant l'expiration du décret, le Conseil d'Etat effectuera une évaluation de l'offre des classes relais et proposera au Grand Conseil les mesures adéquates afin de poursuivre la prise en charge externe des élèves présentant des difficultés de comportement.

Lors de la consultation, la proposition d'une institution semblable à un internat (structure d'accueil fermée) a bénéficié d'une majorité moins importante que celle des autres mesures proposées. Une structure d'accueil fermée concernerait principalement des adolescents ayant des difficultés de comportement très marquées et nécessitant une surveillance constante et journalière due à des manquements au niveau de l'autorité parentale. Après ces premières expériences avec les classes relais, le Conseil d'Etat va examiner une fois de plus cette option et, en cas de besoin, fera une proposition adéquate au Grand Conseil. Par ailleurs, la loi sur l'enfance et la jeunesse est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Des projets tels que Choice ou AEMO pourront être développés en coordination entre la DICS et la DSAS.

Le 3 juillet 2007.

Anfrage QA 3033.07 Albert Studer

(Anschlussklassen [Relaisklassen])

Anfrage

Als Jugendarbeiter der Gemeinden Wünnewil-Flamatt und Schmittlen bin ich unter anderem mit Jugendlichen beschäftigt, die eine gewisse Verhaltensauffälligkeit aufweisen. Ich arbeite vernetzt mit den anderen Jugendarbeiter/innen des Sensebezirks, des deutschsprachigen Seebezirks und der angrenzenden bernischen Nachbargemeinden, aber auch mit den Gemeindebehörden und den Orientierungsschulen und der dazu gehörenden Schulsozialarbeitsstellen.

In der Dezember Session 2005 wurde ein Dekret über die Finanzierung und den Betrieb der Anschlussklassen mit 90 Stimmen zu 1 (3 Enthaltungen) vom Grossen Rat überwiesen. Dieses Dekret ist seit dem 1. Januar 2006 in Kraft.

Dazu folgende Fragen:

1. Welche sind die geltenden Kriterien, die für eine Zuweisung eines Schülers oder einer Schülerin in eine Relaisklasse angewandt werden?
2. Wie sieht das ordentliche Verfahren bei einer Einweisung aus?
3. Wer entscheidet über eine Einweisung in eine Relaisklasse?

4. Wie begründet der Staatsrat, dass Schüler/innen nach einer mehrtägigen Untersuchungshaft nicht in eine Relaisklasse eingeschult wurden?

5. Die Relaisklassen sind befristet (bis 31. August 2008) und können Schüler/innen nur für maximal drei Monate aufnehmen. Gedenkt der Staatsrat in absehbarer Zeit, eine Alternative zu präsentieren?

Den 8. Mai 2007.

Antwort des Staatsrates

In seiner *Botschaft* Nr. 225 vom 31. Oktober 2005 schlägt der Staatsrat vor, auf kantonaler Ebene vier Massnahmen für einen besseren Umgang der Schulen mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern einzuführen:

- Verstärkung der Aktionen in den Schulen (interne Struktur);
- Schaffung von 3 Anschlussklassen;
- Schaffung einer «mobilen Einheit»;
- Konstituierung eines Koordinationsorgans.

Mit der Botschaft wurde dem Grossen Rat gleichzeitig ein Dekret als Grundlage für den Betrieb und die Finanzierung der Anschlussklassen unterbreitet. Die Gültigkeit dieses Dekrets wurde wegen der geplanten Revision des Schulgesetzes bis zum 31. August 2008 beschränkt.

Der Staatsrat beantwortet die von Grossrat Albert Studer eingebrachten Fragen zu den Anschlussklassen (Relaisklassen) im Kanton Freiburg wie folgt:

1. Welche sind die geltenden Kriterien, die für eine Zuweisung eines Schülers oder einer Schülerin in eine Relaisklasse angewandt werden?

Nach Artikel 1 des Dekrets über die Finanzierung und den Betrieb der Anschlussklassen (1. Januar 2006) nehmen die Anschlussklassen Schülerinnen und Schüler mit besonders problematischem Profil auf, die vorübergehend aus ihrer Schule genommen werden müssen.

Die Hauptziele der Relaisklasse bestehen darin,

- den Jugendlichen Distanz zu ihrer schulischen Erfahrung zu ermöglichen, damit sie sich eine neue Einstellung zu ihrem Lernen erwerben können;
- eine möglichst schnelle und erfolgreiche Wiedereingliederung in den schulischen Rahmen vorzubereiten.

Für diese beiden Hauptziele werden die Aufnahmekriterien in die Relaisklasse folgendermassen festgelegt:

- stark abweichendes Verhalten im Schul- und Unterrichtsalltag;
- alle Massnahmen der Schule vor Ort (Prävention, Intervention und Repression) sind ausgeschöpft;
- Aussicht auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung (gemäss Einschätzung von Schule und einweisender Behörde).

Auf Grund der besonderen Schwierigkeiten (Abhängigkeit, psychiatrische Schwierigkeiten, Straffälligkeit) eines Schülers kann das Mittel der Anschlussklasse allenfalls auch ungeeignet sein oder zu spät eingesetzt werden, also für eine Wiedereingliederung in eine Regelklasse nicht in Frage kommen.

In solchen Fällen muss eine andere Hilfe bzw. ein anderer Rahmen gefunden werden.

Ausserdem kann eine Platzierung aufgeschoben werden, wenn die Relaisklasse überbelegt ist.

2. Wie sieht das ordentliche Verfahren bei einer Einweisung aus?

3. Wer entscheidet über eine Einweisung in eine Relaisklasse?

Nach Artikel 5 des Dekrets über die Finanzierung und den Betrieb der Anschlussklassen (1. Januar 2006) liegt die Platzierung einer Schülerin oder eines Schülers in eine Relaisklasse in der Zuständigkeit des Orientierungsschulinspektors. Gegen dessen Entscheid kann nach Artikel 113 des Schulgesetzes Beschwerde erhoben werden.

Das Einweisungsverfahren wird durch ein Gesuch des Schuldirektors (Orientierungsschule) oder des Schulinspektors (Primarschule) eröffnet. Das Gesuch wird mit den oben genannten Kriterien geprüft. Wird das Gesuch vom Inspektorat der Orientierungsschule bewilligt, werden beim Eintrittsgespräch die voraussichtliche Dauer (zwischen acht und 16 Wochen), die schulischen und sozialen Ziele sowie die Zusammenarbeit zwischen Schule und Relaisklasse festgelegt. Der Aufenthalt durchläuft drei verschiedene Phasen:

- **Phase der Reflexion:** Ausarbeitung der Zielsetzung und eines Arbeitsplanes, Respektierung der Regeln und Arbeitsbedingungen.
- **Phase der Umsetzung:** Erarbeitung des Lernstoffes, Arbeit in Werkstatt oder gemeinnützige Arbeit, Vorbereitung der Zeit danach.
- **Phase des Austritts:** Planung längerfristiger Projekte, persönliche Auswertung des Aufenthalts in der Relaisklasse.

Jede Phase wird mit einem Standortgespräch abgeschlossen, wo einerseits die Zielerreichung überprüft wird und andererseits neue Entwicklungsziele vereinbart werden. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, einen vorzeitigen Abbruch des Aufenthalts zu beschliessen, weil die vereinbarten Ziele erreicht sind oder nicht mehr erreichbar erscheinen. Dieser Entscheid liegt ebenfalls beim Inspektorat der Orientierungsschule.

Ist die Aufenthaltszeit einer Schülerin oder eines Schülers in der Relaisklasse beendet, wird eine sechsmonatige Nachbetreuung durch Mitarbeitende der Relaisklassen gewährleistet.

4. Wie begründet der Staatsrat, dass Schülerinnen und Schüler nach einer mehrtägigen Untersuchung nicht in eine Relaisklasse eingeschult wurden?

Die Relaisklassen sind nicht Bestandteil des Strafvollzugs. Die Einweisung erfolgt ausschliesslich nach den bereits erwähnten Kriterien. Ein zentrales Kriterium für die Aufnahme eines Schülers oder einer Schülerin in die Relaisklasse ist seine oder ihre Wiedereingliederung in die Regelschule. So gesehen hat die Massnahme einer Relaisklasse eine präventive Funktion mit dem Ziel zu vermeiden, dass die oder der Jugendliche Vergehen ausübt, welche strafrechtliche Folgen mit sich ziehen.

5. Die Relaisklassen sind befristet (bis 31. August 2008) und können Schüler/innen nur für maximal

drei Monate aufnehmen. Gedenkt der Staatsrat in absehbarer Zeit, eine Alternative zu präsentieren?

Das Dekret über die Finanzierung und den Betrieb von Anschlussklassen endet am 31. August 2008. Die Anschlussklassen (Relaisklassen) sind Bestandteil des Gesamtkonzeptes für Kinder und Jugendliche mit Verhaltensschwierigkeiten. Der Staatsrat wird, nach einer Überprüfung des Angebotes der Relaisklassen, vor Ablauf des Dekrets dem Grossen Rat angemessene Vorschläge zur Weiterführung einer schulexternen Tagesstruktur für verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler unterbreiten.

Die von der vorbereitenden Kommission vorgeschlagene Idee einer internatsähnlichen Einrichtung (geschlossene Betreuungsstruktur) erhielt in der Vernehmlassung eine kleinere Mehrheit als die übrigen vorgeschlagenen Massnahmen. Eine geschlossene Betreuungsstruktur würde sich in erster Linie an Jugendliche mit sehr ausgeprägten Verhaltensschwierigkeiten richten, welche wegen mangelhafter Unterstützung durch die Eltern eine ganztägige Betreuung benötigten. Der Staatsrat wird diese Option nach den ersten Erfahrungen mit den Relaisklassen erneut prüfen und bei Bedarf mit einem entsprechenden Vorschlag an den Grossen Rat gelangen. Ausserdem ist das Jugendgesetz seit dem 1. Januar 2007 in Kraft. Projekte wie beispielsweise Choice oder AEMO können so in gemeinsamer Kooperation zwischen der EKSD und der GSD durchgeführt werden.

Den 3. Juli 2007.

Question QA 3034.07 Yvan Hunziker

(Eurofoot, afflux massif de supporters)

Question

La Suisse et l'Autriche vont organiser conjointement l'Eurofoot 2008, du 7 au 29 juin 2008.

Le canton de Fribourg se trouvera au centre de villes qui recevront des rencontres internationales durant cette période.

Des dizaines de milliers de supporters vont investir nos régions, et nous devons être prêts à les réceptionner.

1. Les bars ou autres restaurants pourront-ils avoir des heures d'ouverture flexibles?
2. Des mesures d'accompagnement sont-elles prévues pour les communes en cas de débordements ou de surcharges de supporters?
3. Les communes désirant organiser des soirées «match» pourront-elles le faire?
4. Sachant que certaines localités de notre canton ont toutes les chances de recevoir une équipe nationale en leur proposant leurs installations sportives, pourront-elles compter sur un soutien logistique afin d'accueillir la presse étrangère et de ne pas être sifflées pour un manque d'organisation?

Après l'Allemagne en 2006, le monde aura les yeux rivés sur notre pays en 2008. Le canton de Fribourg se doit d'être prêt pour cet événement.

Cette question doit nous permettre d'anticiper l'événement afin de pouvoir nous occuper de tous ces supporters.

Le 9 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond comme il suit aux questions posées par le député Yvan Hunziker:

1. Une certaine flexibilité sera possible en ce qui concerne les heures d'ouverture des établissements publics (bars, restaurants, ...) pendant l'Eurofoot 2008. La législation actuelle prévoit déjà que la Direction de la sécurité et de la justice ou le préfet peuvent autoriser des horaires exceptionnels à l'occasion de manifestations à caractère national.
2. Le maintien de l'ordre et de la sécurité publics est l'une des tâches légales essentielles de la Police cantonale. Cela vaut bien entendu aussi pour toute manifestation en relation avec l'Eurofoot 2008 se déroulant sur le sol fribourgeois, et des mesures de planification ont déjà été prises à cet effet.

Concrètement, la Police cantonale va assurer le maintien, voire le rétablissement de l'ordre public lors de toutes les manifestations liées à l'Eurofoot 2008 (manifestations sportives diverses, rassemblements d'après-match, rassemblements devant des écrans géants, camps de supporters). Il appartiendra aussi aux forces de l'ordre de surveiller et, le cas échéant, de sécuriser les axes routiers, les gares, les aires de repos des autoroutes et les hôtels qui seraient occupés par des personnes nécessitant des mesures de sécurité. Enfin, il conviendra de protéger et d'escorter les personnes nécessitant des mesures de sécurité, les arbitres ainsi que les éventuelles équipes qui s'entraîneront dans le canton. A remarquer que le terrain de Châtel-Saint-Denis a d'ores et déjà été réservé comme terrain d'entraînement pour une équipe.

3. Rien n'empêche que des communes, comme des personnes privées d'ailleurs, organisent des soirées «match»; ces soirées ont d'ailleurs un aspect culturel qui concerne aussi les collectivités locales. Les communes organisatrices devront toutefois en informer la préfecture concernée, ainsi que la Police cantonale, seule compétente, comme déjà dit, pour assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics.

Signalons déjà que la commune de Fribourg envisage d'organiser une manifestation (rassemblement devant un écran géant) dans un endroit fermé, une manifestation à ciel ouvert pouvant causer des problèmes sous l'angle de la sécurité et de la tranquillité publiques.

4. L'Etat n'a en soi pas d'obligations en ce qui concerne le soutien logistique aux localités qui recevraient des équipes nationales étrangères. Les communes concernées pourront collaborer avec les offices du tourisme locaux, voire avec l'UEFA. Une certaine coordination pourra être réalisée, le moment venu, avec les services de l'Etat qui seraient directement concernés par l'Eurofoot 2008.

Le 10 juillet 2007.

Anfrage QA 3034.07 Yvan Hunziker

(Eurofoot, massiver Zustrom von Fussballfans)

Anfrage

Die Schweiz und Österreich werden gemeinsam die Fussball-Europameisterschaften Eurofoot organisieren, die vom 7. bis zum 29. Juni 2008 stattfinden werden.

Der Kanton Freiburg befindet sich mitten in der Region, in der die Spiele während dieser Meisterschaften ausgetragen werden.

Zehntausende von Fans werden unsere Regionen besuchen, und wir müssen bereit sein, um diese aufzunehmen.

1. Werden die Bars und die Gaststätten über flexible Öffnungszeiten verfügen?
2. Sind Begleitmassnahmen vorgesehen, um die Gemeinden im Falle von Ausschreitungen oder einem übermässigen Ansturm von Fans zu unterstützen?
3. Können interessierte Gemeinden an den Spieltagen besondere Anlässe («soirée matchs») organisieren?
4. Besteht die Aussicht, dass manche Ortschaften in unserem Kanton eine Nationalmannschaft beherbergen könnten: werden diese Gemeinden auf eine logistische Unterstützung zählen können, um die ausländische Presse zu empfangen und um zu verhindern, dass sie wegen organisatorischer Mängel angeprangert werden?

Nach den Weltmeisterschaften in Deutschland 2006 wird sich die Aufmerksamkeit 2008 auf unser Land richten. Der Kanton Freiburg muss für dieses Ereignis vorbereitet sein.

Mit dieser Anfrage sollen die Ereignisse vorweggenommen werden, damit wir uns um all diese Fans kümmern können.

Den 9. Mai 2007.

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat beantwortet die Anfrage von Grossrat Yvan Hunziker wie folgt:

1. Was die Öffnungszeiten der öffentlichen Gaststätten (Bars, Restaurants ...) während des Eurofoot 2008 betrifft, so besteht ein gewisser Spielraum. Die geltende Gesetzgebung sieht vor, dass die Sicherheits- und Justizdirektion beziehungsweise der Oberamtmann bei Anlässen von nationaler Bedeutung ausserordentliche Öffnungszeiten bewilligen können.
2. Die Aufrechterhaltung der Ordnung und die öffentliche Sicherheit gehören zu den Kernaufgaben der Kantonspolizei. Dies gilt natürlich auch für alle Anlässe, die sich im Zusammenhang mit Eurofoot 2008 im Kanton Freiburg abspielen werden. Entsprechende Planungsmassnahmen wurden deshalb schon getroffen.

Konkret wird die Kantonspolizei bei allen Anlässen (verschiedene Sportanlässe, Versammlungen nach den Spielen, Menschenansammlungen vor den Grossbildschirmen, Zeltlager der Fans) im Zusammenhang mit Eurofoot 2008 für die Aufrechterhaltung bzw. die Wiederherstellung der Ordnung besorgt sein. Falls ent-

sprechende Sicherheitsmassnahmen getroffen werden müssen, werden die Ordnungskräfte zudem die Verkehrsachsen, die Bahnhöfe, die Autobahnraststätten und die Hotels, die die Fans beherbergen, überwachen und nötigenfalls sichern. Schliesslich wird die Kantonspolizei Personen, die besonders geschützt werden müssen, Schiedsrichter sowie allenfalls Mannschaften, die in unserem Kanton trainieren, schützen und eskortieren. Das Fussballfeld von Châtel-Saint-Denis wurde bereits für die Trainings einer Mannschaft reserviert.

3. Die Gemeinden können ohne weiteres, wie übrigens Privatpersonen auch, an den Spielabenden spezielle Anlässe durchführen. Diese Anlässe weisen auch einen kulturellen Aspekt auf und betreffen die lokalen Vereine. Die betroffenen Gemeinden müssen allerdings das zuständige Oberamt und die Kantonspolizei, die allein für die Aufrechterhaltung der Ordnung und der öffentlichen Sicherheit zuständig sind, vorgängig informieren.

Die Gemeinde Freiburg erwägt die Durchführung eines Anlasses (Grossbildschirm) in einem geschlossenen Raum, da die Durchführung eines solchen Anlasses im Freien hinsichtlich der Sicherheit und der Ruhestörungen problematisch sein kann.

4. Der Staat ist an sich nicht verpflichtet, Gemeinden zu unterstützen, die ausländische Nationalmannschaften aufnehmen wollen. Die betroffenen Gemeinden können mit den regionalen Tourismusbehörden oder mit der UEFA zusammenarbeiten. Eine gewisse Koordination wird im gegebenen Zeitpunkt mit den staatlichen Diensten erfolgen können, die direkt von Euro-foot 2008 betroffen sind.

Den 10. Juli 2007.

Question QA 3038.07 Bernadette Hänni

(loi du 6 octobre 2006 sur le Conseil de la magistrature
La règle de la *lex posterior* est-elle applicable?)

Question

La loi du 6 octobre 2006 sur le Conseil de la magistrature prévoit, aux articles 3 et suivants, que le Conseil de la magistrature exerce la surveillance administrative sur les autorités judiciaires et sur les membres du Pouvoir judiciaire. Dans les dispositions finales, divers articles de loi sont modifiés ou adaptés mais pas la loi du 23 novembre 1949 d'organisation tutélaire (RSF 212.5.1).

L'article 4 prévoit que la Chambre des tutelles du tribunal d'arrondissement a la surveillance de l'administration tutélaire dans son arrondissement (al. 1), qu'elle donne, d'office ou sur requête, aux justices de paix les directions nécessaires (al. 2), qu'elle peut, en tout temps, demander aux justices de paix des renseignements sur l'administration tutélaire (al. 3) et qu'elle procède, au moins une fois par an, à des inspections et à des contrôles des justices de paix (al. 4).

Enfin, l'article 7 al. 6 précise que la Chambre des tutelles du Tribunal cantonal peut procéder, chaque fois qu'elle le juge nécessaire, à des inspections et à des contrôles des justices de paix.

Ne devrait-on pas modifier les articles en question de la loi du 23 novembre 1949 d'organisation tutélaire et conférer – explicitement et uniquement – la compétence de l'exercice de la surveillance de la justice de paix au Conseil de la magistrature, ou bien la nouvelle loi du 6 octobre 2006 prévaut-elle automatiquement sur la loi de 1949 en vertu de la dite règle de la *lex posterior*?

Le 10 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat se réfère au message accompagnant le projet de loi sur le Conseil de la magistrature, page 3. Il rappelle dans ce message que la surveillance découlant du droit fédéral (droit des poursuites, droit tutélaire) n'est pas touchée par la nouvelle loi. Le Tribunal cantonal reste compétent pour surveiller les justices de paix conformément à l'article 361 du code civil suisse. Il en va de même de la Chambre des tutelles du tribunal d'arrondissement qui, selon la loi d'organisation tutélaire, exerce en première instance cette surveillance.

Le 10 juillet 2007.

Anfrage QA 3038.07 Bernadette Hänni

(Gesetz über den Justizrat vom 6. Oktober 2006
Gilt die *Lex-posterior*-Regel?)

Anfrage

Im Gesetz vom 6. Oktober 2006 über den Justizrat ist in den Artikeln 3 ff. vorgesehen, dass der Justizrat die administrative Aufsicht über die Gerichtsbehörden und die Mitglieder der richterlichen Gewalt ausübt. In den Schlussbestimmungen werden verschiedene Gesetzesartikel abgeändert, bzw. angepasst, jedoch nicht das Gesetz vom 23. November 1949 über die Organisation des Vormundschaftswesens (SGF 212.5.1).

Artikel 4 bestimmt, dass der Vormundschaftskammer des Bezirksgerichtes die Aufsicht über die Verwaltung des Vormundschaftswesens in ihrem Bezirk obliegt (Abs. 1), dass sie von Amtes wegen oder auf Ersuchen hin den Friedensgerichten die nötigen Weisungen erteilt (Abs. 2), dass sie von den Friedensgerichten jederzeit Auskunft über die Verwaltung des Vormundschaftswesens verlangen kann (Abs. 3) und dass sie wenigstens einmal im Jahr Inspektionen und Kontrollen der Friedensgerichte vorzunehmen hat (Abs. 4).

Artikel 7 Abs. 6 dieses Gesetzes sagt schliesslich, dass die Vormundschaftskammer des Kantonsgerichts jedes Mal, wenn sie es für nötig hält, Inspektionen und Kontrollen der Friedensgerichte vornehmen kann.

Müsste man nicht auch die entsprechenden Artikel des Gesetzes vom 23. November 1949 über die Organisation des Vormundschaftswesens abändern und die Kompetenz für die Ausübung der Aufsicht über das Friedensgericht explizit einzig und allein dem Justizrat übertragen, oder geht das neue Gesetz vom 6. Oktober 2006 aufgrund der *Lex-posterior*-Regel dem Gesetz von 1949 automatisch vor?

Den 10. Mai 2007.

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat nimmt Bezug auf die Botschaft betreffend das Gesetz über den Justizrat, S. 3. Er erinnert in dieser Botschaft daran, dass die auf Bundesrecht (Betreibungs-, Vormundschaftsrecht) beruhende Aufsicht vom neuen Gesetz nicht betroffen wird. Das Kantonsgericht bleibt zuständig, um die Aufsicht über die Friedensgerichte gemäss Artikel 361 ZGB auszuüben. Das gleiche gilt für die Vormundschaftskammern der Bezirksgerichte, welche, dem Gesetz über die Organisation des Vormundschaftswesens zufolge, diese Aufsicht erstinstanzlich ausüben.

Den 10. Juli 2007.

Question Bernadette Hänni QA 3040.07

(formation et formation continue de titulaires de fonctions tutélaires)

Question

L'article 8 de la loi du 6 octobre 2006 sur le Conseil de la magistrature prévoit que ledit Conseil veille notamment à la formation continue des membres des autorités judiciaires et du Ministère public.

Je salue cette intention et considère nécessaire que le Conseil de la magistrature se soucie d'assurer une formation continue. Les justices de paix ont par exemple, dans la nouvelle structure et les cercles désormais plus grands, bien plus de décisions à rendre et assument ainsi davantage de responsabilités puisque leurs décisions ne sont pas de quelconques arrêts de tribunaux mais, pour une part, de lourdes décisions produisant des effets sur la liberté personnelle d'individus; il suffit de penser à cet égard à la privation de liberté à des fins d'assistance ou au retrait de l'autorité parentale et au placement d'enfants.

Lors des journées de formation continue organisées récemment à la Haute Ecole fribourgeoise de travail social, à Givisiez, pour les membres des justices de paix et les personnes assumant des fonctions tutélaires, il a été clairement constaté qu'il existe chez les membres des autorités un besoin notable de formation continue. Ce besoin s'est manifesté encore plus nettement chez les mandataires chargés d'exécuter des mesures tutélaires, autrement dit chez les titulaires de fonctions tutélaires, les tuteurs et tutrices, les conseillers et conseillères légaux, les curateurs et curatrices. Parallèlement aux fonctions exercées par les tuteurs professionnels, les justices de paix ne peuvent renoncer aux personnes exerçant ces tâches à titre privé. Au cours des dernières années, le nombre des mesures tutélaires a sensiblement augmenté. Il s'agit dans de très nombreux cas de personnes âgées, qui n'ont pas de membres de famille pouvant les aider à régler leurs affaires administratives, voire personnelles. Les tuteurs professionnels sont surchargés, c'est notoire, et, par conséquent, il est d'autant plus important de pouvoir trouver des particuliers pour s'occuper de telles personnes, soit des «cas légers». Pour les tuteurs professionnels, comme pour les particuliers exerçant ces fonctions, une formation de base et une formation continue régulières sont très importantes si l'on veut qu'ils puissent satisfaire aux exigences de leur fonction.

Le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'il serait dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'autorité tutélaire que l'Etat ne prévienne pas uniquement une formation régulière – de base et continue – pour les membres des autorités judiciaires, mais également pour les titulaires de fonctions tutélaires?

Le 10 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'avis de l'auteur de la question. Il est conscient du besoin de formation non seulement des autorités tutélaires mais également des tuteurs et curateurs. Les cours qui ont été dispensés par la Haute Ecole fribourgeoise de travail social en 2006 et 2007 ont en effet démontré ce besoin, surtout pour les personnes assumant des mandats tutélaires.

Le Conseil d'Etat entend reprendre cette formation en 2009, une fois les justices de paix réorganisées. Il estime que la professionnalisation des justices de paix, notamment l'engagement de greffiers juristes – qui devrait apporter un appui juridique –, pourrait en effet conduire à revoir le programme des cours et à mieux cibler les besoins. De plus, il souhaite associer les nouvelles justices de paix à cette démarche.

Le 10 juillet 2007.

Anfrage QA 3040.07 Bernadette Hänni

(Aus- und Weiterbildung von vormundschaftlichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern)

Anfrage

Artikel 8 des Gesetzes vom 6. Oktober 2006 über den Justizrat sieht vor, dass der Justizrat namentlich für die Weiterbildung der Mitglieder der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft sorgt.

Ich begrüsse diese Absicht und betrachte es als notwendig, dass der Justizrat für eine Weiterbildung zu sorgen hat. Die Friedensgerichte haben beispielsweise unter der neuen Struktur in den nun grösseren Kreisen viel mehr Entscheidungen zu treffen und tragen somit mehr Verantwortung, handelt es sich doch bei ihren Entscheidungen nicht um irgendwelche richterlichen Urteile, sondern teilweise um schwer wiegende Entscheide, die in die persönliche Freiheit der Menschen eingreifen, denken wir nur an die fürsorgliche Freiheitsentziehung oder den Entzug der elterlichen Obhut und die Platzierung von Kindern.

Im Rahmen der vor kurzem organisierten Weiterbildungstagen an der Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (Haute Ecole fribourgeoise de travail social) in Givisiez für die Mitglieder der Friedensgerichte und für Mandatsträger im Vormundschaftswesen wurde deutlich, dass bei den Behördenmitgliedern ein erhebliches Bedürfnis nach Weiterbildung besteht. Noch deutlicher manifestierte sich dieses Bedürfnis bei den Mandatsträgern, das heisst bei den Inhabern vormundschaftlicher Ämter, den Vormündern und Vormünderinnen, Beirätinnen und Beiräten, Beiständinnen und Beiständen. Neben den professionellen Amtsvormundschaften werden die Friedensgerichte auf private Mandatsträger nicht verzichten können. In den letzten Jahren haben die vormundschaft-

lichen Massnahmen spürbar zugenommen. Es geht dabei in sehr vielen Fällen um ältere Personen, die keine Familienmitglieder haben, welche ihnen bei der Bewältigung der administrativen oder auch persönlichen Angelegenheiten behilflich sein können. Amtsvormünder sind notorisch überlastet und daher ist es umso wichtiger, wenn Privatpersonen gefunden werden können, welche die Betreuung solcher Personen, sog. «leichte Fälle» übernehmen können. Für die Amtsvormünder wie auch für private Mandatsträger ist eine regelmässige Aus- und Weiterbildung ausserordentlich wichtig, damit sie den Anforderungen ihres Amtes gerecht werden können.

Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass es im Interesse eines gut funktionierenden Vormundschaftswesens wäre, wenn der Staat nicht nur für Mitglieder der Gerichtsbehörden, sondern auch für die Mandatsträger eine regelmässige Aus- und Weiterbildung vorsehen würde?

Den 10. Mai 2007.

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat teilt die Ansicht der Fragestellerin. Er ist sich bewusst, dass das Bedürfnis nach Ausbildung nicht nur bei den vormundschaftlichen Behörden, sondern ebenfalls bei den Vormündern und Beiständen besteht. Die in den Jahren 2006 und 2007 von der Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (FHF-SA) durchgeführten Kurse haben dieses Bedürfnis aufgezeigt, und zwar in erster Linie für Personen, die vormundschaftliche Aufgaben wahrnehmen.

Der Staatsrat beabsichtigt, diese Ausbildung 2009 zu wiederholen, sobald die Reorganisation der Friedensgerichte abgeschlossen ist. Er geht davon aus, dass die Professionalisierung der Friedensgerichte, unter anderem mit der Anstellung von Juristen als Gerichtsschreiber und einer entsprechenden Verstärkung der fachlichen Kompetenzen, dazu führen sollte, die Kursprogramme einer Überprüfung zu unterziehen und die Bedürfnisse besser zu umgrenzen. Des Weiteren sieht er vor, die neuen Friedensgerichte in diesen Prozess einzubinden.

Den 10. Juli 2007.

Question QA 3041.07 Xavier Ganioz

(traite d'êtres humains à Fribourg: protéger les victimes – poursuivre les criminels)

Question

Le 18 avril dernier, les forces de police investissaient plusieurs immeubles de la Grand-Fontaine, à Fribourg, révélant l'exploitation dégradante de plus de vingt femmes dans des conditions de danger et d'insalubrité inimaginables. Toutes sont migrantes et la plupart sans statut légal¹. L'intervention a permis de placer en détention préventive un individu soupçonné d'avoir tiré profit de la situation de détresse et de dépendance de nombre de ces femmes en organisant leur prostitution. Ces faits sont d'importance, car ils établissent, dans notre canton, un

¹ Article de A. Rüf, *La Liberté* du 19 avril 2007, 1^{re} page du cahier régional.

cas assimilable à l'encouragement à la prostitution et la traite d'êtres humains².

L'article 182 du code pénal suisse (qui remplace l'ancien article 196 depuis le 1^{er} décembre 2006) réprime les actes avérés de traite d'êtres humains. Cependant, les cas non identifiés sont très nombreux et les infractions demeurent souvent sans sanction. L'attitude des victimes vis-à-vis des autorités explique notamment cet état de fait: par peur des représailles et par méfiance, les victimes de la traite d'êtres humains sont rarement prêtes à porter plainte contre leurs tortionnaires ou à faire des déclarations aux autorités. Or ces déclarations sont un élément essentiel pour la poursuite des infractions.

Pour y parvenir, la protection et la prise en charge des victimes se révèlent primordiales. Or, à cause de leur situation de précarité, les victimes de la traite d'êtres humains ont souvent des difficultés à accéder aux mesures d'aide prévues. L'élucidation des délits liés à la traite d'êtres humains présuppose une action volontaire dans les cantons et une collaboration entre les autorités de poursuites pénales et les organismes d'aide aux victimes³.

Afin d'améliorer cette collaboration, plusieurs cantons ont mis sur pied des «Tables rondes» en matière de lutte contre la traite d'êtres humains. Les cantons de Zurich, de Berne, de Soleure, de Saint-Gall, de Lucerne, de Bâle-Ville et du Tessin disposent d'ores et déjà de mécanismes permettant une étroite collaboration entre la police, la justice, les autorités compétentes en matière de migration et les organismes d'assistance aux victimes.

L'exemple du canton de Berne est à relever en particulier: son Conseil d'Etat a instauré une coordination des partenaires institutionnels et associatifs par décision! (Pour un projet dans le canton de Zurich⁴).

Pour notre canton, l'idée d'une loi spécifique sur la prostitution est en «réflexion», et les cabarets sont soumis au seul quota établi sur le plan fédéral pour l'engagement des danseuses. Pour ce qui est de la prostitution de rue ou exercée en salon de massage, les contrôles ne portent quasi exclusivement que sur la validité des permis de séjour⁵.

Sur la nécessaire prise en compte des victimes de la traite d'êtres humains, aucun plan de coordination, aucun processus d'action et de collaboration n'existent «noir sur blanc».

Au regard des éléments qui précèdent, en considérant les efforts entrepris par nombre de cantons et sur la base des

² Selon la définition retenue dans les conventions internationales, la traite d'êtres humains consiste «à recruter des personnes, à offrir leurs services, à les transférer, à les entremettre par le biais d'intermédiaires, à les héberger ou à les accueillir en vue de leur exploitation». En Suisse, la forme de traite d'êtres humains la plus répandue est l'exploitation aux fins de prostitution (cf.: guide pratique du SCOTT, fedpol, 2005, p. 6). Selon les sources, on estime qu'entre 600 000 et 2,4 millions de personnes en sont victimes dans le monde; pour notre pays, l'estimation porte sur un nombre compris entre 1500 et 3000 victimes (cf.: fact sheet du SCOTT, DFJP, fedpol, Etat-Major, février 2007, p. 1).

³ Fact sheet du SCOTT, DFJP, fedpol, Etat-Major, février 2007, pages 2 et 3.

⁴ L'exemple zurichois mérite également d'être mentionné: en été 2004, le projet «FIZ Makasi – conseil et assistance pour les victimes de la traite des femmes» du Centre d'information pour les femmes (FIZ), à Zurich, a été mis en œuvre. Le FIZ assiste les victimes sur le plan juridique et (psycho-)social, cherche à leur trouver un logis et une aide financière, il s'efforce également d'obtenir des informations quant à leur droit de séjour en Suisse et à la situation de la menace régnant dans leur pays d'origine. Cette protection accrue permet aux victimes de se stabiliser, de développer des perspectives et d'oser porter plainte contre leurs agresseurs.

⁵ Article de M. Goumaz, *La Liberté* du 22 février 2007, page 22, ainsi que question adressée au Conseil d'Etat N° 3014.07, déposée le 9 mars 2007.

événements survenus récemment en ville de Fribourg, j'adresse les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Sur la question précise de la traite d'êtres humains, quels engagements, quelles mesures concrètes le Conseil d'Etat a-t-il pris pour garantir, en sus des dispositions fédérales, la protection des victimes et la dénonciation des criminels?
2. Ces mesures ont-elles fait l'objet d'un rapport établissant les solutions possibles? Si oui, lequel? Si non, le CE compte-t-il le faire et quand?
3. Le CE compte-t-il mettre en œuvre une coordination active des acteurs institutionnels et associatifs sur le modèle bernois?

Le 10 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que, après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), le 1^{er} janvier 1993, une coordination groupant des représentants des différents centres de consultation LAVI, de la justice pénale, de la police, du domaine médical, des psychologues et psychothérapeutes ainsi que du milieu scolaire a été mise sur pied. Ces personnes, sous l'impulsion du Service de l'action sociale, se réunissent pour traiter et régler toutes les questions relatives au suivi des victimes LAVI. Sur le plan fédéral, le canton de Fribourg est également représenté au sein de la Conférence suisse des offices de liaison LAVI, dans le cadre d'une commission mixte sous l'égide de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales. Le canton de Fribourg participe également à une réflexion concernant la prise en charge des victimes de la traite d'êtres humains et des femmes en particulier, qui est en cours sur le plan fédéral. Si la mise en place d'un service professionnel sur le plan national, qui assure le soutien au niveau stratégique (transfert de connaissances, informations sur le développement actuel) dans le domaine de la protection des victimes, semble indispensable, il paraît également nécessaire que, sur le plan cantonal, un inventaire des problèmes et une meilleure coordination des actions soient réalisés pour pouvoir efficacement combattre le fléau de la traite d'êtres humains.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par le député Xavier Ganioz et les co-signataires de sa question. Il est conscient du fait que la traite des êtres humains n'épargne ni la Suisse, ni notre canton, et qu'une lutte efficace contre ce type de criminalité exige l'adoption de mesures nouvelles, aptes à améliorer la protection des victimes et à faciliter la poursuite des criminels.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat, donnant suite également à une demande émanant de l'Office des juges d'instruction, a décidé, dans sa séance de ce jour, d'instituer un groupe de travail chargé de préparer la mise en place d'un mécanisme de coordination en la matière. Présidé par M^{me} Emmanuelle Kaelin Murith, députée, ce groupe de travail réunit des représentants des autorités concernées et des associations d'aide aux victimes. Il devrait présenter son rapport et ses propositions dans un délai permettant au Conseil d'Etat d'adopter cette année encore les dispositions nécessaires.

Le 10 juillet 2007.

Anfrage QA 3041.07 Xavier Ganioz

(Menschenhandel in Freiburg: Schutz der Opfer – Verfolgung der Täterschaft)

Anfrage

Am 18. April dieses Jahres durchsuchten Polizeikräfte mehrere Gebäude der Alten Brunnengasse in Freiburg. Dabei wurden über zwanzig Frauen entdeckt, die auf erniedrigende Art und Weise ausgebeutet wurden und die unter gefährlichen und gesundheitsschädlichen Bedingungen untergebracht waren. All diese Frauen sind Migrantinnen, und die meisten von ihnen verfügen über keine Aufenthaltsbewilligung¹. Aufgrund dieser Intervention konnte eine Person in Untersuchungshaft genommen werden, die verdächtigt wird, aus der Notlage und der Abhängigkeit mehrerer dieser Frauen Profit geschlagen zu haben, indem sie diese der Prostitution zuführte. Diese Fakten sind von Bedeutung, denn sie zeigen auf, dass unser Kanton von Problemen wie Prostitution und Menschenhandel nicht verschont wird².

Artikel 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (welcher seit dem 1. Dezember 2006 den alten Artikel 196 ersetzt) stellt die erwiesenen Fälle von Menschenhandel unter Strafe. Die nicht erfassten Fälle sind jedoch zahlreich und bleiben oftmals ungeahndet. Dieser Sachverhalt erklärt sich insbesondere durch die Haltung der Opfer gegenüber den Behörden: aus Furcht vor Repressalien und aus Misstrauen sind die Opfer des Menschenhandels selten bereit, gegen ihre Zwangsausbeuter Klage einzureichen oder bei den Behörden auszusagen. Solche Aussagen sind jedoch ein wesentliches Beweismittel zur Verfolgung der Straftaten.

Will man von den Opfern Aussagen erhalten, erweisen sich deren Schutz und Betreuung als vorrangig. Aufgrund ihrer prekären Situation ist es indes für die Opfer oftmals schwierig, zu den vorgesehenen Hilfsmassnahmen Zugang zu finden. Die Aufklärung von Delikten im Bereich des Menschenhandels setzt eine Willensanstrengung in den Kantonen und eine Zusammenarbeit zwischen den Strafuntersuchungsbehörden und den Organisationen der Opferhilfe voraus³.

Um diese Zusammenarbeit zu verbessern, haben verschiedene Kantone in Sachen Kampf gegen den Menschenhandel sog. «Runde Tische» eingerichtet. Die Kantone Zürich, Bern, Solothurn, St. Gallen, Luzern, Basel-Stadt, und Tessin verfügen bereits über Mechanismen, welche eine enge Zusammenarbeit zwischen der Polizei, der Justiz, den zuständigen Einwanderungsbehörden und den Organisationen der Opferhilfe ermöglichen. Speziell hervorzuheben ist das Beispiel des Kantons Bern: sein Regierungsrat hat durch Beschluss eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Stellen und

¹ Bericht von A. Ruff, *La Liberté* vom 19. April 2007, 1. Seite Regionalteil.

² Menschenhandel bedeutet nach der international gültigen Definition «Menschen anwerben, anbieten, verbringen, vermitteln, beherbergen oder annehmen zum Zwecke der Ausbeutung». In der Schweiz ist die sexuelle Ausbeutung die am meist verbreitete Form von Menschenhandel (vgl. Leitfaden des KSMM, fedpol, 2005, S. 6). Aufgrund verschiedener Quellen wird die Zahl der Opfer weltweit auf 600 000 bis 2,4 Mio. Personen geschätzt; für unser Land kommt die Schätzung auf eine Zahl zw. 1500 und 3000 Opfer (vgl. fact sheet des KSMM, EJP, fedpol, Generalstab, Februar 2007, S. 1).

³ Fact sheet des KSMM, EJP, fedpol, Generalstab, Februar 2007, Seite 2 und 3.

den Hilfsorganisationen eingeführt! (im Kanton Zürich ist ein ähnliches Projekt im Gang¹).

In unserem Kanton wird über ein spezielles Gesetz über die Prostitution «nachgedacht» und die Cabarets sind einzig der eidgenössischen Quote zur Anstellung von Cabaret-Tänzerinnen unterworfen. Was die Prostitution auf den Strassen und in den Massagesalons anbelangt, beschränken sich die Kontrollen sozusagen ausschliesslich auf die Gültigkeit der Aufenthaltsbewilligung².

Die Opfer des Menschenhandels müssten in diesem Prozess notwendigerweise berücksichtigt werden, doch bestehen hierfür weder ein konkreter Koordinationsplan noch ein Aktionsplan.

In Anbetracht der von mehreren Kantonen unternommenen Anstrengungen und aufgrund der letzthin in der Stadt Freiburg bekannt gewordenen Vorkommnisse, unterbreite ich dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Welche Anstrengungen hat der Staatsrat bezüglich der spezifischen Problematik des Menschenhandels unternommen, und welche Massnahmen hat er ergriffen, um, über die bundesrechtlichen Bestimmungen hinaus, den Schutz der Opfer und die Verfolgung der Täterschaft zu garantieren?
2. Bilden diese Massnahmen Gegenstand eines Berichts mit Lösungsvorschlägen? Wenn ja, was ist das für ein Bericht? Wenn nein, beabsichtigt der Staatsrat, einen solchen Bericht zu verfassen und gegebenenfalls in welcher Frist?
3. Beabsichtigt der Staatsrat eine aktive Zusammenarbeit zwischen den Behördenvertretern und den Hilfsorganisationen nach dem Vorbild des Berner Modells zu realisieren?

Den 10. Mai 2007.

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat erinnert daran, dass nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) am 1. Januar 1993, eine Koordination eingerichtet wurde, welche die Vertreter der verschiedenen OHG-Beratungszentren, der Strafjustiz, des Gesundheitswesens, der Psychologen und Psychotherapeuten sowie des Schulwesens untereinander vernetzt. Diese Personen versammeln sich auf Anregung des Sozialdienstes, um alle Fragen betreffend die Betreuung der Opfer von Straftaten zu behandeln und zu beantworten. Auf Bundesebene ist der Kanton Freiburg ebenfalls innerhalb der Schweizerischen Konferenz der Verbindungsämter OHG vertreten, dies im Rahmen einer gemischten Kommission unter der Leitung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren. Er beteiligt sich des Weiteren an einem Programm, welches auf Bundesebene die Betreuung der – insbesondere weiblichen – Opfer des Menschenhandels zum Gegenstand hat. Erscheint

¹ Zu erwähnen ist hier auch das Zürcher Beispiel: Im Sommer 2004 wurde das Projekt «FIZ Makasi – Beratung und Begleitung für Opfer von Frauenhandel» des Fraueninformationszentrum (FIZ) in Zürich ins Leben gerufen. Das FIZ unterstützt Opfer in rechtlicher und (psycho-)sozialer Hinsicht und versucht, ihren ausländerrechtlichen Status in der Schweiz sowie die Bedrohungslage im Herkunftsland zu klären. Dank dieser Unterstützung können die Opfer ihre Situation stabilisieren, Lösungsstrategien entwickeln und gegen die Täter aussagen.

² Bericht von M. Goumaz, *La Liberté* vom 22. Februar 2007, Seite 22 sowie die Anfrage an den Staatsrat Nr. 3014.07, eingereicht am 9. März 2007.

die Schaffung eines professionellen Dienstes, welcher die Unterstützung im Bereich des Opferschutzes auf strategischer Ebene (Übermittlung von Erkenntnissen, Informationen über die aktuelle Entwicklung) gewährleistet, als unerlässlich, so muss zuvor auf kantonaler Ebene ein Inventar der bestehenden Probleme und eine bessere Koordination der Aktivitäten realisiert werden, um den Menschenhandel wirksam zu bekämpfen.

In diesem Sinne teilt der Staatsrat die von Grossrat Xavier Ganiot und den Mitunterzeichnern seiner Anfrage dargelegten Bedenken. Er ist sich der Tatsache bewusst, dass der Menschenhandel weder die Schweiz noch unseren Kanton verschont und dass ein wirksamer Kampf gegen diese Erscheinungsform des Verbrechens die Anwendung neuer Methoden erfordert, welche zur Verbesserung des Opferschutzes taugen und die Verfolgung der Täterschaft erleichtern.

Aus diesen Gründen hat der Staatsrat, ebenfalls auf eine Anfrage des Untersuchungsrichteramtes eingehend, in seiner heutigen Sitzung beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem Auftrag, die Schaffung eines Koordinationsmechanismus vorzubereiten. Unter der Leitung von Grossrätin Emmanuelle Kaelin Murith vereinigt diese Arbeitsgruppe Vertreter der beteiligten Behörden mit jenen der Opferhilfsorganisationen. Sie wird ihren Bericht und ihre Vorschläge voraussichtlich innert einer Frist vorlegen, welche es dem Staatsrat ermöglicht, noch in diesem Jahr die notwendigen Massnahmen zu treffen.

Den 10. Juli 2007.

Question QA 3042.07 Alfons Piller

(achat, hors canton, des articles de boulangerie par les cafétérias et mensas dépendant de l'Etat)

Question

Apparemment, les cafétérias et mensas de diverses institutions publiques de notre canton achètent les articles de boulangerie qu'elles vendent, tel que pains, croissants et autres pâtisseries, dans d'autres cantons (par ex. dans le canton de Genève). A ma connaissance, il s'agit:

- du Collège St-Michel, Fribourg,
- du Collège de Gambach, Fribourg,
- de l'Ecole d'infirmière, Fribourg,
- de l'Ecole de culture générale, Fribourg,
- et même du restaurant de l'Administration des Finances.

J'aimerais savoir du Conseil d'Etat si les boulangeries du canton de Fribourg ne sont pas à même de fournir des produits de qualité ou si les produits sont trop chers. Dans le cadre de ces adjudications, est-il pris en compte le fait que ces fournisseurs ne paient pas d'impôt dans le canton et ne participent nullement à la formation d'apprentis dans notre canton? Est-il envisageable de fixer, lors de la conclusion des futures contrats d'exploitation de ces cafétérias et mensas, l'obligation d'acheter les marchandises en majeure partie auprès de fournisseurs domiciliés dans le canton?

Le 11 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 6 décembre 2005 à la question N° 880.05 du 15 septembre 2005 du député Jean-Pierre Dorand concernant la vente de pain d'origine extra-cantonale dans les cafétérias et mensas dépendant de l'Etat, le Conseil d'Etat a largement exposé la question. Il rappelle et confirme que:

- 1) L'exploitation des restaurants et cafétérias de l'Etat est assurée par des personnes ou entreprises privées qui sont liées par contrat avec les établissements concernés. Ces contrats ont été conclus au terme d'une procédure de marchés publics qui a permis la mise en concurrence de tous les soumissionnaires intéressés et l'adjudication du marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse. Une fois le contrat conclu, la gestion du restaurant est l'affaire de l'exploitant.
- 2) Les entreprises fribourgeoises qui sont en mesure d'être fournisseurs de produits de boulangerie, pâtisserie et confiserie doivent s'adresser directement aux exploitants de ces restaurants et cafétérias.
- 3) Obliger les exploitants des restaurants et cafétérias de l'Etat de prendre en considération exclusivement des entreprises fribourgeoises serait en contradiction avec les dispositions de la loi fédérale sur le marché intérieur qui interdit toute discrimination à raison du domicile.

En conclusion, le Conseil d'Etat n'entend pas changer la pratique actuelle en restreignant la liberté du commerce.
Le 26 juin 2007.

Anfrage QA 3042.07 Alfons Piller**(Kauf von Backwaren durch Kantinen/Cafeterias der öffentlichen Verwaltung/Schulen in anderen Kantonen)***Anfrage*

Mehrere Kantinen und Cafeterias von öffentlichen Einrichtungen in unserem Kanton Freiburg kaufen angeblich ihre verkauften Waren, zum Beispiel Brot, Gipfeli und viele andere Backwaren, in anderen Kantonen (zum Beispiel Kanton Genf) ein. So kaufen angeblich laut Informationen des unterzeichnenden Grossrats die Kantinen/Cafeterias

- des Collège St-Michel, Freiburg
- der Schule Gambach, Freiburg
- der Ecole d'infirmière, Freiburg
- der Schule ECDD, Freiburg
- und gar die Kantine bei der Steuerverwaltung ihre Backwaren in einem andern Kanton ein.

Der unterzeichnende Grossrat fragt nun den Staatsrat, ob die Bäckereien im Kanton Freiburg entweder qualitativ zu wenig gute Ware herstellen oder preislich zu teuer sind? Wird bei der Vergabe der Lieferverträge nicht auch den Elementen des Steuersubstrates im Kanton Freiburg sowie der Tatsache der Lehrlingsausbildung Rechnung getragen? Könnte man beim Abschluss von künftigen Pachtverträgen bei Kantinen nicht als Bedingung fixie-

ren, dass die hauptsächlichlichen Lieferanten aus dem Kanton stammen müssen?

Den 11. Mai 2007.

Antwort des Staatsrats

In seiner Antwort vom 6. Dezember 2005 auf die Anfrage Nr. 880.05 vom 15. September 2005 von Grossrat Jean-Pierre Dorand über den Verkauf in den Cafeterias des Staats von Backwaren, die von ausserhalb des Kantons stammen, hat sich der Staatsrat bereits eingehend zu diesem Thema geäussert. Er wiederholt und bestätigt Folgendes:

- 1) Die Restaurants und Cafeterias des Staats werden durch Privatpersonen und Unternehmen betrieben, mit denen die betroffene Anstalt einen Vertrag abgeschlossen hat. Vor dem Abschluss dieser Verträge wurden die Offerten der interessierten Anbieter im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung verglichen und der Auftrag darauf dem Anbieter mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zugeschlagen. Die Bewirtschaftung der Cafeterias und Restaurants ist dann Sache des Betreibers.
- 2) Die Freiburger Unternehmen, die in der Lage sind, die entsprechenden Back-, Konditorei- und Zuckerwaren zu liefern, müssen sich direkt an den Betreiber der Cafeteria bzw. des Restaurants wenden.
- 3) Der Staat würde gegen das Bundesgesetz über den Binnenmarkt verstossen, zwänge er die Betreiber der Restaurants und Cafeterias des Staats, einzig Freiburger Unternehmen zu berücksichtigen; denn das Gesetz verbietet bei öffentlichen Beschaffungen jede Benachteiligung aufgrund des Firmensitzes.

Zusammenfassend hält der Staatsrat fest, dass er nicht die Absicht hat, von der bisherigen Praxis abzuweichen und die Handelsfreiheit einzuschränken.

Den 26. Juni 2007.

Question QA 3043.07 Claire Peiry-Kolly**(parking Hôpital de Fribourg)***Question*

Une hospitalisation durant plusieurs semaines à l'Hôpital de Fribourg occasionne pour le/la proche du patient des dépenses de parking qui peuvent atteindre des centaines de francs. Je pense notamment à un conjoint ou à un parent qui passe chaque jour quelques heures auprès d'un malade. Si les habitants de la ville et des environs peuvent utiliser les transports publics, la solution n'est pas toujours idéale ou possible pour les personnes des villages de campagne plus reculés.

Je ne remets pas en cause le principe du parking payant; mais ma remarque est liée par le montant des recettes qui figure dans les comptes 2006 au sujet du parking. Que les recettes couvrent les frais d'exploitation cela me semble logique.

Toutefois, compte tenu que les utilisateurs du parking vont bien à l'Hôpital pour apporter un peu de réconfort aux malades je me permets de poser la question suivante au Conseil d'Etat:

Le Conseil d'Etat est-il disposé à introduire un système d'abonnement de durée limitée et à un prix spécial pour le/la proche d'un patient qui est hospitalisé durant plusieurs semaines et ceci pour tous les établissements du réseau hospitalier équipé d'un parking payant?

Le 11 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend les préoccupations de la députée Claire Peiry-Kolly. En effet, il est important que les proches puissent rendre visite régulièrement aux patients et leur apporter du réconfort. Pour faciliter l'accès des proches, tant par les transports publics que par des moyens individuels, il y a lieu de prévoir un dispositif simple et financièrement accessible.

Sur l'ensemble des sites de l'Hôpital fribourgeois, le site de Fribourg-Freiburg est le seul dont le parking soit payant. Cette mesure est nécessaire pour éviter qu'il soit utilisé comme «park and ride» par des gens qui souhaitent se rendre en ville. Conscient de la problématique relative à l'attribution et à la gestion des places de stationnement, le comité de direction de l'Hôpital cantonal a élaboré et mis en vigueur le 23 novembre 2006 des directives réglant l'organisation et la gestion du parking public.

Ces directives instituent le principe du parking payant. Pour les cas de personnes utilisant fréquemment le parking, notamment celles qui rendent souvent visite à des proches hospitalisés, selon les directives, la possibilité d'obtenir un abonnement existe déjà. Cet abonnement donne droit à un accès dont la durée de validité est de 30 jours. Le prix de l'abonnement est fixé à 150 francs pour 30 jours, payables préalablement. Si l'abonnement est restitué avant le délai de 30 jours, un montant de 5 francs par jour non utilisé est restitué au bénéficiaire. Une taxe minimum de 50 francs est toutefois retenue par l'hôpital, même si la location a duré moins de 10 jours.

Concernant le prix de l'abonnement, la comparaison intercantonale démontre que celui qui est proposé par l'Hôpital de Fribourg est financièrement accessible. L'hôpital de l'Ile à Berne propose aux visiteurs des cartes pour 5 jours à 60 francs et 12 francs par jour supplémentaire. Au CHUV, un abonnement mensuel coûte 194 francs, respectivement 172 fr. 80 lorsqu'il est limité aux heures de bureau. Le Bürgerspital de Soleure propose des cartes de parking de 1 jour à 12 francs, deux jours à 20 francs, sept jours à 50 francs et quatorze jours à 85 francs. Tant l'Hôpital Pourtalès à Neuchâtel que l'Hôpital de La Chaux-de-Fonds n'ont pas prévu d'abonnement pour les visiteurs. Les visiteurs y paient le parking à l'heure. Comparé à Fribourg, le prix pour un mois de parking coûte donc 140% de plus à l'Hôpital de l'Ile, 29% (respectivement 15%) de plus au CHUV et 21% de plus au Bürgerspital de Soleure.

La possibilité de prendre un abonnement pour le parking est également proposée aux patients d'hémodialyse dont la carte a une durée de validité d'une année civile. Les patients d'hémodialyse sont touchés par la question des frais de parking sur une durée encore plus longue. Le comité de direction de l'Hôpital a dès lors estimé équitable de leur proposer un abonnement d'accès à 5 francs par mois, respectivement 60 francs par année.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater qu'un système d'abonnement existe déjà sur le site de Fribourg et que le prix des abonnements est inférieur aux prix

d'autres parkings d'hôpitaux. Le Conseil d'Etat n'entend pas prendre d'autres mesures.

Le 21 août 2007.

**Anfrage QA 3043.07 Claire Peiry-Kolly
(Parkplatz Spital Freiburg)**

Frage

Ein mehrwöchiger Aufenthalt eines Patienten oder einer Patientin im Spital Freiburg verursacht den Angehörigen Parkgebühren, die in die Hunderte von Franken gehen können. Ich denke namentlich an einen Ehegatten oder Elternteil, der täglich mehrere Stunden am Krankenbett verbringt. Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt können die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen, aber diese Lösung ist nicht immer ideal oder möglich für Personen aus den weiter weg liegenden ländlichen Regionen und Dörfern.

Ich stelle nicht den Grundsatz der gebührenpflichtigen Parkplätze in Frage, sondern meine Bemerkung steht im Zusammenhang mit der Höhe des Ertrags aus dem Parkplatz, der in der Geschäftsrechnung 2006 aufgeführt ist. Dass der Ertrag die Betriebskosten decken soll, scheint mir logisch.

In Anbetracht aber der Tatsache, dass die Benutzerinnen und Benutzer des Parkplatzes ins Spital kommen, um den Kranken ein wenig Zuspruch und Unterstützung zu geben, erlaube ich mir, die folgende Frage an den Staatsrat zu richten:

Ist der Staatsrat geneigt, für die Angehörigen von Patientinnen und Patienten, die mehrere Wochen lang hospitalisiert sind, ein befristetes Abonnement zu einem Sonderpreis einzuführen, und dies für alle Standorte des Spitalnetzes mit gebührenpflichtigem Parkplatz?

Den 11. Mai 2007.

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat versteht das Anliegen von Grossrätin Claire Peiry-Kolly. Effektiv ist es wichtig, dass Angehörige die Patientinnen und Patienten regelmässig besuchen und ihnen Zuspruch leisten können. Um den Angehörigen dies zu erleichtern ist eine einfache und finanziell tragbare Regelung vorzusehen.

Von sämtlichen Standorten des freiburger spitals hat nur der Standort Fribourg-Freiburg einen gebührenpflichtigen Parkplatz. Diese Massnahme ist notwendig um zu vermeiden, dass dieser Parkplatz von Leuten, die in die Stadt wollen, als «park and ride» benutzt wird. Das Direktionskomitee des Kantonsspitals war sich des Problems der Zuteilung und der Verwaltung der Parkplätze bewusst und hat Direktiven erarbeitet und am 23. November 2006 in Kraft gesetzt, die die Organisation und die Verwaltung des öffentlichen Parkplatzes regeln.

Diese Direktiven enthalten den Grundsatz des gebührenpflichtigen Parkplatzes. Für Personen, die den Parkplatz häufig frequentieren, vor allem solche, die häufig ihre hospitalisierten Angehörigen besuchen, besteht gemäss den Direktiven schon heute die Möglichkeit eines Abonnements. Dieses berechtigt zu einer Parkplatzbenützung während 30 Tagen. Der Preis des Abonnements beträgt

150 Franken für 30 Tage, und er ist im Voraus zu entrichten. Wird das Abonnement vor Ablauf der 30 Tage zurückgegeben, so werden dem Abonnementsbesitzer 5 Franken pro ungenutzten Tag zurückerstattet. Eine Mindestgebühr von 50 Franken wird jedoch vom Spital einbehalten, auch wenn die Mietzeit weniger als 10 Tage gedauert hat.

Aus dem interkantonalen Vergleich geht hervor, dass der vom Spital Freiburg verlangte Preis des Abonnements sich im vernünftigen Rahmen hält. Das Inselspital Bern bietet den Besuchern Parkkarten an, die für 5 Tage 60 Franken kosten; jeder weitere Tag kostet 12 Franken. Im CHUV kostet ein Monatsabonnement 194 Franken beziehungsweise 172.80 Franken, wenn es auf die Bürozeiten begrenzt ist. Das Bürgerspital in Solothurn bietet Parkkarten für einen Tag zu 12 Franken an, für zwei Tage zu 20 Franken, für sieben Tage zu 50 Franken und für vierzehn Tage zu 85 Franken. Sowohl das Spital Pourtalès in Neuenburg als auch das Spital von La Chaux-de-Fonds haben keine Besucherabonnements vorgesehen. Die Besucher zahlen den Parkplatz stundenweise. Verglichen mit Freiburg kostet der Preis für einen Monat Parkplatzbenützung im Inselspital somit um 140% mehr, im CHUV um 29% (bzw. 15%) und im Bürgerspital in Solothurn um 21%.

Die Möglichkeit eines Abonnements für den Parkplatz wird auch Hämodialyse-Patienten angeboten, deren Karte ein Kalenderjahr lang gültig ist. Die Hämodialyse-Patienten sind über eine noch längere Zeit hinweg von der Parkkostenfrage betroffen. Das Direktionskomitee des Spitals hielt es deshalb für gerecht, ihnen ein Parkplatzabonnement für monatlich 5 Franken bzw. jährlich 60 Franken anzubieten.

Somit ist festzustellen, dass am Standort Freiburg schon ein Abonnementssystem besteht und dass der Preis der Abonnements unter demjenigen anderer Spitalparkplätze liegt. Der Staatsrat gedenkt nicht, weitere Massnahmen zu ergreifen.

Den 21. August 2007.

Question QA 3044.07 Jean-Claude Schuwey

(fermeture du PAA Romont–Extension du PAA Grolley)

Question

L'information parue dans *La Liberté* du 10 mai 2007 mentionne la fermeture définitive pour 2011 du PAA de Romont. En même temps le lecteur prend connaissance que le PAA de Grolley sera agrandi, et il sera investi 30 millions de francs.

Je reconnais que le canton de Fribourg bénéficie d'un traitement de faveur dans le cadre de la restructuration d'Armée 21 en faisant du site de Grolley le centre logistique pour toute la Suisse romande. Mais delà à supprimer toutes activités sur le site de Romont, alors qu'au mois d'avril encore, tous les espoirs de conserver le site de Romont étaient permis. La décision de fermer le site de Romont me semble un acte peu réfléchi de la part de la Cofédération.

D'où mes questions:

- Quand, et comment le Conseil d'Etat a-t-il été informé de la fermeture définitive du PAA de Romont?
- Est-il logique d'investir 30 millions de francs à Grolley et d'ignorer les bâtiments de Romont qui viennent d'être transformés, en rappelant que Grolley est situé à moins de 20 km de Romont?
- Au bilan écologique, est-il raisonnable de déplacer le personnel de la Glâne en Sarine, pour exécuter du travail qui pourrait très bien se faire à Romont?
- Le Conseil d'Etat a-t-il connaissance de la nouvelle affectation des bâtiments?
- Que pense entreprendre le Conseil d'Etat pour retourner la situation?
- Dans le cas où le site de Romont devrait être malheureusement abandonné, le Conseil d'Etat a-t-il déjà pensé à une affectation précise dans le cadre de sa promotion économique?

Le 11 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées par le député Jean-Claude Schuwey:

1. Par lettre du 20 juillet 2005, le chef de l'Armée a informé le Directeur de la sécurité et de la justice du canton de Fribourg sur le nouveau concept de stationnement de l'Armée.

Ce concept prévoit que le parc automobile de l'armée de Romont (PAA Romont) sera fermé au plus tard en 2011 et que les activités logistiques de l'armée pour la Suisse romande seront, à partir de 2006, concentrées sur le site de Grolley.

En janvier 2007, une délégation du Conseil d'Etat a reçu à Fribourg les officiers généraux appelés à collaborer régulièrement avec les autorités fribourgeoises, notamment le chef de la Base logistique de l'armée. S'agissant du parc automobile de l'armée, celui-ci a confirmé que le concept de stationnement de l'armée, approuvé en 2005, ne serait pas modifié, que le PAA Romont serait désactivé au plus tard en 2011 et que des investissements de 48 millions étaient planifiés pour permettre au site de Grolley d'assurer la totalité des tâches logistiques programmées.

2. Le déplacement du personnel du PAA de Romont à Grolley occasionnera certes des nuisances et des désagréments. Cet aspect n'est cependant pas de nature à avoir une influence décisive sur le maintien de l'exploitation de Romont. L'augmentation de trafic entre la région glânoise et l'exploitation de Grolley ne devrait pas dépasser 50 véhicules par jour ouvrable.
3. Au cas où le concept de stationnement de l'armée devait être réalisé, Armasuisse immobilier se chargera de la mise en vente de l'infrastructure du PAA Romont. Concernant le déroulement des ventes, Armasuisse vendra l'immeuble au plus offrant. Les cantons et les communes qui auront présenté une offre auront cependant la possibilité d'acquérir l'immeuble pour le prix le plus élevé offert par les privés intéressés (droit de préemption des collectivités publiques).

A ce jour, Armasuisse immobilier n'a pas engagé de procédure de mise en vente publique du PAA Romont et n'a pas porté à la connaissance du Conseil d'Etat une éventuelle nouvelle affectation des bâtiments.

4. En cas de mise en vente et compte tenu des caractéristiques du PAA Romont (surfaces, emplacement, infrastructure), ce site pourrait convenir à plusieurs types d'affectation. Le Conseil d'Etat pense notamment à des projets de production industrielle, de stockage ou de commerce. Il est cependant aussi possible que le PAA soit utilisé comme centre artisanal ouvert à de petites sociétés, intéressées à partager divers services pour en réduire les coûts.

La Promotion économique du canton de Fribourg procédera à la constitution d'un dossier de présentation du site de Romont, dès que les conditions financières seront connues.

5. Le Conseil d'Etat tient à relever l'importance pour le canton d'accueillir à Grolley le centre logistique et l'un des deux centres d'infrastructure de la Suisse romande. Contrairement aux autres cantons romands, celui de Fribourg a ainsi pu bénéficier d'une augmentation du nombre de postes de travail au sein des exploitations militaires du canton.

Le 28 août 2007.

Anfrage QA 3044.07 Jean-Claude Schuwey

(Schliessung des AMP Romont – Ausbau des AMP Grolley)

Anfrage

Am 10. Mai 2007 erschien in der Zeitung *La Liberté* ein Artikel, in welchem von der definitiven Schliessung des AMP Romont für das Jahr 2011 die Rede war. Bei gleicher Gelegenheit nimmt der Leser zur Kenntnis, dass der AMP Grolley ausgebaut und 30 Mio. Franken investiert werden.

Ich gebe zu, dass dem Kanton Freiburg im Rahmen der Restrukturierung mit Armee XXI und der Schaffung des Logistikzentrums für die ganze Westschweiz mit Standort Grolley eine bevorzugte Behandlung zuteil wurde. Im vergangenen April bestanden noch berechnete Hoffnungen den Standort Romont aufrechtzuerhalten. Nun sollen aber alle Tätigkeiten in Romont eingestellt werden. Ich finde den Entscheid der Eidgenossenschaft den Standort Romont zu schliessen wenig überlegt.

Daher meine Fragen:

- Wann und wie wurde der Staatsrat über die definitive Schliessung des AMP Romont informiert?
- Ist es logisch in Grolley 30 Mio. Franken zu investieren und die kürzlich umgebauten Gebäude in Romont nicht zu berücksichtigen? Zur Erinnerung: Grolley ist weniger als 20 km von Romont entfernt.
- Ist es aus ökologischer Sicht sinnvoll, das Personal aus der Glaneregion in die Saaneregion zu versetzen, wenn die Arbeit sehr gut in Romont erledigt werden könnte?
- Kennt der Staatsrat die neue Verwendung der Gebäude?
- Was gedenkt der Staatsrat zu unternehmen, damit die Situation noch geändert werden kann?
- Hat sich der Staatsrat die genaue weitere Verwendung im Rahmen der Wirtschaftsförderung schon überlegt,

wenn der Standort Romont leider doch geschlossen würde?

Den 11. Mai 2007.

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat antwortet wie folgt auf die Fragen von Grossrat Jean-Claude Schuwey:

1. Mit Schreiben vom 20. Juli 2005 hat der Chef der Armee den Sicherheits- und Justizdirektor des Kantons Freiburg über die Annahme des Stationierungskonzeptes durch den Planungsstab Verteidigung informiert.

Dieses Konzept sah vor, dass der Armeemotorfahrzeugpark Romont (AMP Romont) zwischen 2008 und 2011 seine Tätigkeit einstellen wird und die logistischen Aufgaben der Armee für die Westschweiz ab 2006 auf den Standort Grolley konzentriert werden.

Im Januar 2007 hat eine Delegation des Staatsrates in Freiburg die höheren Stabsoffiziere empfangen, die regelmässig mit den Freiburger Behörden zusammenarbeiten, darunter auch den Chef der Logistikbasis der Armee. Dieser hat im Zusammenhang mit dem Armeemotorfahrzeugpark bestätigt, dass das 2005 bewilligte Stationierungskonzept der Armee nicht geändert wurde und dass der AMP Romont bis spätestens 2011 deaktiviert werde. Zudem seien Investitionen in der Höhe von 48 Mio. Franken geplant, die es dem Standort Grolley erlauben sollen, die gesamten logistischen Aufgaben sicherzustellen.

2. Die Verschiebungen des Personals von der Glane in die Region Saane wird sicher einige Umweltbelastungen mit sich bringen. Dieser Aspekt des Problems ist allerdings für den Entscheid, ob der Betrieb in Romont erhalten bleibt, nicht von Bedeutung. Die Zunahme des Verkehrs aus der Glaneregion und dem Betrieb in Grolley sollte 50 Fahrzeuge pro Werktag nicht überschreiten.
3. Wenn das Stationierungskonzept der Armee eingehalten wird, so wird sich armasuisse Immobilien um den Verkauf der Infrastruktur des AMP Romont kümmern. Armasuisse wird die Gebäude dem Meistbietenden verkaufen. Die Kantone und die Gemeinden die ein Angebot unterbreitet haben, haben indes die Möglichkeit, die Gebäude zum Preis des höchsten privaten Angebotes zu erwerben (Vorzugsrecht der öffentlichen Hand).

Zum jetzigen Zeitpunkt hat armasuisse keine Formalitäten zum öffentlichen Verkauf des AMP Romont eingeleitet und hat den Staatsrat nicht über eine eventuelle neue Verwendung der Gebäude informiert.

4. Im Falle eines Verkaufs und in Anbetracht der Eigenschaften des AMP Romont (Fläche, Standort, Infrastruktur), könnten die Gebäulichkeiten für verschiedene Verwendungen in Betracht gezogen werden. Der Staatsrat denkt unter anderem an Industrie, Lagerbetrieb oder Handel. Es wäre jedoch auch möglich, dass der AMP als Zentrum für Handwerk genutzt und interessierten Kleinbetrieben, die sich zwecks Kostensenkung verschiedene Dienste teilen könnten, zugänglich gemacht würde.

Die Wirtschaftsförderung des Kantons Freiburg wird ein Dossier zur Vorstellung des Standortes Romont er-

stellen, sobald die finanziellen Bedingungen bekannt sind.

5. Der Staatsrat unterstreicht, wie wichtig es für den Kanton ist, dass Grolley als Standort für das Logistikzentrum und eines der beiden Infrastrukturzentren der Westschweiz ausgewählt wurde. Im Gegensatz zu anderen Westschweizer Kantonen hat der Kanton Freiburg auf diese Weise von einer Zunahme der Arbeitsplätze in den Militärbetrieben des Kantons profitieren können.

Den 28. August 2007.

Question QA 3045.07 Markus Bapst

(agglomération de Fribourg et financement du contournement de Düdingen)

Question

Dans le contexte de la future constitution de l'agglomération de Fribourg (selon le droit cantonal), la question se pose de savoir comment le financement de l'infrastructure serait réglé si certaines communes n'adhéraient pas à l'agglomération ou si cette dernière ne se faisait pas.

La commune de Düdingen est particulièrement concernée puisque le contournement en tant qu'infrastructure au sens du trafic d'agglomération pourrait être subventionné par la Confédération. Dans ce contexte, qu'advierait-il si Düdingen n'adhérait pas à l'agglomération de Fribourg. En cas de non adhésion, Düdingen resterait tout de même membre de la CUTAF et de l'association des communes responsable pour la planification et le développement du trafic d'agglomération qui impose aux communes membres une structure claire de collaboration intercommunale.

Certains politiciens, lors de discussions informelles, sont d'avis que le subventionnement du contournement de Düdingen n'est possible qu'en cas d'adhésion de Düdingen à l'agglomération de Fribourg et que cette adhésion est une condition sine qua non. Donc, si Düdingen reste en dehors de l'agglomération, l'Etat ne pourra pas subventionner le projet.

Il me semble que l'on mélange deux notions, à savoir la notion d'agglomération selon la loi cantonale et celle selon la Confédération. A ma connaissance, la Confédération ne pose pas comme condition préalable à l'octroi de subventions la constitution d'une agglomération au sens de la loi cantonale. Il n'est pas clair non plus sur quelle base (bases légales, directives et normes) sont fondées les subventions pour les projets du trafic d'agglomération.

Dans ce contexte, se posent les questions suivantes:

Sur quelle base légale affirme-t-on que l'appartenance de Düdingen à l'agglomération de Fribourg est une condition pour obtenir des subventions fédérales pour le contournement de Düdingen?

Sur quelles lois, ordonnances et directives fédérales et cantonales se base le subventionnement des projets du trafic d'agglomération?

Dans son plan financier, le Conseil d'Etat a-t-il prévu ou non des subventions fédérales pour le financement du

contournement de Düdingen et sur quelles bases concrètes?

L'appartenance de Düdingen à la communauté urbaine des transports CUTAF n'est-elle pas suffisante pour obtenir des subventions au titre du trafic d'agglomération et où la différence se situe-t-elle – si différence il y a – avec le subventionnement du pont de la Poya?

Dans quel ordre de grandeur se situent les montants que l'on pourrait attendre de la Confédération?

Le 15 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

La Confédération a créé en 2006 un fonds d'infrastructure servant notamment à financer le trafic d'agglomération. L'utilisation de ce fonds répond à des conditions restrictives. La question du député Markus Bapst est l'occasion d'apporter des précisions sur ce fonds en relation avec le projet de route de contournement de Düdingen.

1.

Les contributions fédérales pour les projets d'agglomération sont basées sur les textes suivants:

- a) la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (loi sur le fonds d'infrastructure, LFIInfr), en particulier l'article 7;
- b) la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin), en particulier l'article 17b.
- c) l'avant-projet d'ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (OUMin).

2.

Il ressort clairement de ces textes légaux, du message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 et du «Concept d'examen et de cofinancement des projets d'agglomération» de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), que la Confédération n'allouera des contributions financières que pour les infrastructures situées à l'intérieur du périmètre du plan directeur de l'agglomération (projet d'agglomération selon la terminologie fédérale). Précisons qu'un projet d'agglomération est un plan directeur coordonnant urbanisation, protection de l'environnement et transports. A ce titre, il englobe aussi bien les infrastructures locales et régionales que celles de hiérarchie supérieure à l'intérieur de l'agglomération (réseau des routes nationales, transports ferroviaires à longue distance).

3.

Il incombe aux cantons et aux communes concernées de proposer à la Confédération un projet d'agglomération et de mettre en place un organisme responsable chargé de sa mise en œuvre.

La participation d'une commune au projet d'agglomération est une condition indispensable pour que les infrastructures qui seront aménagées sur son territoire puissent bénéficier des contributions fédérales au titre du fonds d'infrastructure.

4.

Dans la mesure où les différents modes de transport doivent être coordonnés entre eux et avec le développement du milieu bâti, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, la participation de la commune de Düdingen à la CUTAF (Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise) n'est pas suffisante pour obtenir des subventions au titre du trafic d'agglomération. En effet, selon ses statuts, la CUTAF n'a aucune compétence en matière d'aménagement du territoire. De plus, selon l'avant-projet de statuts de l'agglomération, la CUTAF sera intégrée aux instances de la future agglomération et n'existera plus en tant que telle.

La situation du projet Poya est différente. Ce projet fait déjà l'objet d'une contribution fédérale à hauteur de 67,5 millions de francs au titre du fonds d'infrastructure (cf. arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure, art. 3 al. 1 let. h). Il s'agit d'un projet qui a été défini comme urgent et prêt à être réalisé. En tant que projet urgent, il bénéficie de la contribution fédérale sans attendre la concrétisation du projet d'agglomération. Il est par contre évident qu'il doit être intégré au projet d'agglomération.

5.

Il est prévu de réaliser le contournement de Düdingen – sous réserve des disponibilités financières de l'Etat – après l'achèvement du projet Poya, soit à partir de 2013. Dans la mesure où la planification financière en cours d'élaboration ne couvre que la législature 2007–2011, le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur les montants qui seront alloués au contournement de Düdingen.

Le taux de contribution fédérale dépendra de l'effet de l'infrastructure nouvelle sur le système de transport. Il sera fixé par la Confédération.

Il n'est donc pas possible d'indiquer un ordre de grandeur du taux de contribution qui sera alloué pour le contournement de Düdingen. La seule certitude est que ce taux pourra osciller entre 30 et 50% dès lors que le projet d'agglomération de Fribourg aura rempli les exigences de base fixées par la Confédération et que le projet de contournement figurant dans le projet d'agglomération de Fribourg réponde aux critères d'efficacité posés dans le «Concept d'examen et de cofinancement des projets d'agglomération».

Le 21 août 2007.

Anfrage QA 3045.07 Markus Bapst

(Agglomération Freiburg und Finanzierung der Umfahrungsstrasse Düdingen)

Anfrage

Im Hinblick auf die bevorstehende Konstituierung der Agglomération Freiburg (kantonale Gesetzgebung) stellt sich die Frage, was bei einem Nichtbeitritt einzelner Gemeinden oder beim Scheitern einer Konstituierung in Zusammenhang mit der Infrastrukturfinanzierung vor sich geht.

Die Gemeinde Düdingen ist dabei in besonderem Masse betroffen, da die geplante Umfahrungsstrasse als Infrastruktur im Sinne des Agglomerationsverkehrs allenfalls

in Genuss von Subventionen durch den Bund käme. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was geschähe, wenn Düdingen der Agglomération nicht beitreten würde. Bei einem Nichtbeitritt Düdingens, wäre die Gemeinde Düdingen aber immer noch Mitglied der CUTAF, also Bestandteil des Gemeindeverbandes, der für die Planung und Entwicklung des Agglomerationsverkehrs verantwortlich ist und die beteiligten Gemeinden in klare Strukturen einbindet.

In informellen Gesprächen unter Politikern ist nun die Meinung aufgekommen, dass die Subventionierung einer Umfahrungsstrasse Düdingen nur bei einer Mitgliedschaft Düdingens in der Agglomération Freiburg möglich sei, die Mitgliedschaft dafür also eine abschliessende Bedingung darstellt. Falls Düdingen nicht in der Agglomération Mitglied sei, könnte der Kanton das Projekt somit nicht finanzieren.

Es scheint mir, dass grundsätzlich zwei Sachen vermischt werden, nämlich der Agglomerationsbegriff gemäss kantonalem Gesetz und der Begriff der Agglomération gemäss Auslegung des Bundes. Mir ist nicht bekannt, dass die eidgenössischen Behörden die Gründung einer Agglomération, wie es das kantonale Gesetz vorsieht, als Bedingung für die Subventionierung von Projekten verlangt. Es ist auch nicht klar, welche Grundlagen für die Subventionierung von Projekten des Agglomerationsverkehrs gelten (gesetzliche Grundlagen, Richtlinien und Normen).

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

Auf welcher gesetzlichen Basis beruht die Aussage, dass die Subventionen des Bundes zur Finanzierung der Umfahrungsstrasse nur bei einem Beitritt Düdingens zur Agglomération Freiburg gewährt würden?

Welche eidgenössischen und kantonalen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsrichtlinien gelten überhaupt, um Projekte des Agglomerationsverkehrs zu subventionieren?

Wie hat der Staatsrat die Finanzierung der Umfahrungsstrasse Düdingen in seinem Finanzplan berücksichtigt: mit oder ohne Subventionen aus Bern und aufgrund welcher konkreten Grundlagen?

Ist die Mitgliedschaft Düdingens im Verkehrsverbund CUTAF nicht genügend, um Subventionen im Bereich des Agglomerationsverkehrs auszulösen und wo liegt der Unterschied, falls es einen gibt, zur Subventionierung der Poya-Brücke?

In welcher Grössenordnung liegen die allenfalls zu erwartenden Beiträge des Bundes?

Den 15. Mai 2007.

Antwort des Staatsrats

2006 hat der Bund den Infrastrukturfonds geschaffen, mit dem namentlich Projekte für den Agglomerationsverkehr finanziert werden sollen. Die Auszahlung der Beiträge ist allerdings an strenge Bedingungen geknüpft. Die Anfrage von Grossrat Markus Bapst bietet nun die Gelegenheit, den Fonds vor dem Hintergrund der Umfahrung von Düdingen genauer zu erläutern.

1.

Folgende Texte sind massgebend für die Bundesbeiträge an Agglomerationsprogramme:

- a) das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG), insbesondere Artikel 7;
- b) das Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG), insbesondere Artikel 17b;
- c) der Entwurf der Verordnung über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVV).

2.

Aus diesen bundesrechtlichen Erlassen, aus der Botschaft vom 2. Dezember 2005 des Bundesrats und dem «Konzept für die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme» des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) geht eindeutig hervor, dass der Bund einzig Infrastrukturen subventionieren wird, die vom Richtplan der Agglomeration (in der Terminologie des Bundes Agglomerationsprogramm genannt) erfasst werden. Beim Agglomerationsprogramm handelt es sich um einen Richtplan, der raumplanerische, ökologische und verkehrsplanerische Aspekte koordiniert. Es umfasst lokale, regionale sowie übergeordnete Infrastrukturen innerhalb der Agglomeration.

3.

Es obliegt dem Kanton und den betroffenen Gemeinden, dem Bund ein Agglomerationsprogramm zu unterbreiten und eine Trägerschaft zu bilden, die für die Umsetzung zuständig ist.

Um im Rahmen des Infrastrukturfonds Bundesbeiträge für eine Infrastruktur auf ihrem Gebiet zu erhalten, müssen Gemeinden am Agglomerationsprogramm teilnehmen.

4.

Da die verschiedenen Verkehrsträger wie bereits gesagt sowohl untereinander als auch mit der Siedlungsentwicklung, der Raumplanung und dem Umweltschutz koordiniert werden müssen, wäre die Mitgliedschaft Düdingens beim Verkehrsverbund der Agglomeration Freiburg (CUTAF) nicht hinreichend, um Subventionen für den Agglomerationsverkehr zu erhalten. Laut Statuten hat der CUTAF nämlich keine Kompetenzen im Bereich der Raumplanung. Ausserdem soll der CUTAF gemäss Statutenentwurf der Agglomeration Freiburg in die künftigen Organe der Agglomeration integriert und somit als eigenständige Organisation aufgelöst werden.

Anders sieht es beim Poyaprojekt aus. Im Rahmen des Infrastrukturfonds wurden für dieses Projekt bereits Bundessubventionen von 67,5 Millionen Franken gesprochen (siehe Art. 3 Abs. 1 Bst. g des Bundesbeschlusses über den Gesamtkredit für den Infrastrukturfonds), da es als dringendes und baureifes Projekt eingestuft wurde. Aus demselben Grund werden die Bundesbeiträge an das Poyaprojekt noch vor der Finalisierung des Agglomerationsprogramms ausbezahlt werden. Das ändert natürlich nichts an der Tatsache, dass das Poyaprojekt in das Agglomerationsprogramm integriert werden muss.

5.

Die Umfahrung von Düdingen soll – sofern es die verfügbaren Mittel des Staats erlauben – im Anschluss an das Poyaprojekt, also ab 2013, gebaut werden. Da die

Finanzplanung, die derzeit ausgearbeitet wird, nur die Legislaturperiode 2007–2011 umfasst, hat der Staatsrat noch nicht entschieden, welche Beträge für die Umfahrungsstrasse bereitgestellt werden sollen.

Der Beitragssatz des Bundes richtet sich nach der Wirkung der neuen Infrastruktur auf das Transportsystem und wird vom Bund festgelegt werden.

Es ist entsprechend auch noch nicht möglich, eine Gröszenordnung für die Bundesbeiträge an die Umfahrung von Düdingen anzugeben. Nur eines ist sicher: Der Beitragssatz wird zwischen 30 und 50% betragen, sofern das Agglomerationsprogramm von Freiburg die vom Bund festgelegten Grundbedingungen erfüllt und die Umfahrung von Düdingen als Teil des Agglomerationsprogramms von Freiburg den Wirksamkeitskriterien des Konzepts für die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme genügt.

Den 21. August 2007.

Question QA 3046.07 Heinz Etter

(construction du giratoire de Champ-Raclé, Galmiz)

Question

La gestion du trafic et le giratoire de Champ-Raclé à Galmiz ont fait déjà l'objet de questions et d'interventions. Avec l'acceptation, l'année dernière, du crédit d'engagement pour l'assainissement des carrefours dangereux, le Grand Conseil a ouvert la voie à la construction du giratoire de Champ-Raclé. Le Conseil d'Etat a pour sa part promis de commencer les travaux sans tarder. Il était question de 2007. Depuis lors, il y a eu d'autres accidents avec blessés et la construction du giratoire semble avoir passé aux oubliettes. La population est irritée de voir l'inaction des autorités et ne comprend pas pourquoi des solutions non bureaucratiques ne sont pas rapidement cherchées et trouvées pour la construction de ce giratoire qui ne pose pas de problèmes techniques particuliers. Faut-il d'autres blessés graves ou même des morts pour que les choses bougent? Je remercie le Conseil d'Etat pour sa prise de position à l'attention du Parlement et à celle des habitants de notre région et de notre district.

Le 29 mai 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Un giratoire provisoire sera aménagé et améliorera la sécurité routière du carrefour de Champ-Raclé. Il ne fait toutefois pas partie du décret du 2 novembre 2006 relatif au crédit d'engagement pour l'assainissement des carrefours dangereux du réseau routier cantonal, mais du décret du 11 mai 1993 relatif aux travaux d'assainissement des secteurs dangereux (points noirs) du réseau routier cantonal.

Le carrefour de Champ-Raclé se trouve dans la zone «S» de protection des captages de la ville de Morat. Cette situation particulière fait l'objet d'une analyse attentive tant du Service des ponts et chaussées que du Service de l'environnement.

En améliorant la sécurité routière, un giratoire permettra également de mieux protéger les captages. Le disposi-

tif sera complété par des glissières de sécurité du côté des captages, limitant les risques de renversement d'un véhicule contenant des substances susceptibles d'altérer les eaux. La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions a donc décidé d'aménager rapidement ce giratoire provisoire. L'assainissement définitif du carrefour – y compris la protection des captages – fera l'objet de travaux ultérieurs.

Le projet de giratoire va être mis à l'enquête prochainement. Les travaux se réaliseront cet automne, pour autant qu'il n'y ait pas d'opposition à ce projet.

Le 26 juin 2007.

Anfrage QA 3046.07 Heinz Etter

(Bau des Kreisels Champ Raclé, Galmiz)

Anfrage

Die Verkehrsführung und der Kreisel Champ Raclé in Galmiz waren bereits Gegenstand von Anfragen und Interventionen. Mit der Zustimmung zum Kredit für die Sanierung von gefährlichen Kreuzungen hat der Grosse Rat im letzten Jahr den Weg für den Bau des Kreisels Champ Raclé ermöglicht. Von Seiten des Staatsrates wurde versprochen, die Arbeiten für den Bau umgehend an die Hand zu nehmen. Es war die Rede von 2007. Leider haben sich seither wiederum Unfälle mit Verletzten ereignet und der Bau des Kreisels scheint aus den Traktanden gefallen zu sein. Die Bevölkerung nimmt diese Untätigkeit der zuständigen Behörden mit Unmut zur Kenntnis und versteht nicht, weshalb für ein technisch nicht sehr grosses Projekt keine rasche und unbürokratische Lösung zur Realisierung gesucht und gefunden wird. Braucht es tatsächlich noch weitere Schwerverletzte oder gar Tode bis reagiert wird? Ich danke dem Staatsrat für eine entsprechende Stellungnahme, auch zuhanden der Bevölkerung unserer Region und des Bezirkes.

Den 29. Mai 2007.

Antwort des Staatsrats

Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit auf der Kreuzung von Champ-Raclé wird ein provisorischer Kreisel eingerichtet werden – allerdings nicht im Rahmen des Dekrets vom 2. November 2006 über einen Verpflichtungskredit für die Sanierung gefährlicher Kreuzungen auf dem Kantonsstrassennetz, sondern im Rahmen des Dekrets vom 11. Mai 1993 über einen Verpflichtungskredit für die Sanierung von Unfallschwerpunkten des Kantonsstrassennetzes.

Die Kreuzung von Champ-Raclé befindet sich in einer Grundwasserschutzzone S, die dem Schutz der Fassungen der Stadt Murten dient. Aus diesem Grund haben das Tiefbauamt und das Amt für Umwelt die Lage sorgfältig analysiert.

Dadurch, dass mit dem Bau eines Kreisels die Verkehrssicherheit verbessert wird, können auch die Fassungen besser geschützt werden. Und mit der zusätzlichen Einrichtung von Leitschranken auf der Seite der Fassungen kann die Gefahr verringert werden, dass ein Fahrzeug, das wassergefährdende Flüssigkeiten transportiert, umkippt. Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion hat deshalb beschlossen, rasch einen provisorischen Krei-

sel zu bauen. Die definitive Sanierung der Kreuzung und der umfassende Schutz der Fassungen werden zu einem späteren Zeitpunkt in Angriff genommen werden.

Der Kreisel wird schon bald öffentlich aufgelegt werden. Sofern es keine Verzögerungen wegen Einsprachen gibt, werden die Arbeiten noch diesen Herbst durchgeführt werden.

Den 26 Juni 2007.

Question QA 3048.07 Jacques Bourgeois

(don d'organes: quelles sont les mesures d'information et de promotion prévues?)

Question

Le 1^{er} juillet prochain entrera en vigueur la nouvelle loi sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules. Dans le cadre de ses buts, il est précisé: «Elle doit contribuer à ce que des organes, des tissus et des cellules humains soient disponibles à des fins de transplantation». En outre, en ce qui concerne l'information du public, il est mentionné à l'article 61: «al. 1 L'office et les cantons informent le public régulièrement sur les questions liées à la médecine de transplantation [...]; al. 2 L'information vise notamment à: b) faire connaître la réglementation et la pratique, [...]».

Au cours des dix dernières années, le nombre de donneurs décédés a régressé et est passé de 88 à 80 entre 1996 et 2006. Le nombre de personnes en liste d'attente, quant à lui, ne cesse d'augmenter et est passé, durant la même période, de 464 à 682 personnes, ce qui représente une progression de plus de 47%. Par conséquent, l'écart entre le nombre de personnes en attente d'un don d'organes et les donneurs potentiels s'intensifie. Dans le cadre de l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, l'Office fédéral de la santé publique prévoit d'informer tous les ménages suisses à l'aide d'une brochure d'information et en leur remettant une carte de donneur d'organes. Fort de ces constats, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes:

- Partage-t-il l'appréciation susmentionnée avec un décalage toujours plus important entre le nombre de personnes en liste d'attente et le nombre de donneurs potentiels?
- Par rapport à la nouvelle loi qui va entrer en vigueur en juillet prochain, quelles sont les mesures d'information que le Conseil d'Etat entend entreprendre afin d'augmenter le nombre de donneurs potentiels?
- Le Conseil d'Etat pourrait-il envisager de demander à l'Office de la circulation et de la navigation de joindre, à intervalles réguliers (par exemple tous les deux ans), la publicité de SwissTransplan, comprenant deux cartes de donneur d'organes, de façon à ce que pratiquement toute la population du canton de Fribourg soit sensibilisée à ce problème?

Le 8 juin 2006.

Réponse du Conseil d'Etat

Remarques générales:

Le Conseil d'Etat fribourgeois est conscient de l'importance de sensibiliser la population au don d'organes.

L'encouragement du don d'organes a d'ailleurs déjà été inscrit dans la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (art. 65).

Depuis le 1^{er} juillet 2007, les transplantations d'organes sont régies par un cadre légal uniforme dans toute la Suisse avec les buts principaux suivants:

- protéger la dignité humaine, la personnalité et la santé par définition des conditions d'un don d'organe et des critères stricts de la mort cérébrale;
- assurer l'équité d'attribution des organes sans discrimination par centralisation de la liste d'attente et par définition des critères d'attribution des organes;
- augmenter la disponibilité d'organes, de tissus et de cellules en Suisse.

La tâche importante d'informer la population d'une manière transparente et complète est partagée par la Confédération et les cantons, mais l'information du grand public, en particulier par le biais d'une campagne médiatique importante, appartient à la Confédération. Ainsi, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a commencé au début du mois de juillet, à envoyer une brochure d'information sur la transplantation avec un exemplaire d'une carte de donneur à tous les ménages de la Suisse. Ces brochures et ces cartes sont aussi disponibles dans toutes les pharmacies, les hôpitaux et chez les médecins installés à partir de la mi-juillet. Les spots de télévision et des affiches sur la transplantation font partie de cette campagne nationale.

Une tâche importante est dévolue aux cantons. Ceux-ci veillent à ce que les hôpitaux dotés de soins intensifs et les centres de transplantations définissent et appliquent les procédures concernant le repérage et la prise en charge des donneurs d'organes, ainsi que la constatation de la mort cérébrale.

Les efforts entrepris dans le domaine de la transplantation visent à augmenter le nombre de dons d'organes sans pour autant mettre une pression morale sur la population. Le choix est individuel et personnel, mais la personne concernée doit disposer d'informations neutres et suffisamment complètes sur la transplantation et le don d'organes pour qu'elle soit à même de prendre une décision éclairée.

Réponses aux questions spécifiques:

a) Le Conseil d'Etat partage pleinement l'appréciation du député Jacques Bourgeois. Alors que la liste d'attente s'est allongée progressivement pendant la dernière décennie de 464 personnes en 1996 à 790 personnes en 2006 (source: Office fédéral de la santé publique), le don d'organes par million d'habitants est resté plus ou moins stable à un niveau bas (Suisse alémanique) ou a même diminué (Suisse romande et italienne). En 2006, 40 personnes sont décédées en Suisse faute d'avoir reçu un organe à temps, alors que 790 personnes étaient inscrites en liste d'attente. La même année, la Suisse romande a enregistré un nombre de don d'organes le plus faible parmi les trois régions linguistiques. Au niveau européen, la Suisse se classe dans les derniers rangs en ce qui concerne le nombre de prélèvements d'organes sur des personnes décédées. En 2005, la Suisse a déclaré 12.1 donneurs décédés par million d'habitants (Allemagne 14.4, Autriche 24.4 et Espagne 40). Finalement, alors que plus de 50% de la population suisse était prête à donner un organe pour

la transplantation en 2005, seuls 15% possédait une carte de donneur.

b) Le canton va relayer les informations de l'OFSP (Office fédéral de la santé publique) sur la transplantation et le don d'organes. Des liens sur le site internet de l'OFSP – celui-ci offre des informations étendues et détaillées – seront publiés sur le site du Service du médecin cantonal et sur celui de la Direction de la santé et des affaires sociales. De plus, tous les médecins installés et les hôpitaux du canton de Fribourg recevront les informations nécessaires pour que les médecins puissent mieux répondre aux questions de leurs patients et patientes par rapport à la transplantation et au don d'organe.

Cependant, il ne suffit pas d'agir en matière d'information aux donneurs potentiels. Il faut également assurer l'identification des personnes disposées à donner leurs organes dans les soins intensifs des hôpitaux. C'est pour cette raison que l'hôpital fribourgeois, site de Fribourg a déjà mis en place un programme de dépistage pour identifier ces donneurs d'organes. Il est également soumis à un contrôle de qualité annuel par la Fondation nationale Suisse pour le don et la transplantation d'organes (Swiss-transplant). La prise en charge des donneurs et de leurs proches, ainsi que la coordination entre les différents acteurs hospitaliers et le service national des attributions est une charge additionnelle lourde pour le personnel des soins intensifs. Cela demande l'acquisition de compétences spécifiques par le biais de cours de perfectionnement et de formation continue. C'est pourquoi la nouvelle loi fédérale sur la transplantation prévoit que chaque hôpital dispose d'un coordinateur local ayant ces compétences (art. 56, al. 2). Lors de la préparation de cette nouvelle loi, les aspects éthiques ont fait l'objet de considérations particulières, notamment concernant les problématiques de la mort cérébrale et des donneurs d'organes vivants. Un coordinateur local spécialisé dans ces questions est prévu à l'hôpital fribourgeois.

Enfin, les cantons romands sont, par le biais de la Conférence romande des affaires sanitaires et sociales (CRASS), en train de discuter la mise en réseau des unités de soins intensifs de Suisse Romande pour le don d'organes; ceci dans le but de soutenir les activités d'identification, de signalement et de prise en charge des donneurs et de leurs proches ainsi que la coordination et la formation du personnel médical et infirmier.

c) La Confédération a prévu une campagne d'information qui touchera également la population fribourgeoise. Dans ce sens, le Conseil d'Etat juge inutile l'envoi aux citoyens fribourgeois de brochures et de cartes de donneurs, que tous les ménages suisses recevront d'office par l'OFSP ces prochains mois.

En complément à la campagne nationale, le canton doit relayer ces informations auprès de ses citoyens. Le fait de mener une campagne parallèle se révélerait trop coûteux en temps et en moyens et son efficacité reste douteuse. La Direction de la santé et des affaires sociales et le Service du médecin cantonal ont déjà prévu plusieurs mesures complémentaires d'information (voir réponse à la question b) et s'emploieront à développer, dans un souci de cohérence, d'autres actions. La collaboration avec d'autres établissements de l'Etat, comme l'ECAS ou l'OCN, pourrait être envisagée en tant que vecteurs d'information, pour autant que cela puisse s'intégrer dans le concept de la campagne d'information nationale.

Le 28 août 2007.

Anfrage QA 3048.07 Jacques Bourgeois

(Organspende: Welche Informations- und Förderungsmassnahmen sind vorgesehen?)

Frage

Am 1. Juli 2007 tritt das neue Gesetz über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen in Kraft. Es soll «dazu beitragen, dass menschliche Organe, Gewebe oder Zellen für Transplantationszwecke zur Verfügung stehen». In Bezug auf die Information der Öffentlichkeit heisst es ausserdem unter Artikel 61: «Abs. 1 Das Bundesamt und die Kantone informieren die Öffentlichkeit regelmässig über Belange der Transplantationsmedizin [...]; Abs. 2 Die Information umfasst namentlich: b) die gesetzliche Regelung und die Praxis, namentlich die Darstellung der Voraussetzungen der Entnahme, Zuteilung und Transplantation von Organen, Geweben und Zellen in der Schweiz».

Im Laufe der letzten zehn Jahre ist die Zahl verstorbener Spender zwischen 1996 und 2006 von 88 auf 80 zurückgegangen. In der gleichen Zeit ist die Zahl von Personen auf der Warteliste von 464 auf 682 gestiegen; dies bedeutet eine Zunahme von mehr als 47%. Demzufolge besteht eine immer grössere Diskrepanz zwischen der Anzahl Personen, die auf eine Organspende warten, und der Anzahl potenzieller Spender. Beim Inkrafttreten dieses neuen Gesetzes will das Bundesamt für Gesundheit alle Schweizer Haushalte mit einer Broschüre informieren, der eine Spenderkarte beigelegt wird. In diesem Zusammenhang stelle ich dem Staatsrat die folgenden Fragen:

- Sieht er es auch so, dass eine immer grössere Diskrepanz zwischen der Anzahl Personen auf der Warteliste und der Anzahl potenzieller Spender besteht?
- Welches sind – im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz, das im Juli 2007 in Kraft treten wird – die Informationsmassnahmen, die der Staatsrat zu ergreifen gedenkt, um die Anzahl potenzieller Spender zu erhöhen?
- Könnte der Staatsrat allenfalls das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt veranlassen, in regelmässigen Zeitabständen (z. B. alle zwei Jahre) seinen Schreibern das Werbematerial von SwissTransplant mit zwei Spenderkarten beizulegen, so dass praktisch die ganze Bevölkerung des Kantons Freiburg für dieses Problem sensibilisiert wird?

Den 8. Juni 2006.

Antwort des Staatsrats

Allgemeine Hinweise:

Der Freiburger Staatsrat ist sich bewusst, wie wichtig es ist, die Bevölkerung zum Thema Organspenden zu sensibilisieren. Die Förderung von Organspenden ist übrigens schon im Gesundheitsgesetz vom 16. November 1999 verankert (Art. 65).

Seit 1. Juli 2007 sind die Organtransplantationen durch einen gesetzlichen Rahmen einheitlich in der ganzen Schweiz geregelt, dies mit den folgenden Hauptzielen:

- Schutz der Menschenwürde, der Persönlichkeit und der Gesundheit, indem die Voraussetzungen für eine

Organspende und strenge Kriterien für die Feststellung des Hirntods festgelegt werden;

- Sicherstellung einer gerechten, nicht diskriminierenden Zuteilung von Organen durch eine zentralisierte Warteliste und die Festlegung von Kriterien für die Zuteilung von Organen;
- Vermehrte Verfügbarkeit von Organen, Geweben und Zellen in der Schweiz.

Die wichtige Aufgabe einer transparenten und umfassenden Information der Bevölkerung wird gemeinsam vom Bund und den Kantonen wahrgenommen, die Information aber der breiten Öffentlichkeit, insbesondere durch eine grosse Medienkampagne, ist Sache des Bundes. So hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) anfangs Juli 2007 damit begonnen, an alle Haushalte der Schweiz eine Broschüre zu verschicken, die Informationen über die Transplantation und ein Exemplar der Spenderkarte enthält. Diese Broschüren und Spenderkarten stehen ab Mitte Juli auch in allen Apotheken, Spitälern und Arztpraxen zur Verfügung. Fernsehspots und Plakate zum Thema Transplantation gehören ebenfalls zu dieser nationalen Kampagne.

Eine wichtige Aufgabe kommt den Kantonen zu. Diese wachen darüber, dass die Spitäler mit einer Intensivpflegeabteilung und die Transplantationszentren die Prozesse für die Erfassung und die Betreuung von Organspendern sowie für die Feststellung des Hirntods definieren und anwenden.

Die Bemühungen im Transplantationsbereich zielen darauf hin, die Zahl der Organspenden zu erhöhen, ohne jedoch die Bevölkerung moralisch unter Druck zu setzen. Der Entscheid, sich als Organspender zur Verfügung zu stellen oder nicht, ist individuell und persönlich, die betreffende Person muss aber über Informationen über Transplantation und Organspende verfügen, die neutral und vollständig genug sind, so dass sie in der Lage ist, einen aufgeklärten Entscheid zu treffen.

Beantwortung der spezifischen Fragen:

- Der Staatsrat stimmt der Lagebeurteilung von Grossrat Jacques Bourgeois voll und ganz zu. Während sich die Warteliste im vergangenen Jahrzehnt zunehmend verlängert hat – von 464 Personen im Jahr 1996 auf 790 im Jahr 2006 (Quelle: Bundesamt für Gesundheit) – ist die Organspende auf eine Million Einwohner/innen gerechnet mehr oder weniger stabil auf niedrigem Niveau geblieben (Deutschschweiz) oder sogar zurückgegangen (Romandie und italienische Schweiz). Im Jahr 2006 verstarben in der Schweiz 40 Menschen mangels einer rechtzeitigen Organspende, wohingegen 790 Personen auf der Warteliste standen. Im gleichen Jahr registrierte die Westschweiz die niedrigste Anzahl von Organspenden unter den drei Sprachregionen. Europaweit befindet sich die Schweiz in den hintersten Rängen, was die Zahl von Organentnahmen an verstorbenen Personen anbelangt. Im Jahr 2005 meldete die Schweiz 12.1 verstorbene Spender auf eine Million Einwohner/innen (Deutschland 14.4, Österreich 24.4 und Spanien 40). Und obwohl im Jahr 2005 mehr als 50% der Schweizer Bevölkerung bereit waren, ein Organ zur Transplantation zu spenden, besaßen nur 15% eine Spenderkarte.
- Der Kanton wird die Informationen des BAG (Bundesamt für Gesundheit) über Transplantation und Or-

ganspenden weiter verbreiten. Links zur Internetseite des BAG – diese enthält ausführliche und detaillierte Informationen – werden auf den Websites des Kantonsarztes und der Direktion für Gesundheit und Soziales veröffentlicht. Ausserdem werden alle niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte sowie die Spitäler des Kantons Freiburg die nötigen Informationen erhalten, damit sie in der Lage sind, die Fragen ihrer Patientinnen und Patienten im Zusammenhang mit Transplantation und Organspende besser zu beantworten.

Allein mit der Informationstätigkeit im Hinblick auf potenzielle Organspender ist es aber noch nicht getan. Es muss auch sichergestellt werden, dass die zu einer Organspende bereiten Personen in den Intensivpflegeabteilungen der Spitäler identifiziert werden. Aus diesem Grund hat das freiburger Spital, Standort Freiburg, schon ein Programm für die Erfassung dieser Organspender eingeführt. Es untersteht auch einer jährlichen Qualitätskontrolle durch die Schweizerische Nationale Stiftung für Organspende und Transplantation (Swisstransplant). Die Betreuung von Spendern und ihren Angehörigen sowie die Koordination zwischen den verschiedenen Spital-Akteuren und der Nationalen Zuteilungsstelle ist eine schwere Zusatzbelastung für das Intensivpflegepersonal. Dies erfordert den Erwerb spezifischer Kompetenzen durch Fort- und Weiterbildungskurse. Daher schreibt das neue Transplantationsgesetz vor, dass jedes Spital über eine lokale Koordinationsperson verfügt, welche diese Kompetenzen hat (Art. 56 Abs. 2). Bei der Vorbereitung dieses neuen Gesetzes standen ethische Aspekte im Zentrum besonderer Erwägungen, die namentlich den Fragen Hirntod und lebende Organspender galten. Eine auf diese Fragen spezialisierte lokale Koordinationsperson ist im freiburger Spital vorgesehen.

Schliesslich sind die Westschweizer Kantone über die Conférence romande des affaires sanitaires et sociales (CRASS) daran, die Vernetzung der Westschweizer Intensivpflegeabteilungen für Organspenden zu diskutieren, mit dem Ziel, die Identifikation, die Meldung und die Betreuung der Spender und ihrer Angehörigen sowie die Koordination und die Ausbildung des Ärzte- und Pflegepersonals zu unterstützen.

c) Der Bund hat eine Informationskampagne vorgesehen, die auch die Freiburger Bevölkerung erfassen wird. In diesem Sinne erachtet der Staatsrat es als unnützlich, den Freiburger Bürgerinnen und Bürgern Broschüren und Spenderkarten zu senden, die das BAG ohnehin in den nächsten Monaten an alle Schweizer Haushalte verschickt.

In Ergänzung zur nationalen Kampagne muss der Kanton die Information seiner Bevölkerung weiter betreiben. Die Durchführung einer Parallelkampagne wäre zu aufwendig und ihre Wirksamkeit zweifelhaft. Die Direktion für Gesundheit und Soziales und das Kantonsarztamt haben schon mehrere ergänzende Informationsmassnahmen vorgesehen (s. Antwort auf die Frage b) und werden sich im Bemühen um Kohärenz mit der Entwicklung weiterer Aktionen befassen. Die Zusammenarbeit mit anderen Anstalten des Staates wie etwa der KSWA oder dem ASS könnte für die Informationsübertragung ins Auge gefasst werden, sofern es sich in das Konzept der nationalen Informationskampagne einfügen lässt.

Den 28. August 2007.

Question QA 3049.07 Antoinette Romanens

(pratique d'impôt forfaitaire dans le canton de Fribourg)

Question

Les forfaits d'impôts instaurent une catégorie de citoyens «hors norme» qui, bénéficiant de très confortables revenus et fortunes, ne contribuent pas au bien-être de la collectivité publique selon leurs moyens effectifs.

Cette catégorie de personnes se recrute essentiellement dans les personnes étrangères qui viennent s'établir dans notre canton en résidence principale ou secondaire. Parmi elles, certaines n'ont pas leur activité lucrative principale en Suisse, d'autres viennent y occuper des postes très lucratifs.

Les cadeaux offerts aux privilégiés par nos autorités cantonales et communales accentuent le sentiment d'injustice des citoyens devant l'impôt:

- les citoyens suisses qui bénéficient de revenus identiques paient comparativement des sommes d'impôts beaucoup plus importantes
- les personnes qui gagnent leur vie dans des conditions difficiles vivent des périodes financières creuses: perte d'emploi, forte diminution de revenu dues à la maladie, accident, invalidité...
- tous les citoyens qui paient régulièrement leur dû selon les règles fiscales établies, particulièrement ceux à qui il reste peu d'argent disponible après ces paiements d'impôts.

Aussi je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Quels critères de taxation sont-ils pratiqués par le canton de Fribourg dans ce type de situations?
2. Comment les revenus de telles personnes sont-ils évalués?
3. Combien de situations de personnes imposées par forfait le canton de Fribourg compte-t-il?
4. De quel type de statut ces personnes étrangères bénéficient-elles sur le plan de leur établissement?
5. Communes et canton collaborent-ils dans l'établissement de décision de telles taxations et suivent-ils les mêmes principes?
6. La pratique de l'impôt forfaitaire est actuellement discutée dans le cadre de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Quelle est la position du canton de Fribourg dans ce contexte et dans quel délai peut-on espérer une décision claire de cette conférence?

Le 11 juin 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

- 1./2. L'imposition d'après la dépense est régie par l'article 14 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) et par l'article 6 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14). Cette dernière disposition a été reprise au niveau cantonal et figure à l'article 14 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD; RSF 631.1). De plus, des dispositions d'exé-

cution ont été prises tant au niveau fédéral (Ordonnance du 15 mars 1993 sur l'imposition d'après la dépense en matière d'impôt fédéral direct; RS 642.123) que cantonal (Arrêté du 20 mars 2001 sur l'imposition d'après la dépense; RSF 631.31). Finalement, elle a fait l'objet d'une circulaire N° 9 de l'Administration fédérale des contributions du 3 décembre 1993.

Les personnes susceptibles d'être imposées selon la dépense sont définies à l'article 14 al. 1 et 2 LICD qui précise:

«¹ Les personnes physiques qui, pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans, prennent domicile ou séjournent en Suisse au regard du droit fiscal, sans y exercer d'activité lucrative, ont le droit, jusqu'à la fin de la période fiscale en cours, de payer un impôt calculé sur la dépense au lieu des impôts sur le revenu et sur la fortune.

² Lorsque ces personnes ne sont pas des ressortissants suisses, le droit de payer l'impôt calculé sur la dépense est accordé au-delà de cette limite.»

Dans le système de l'imposition d'après la dépense, les autorités fiscales calculent l'impôt sur la base de la dépense des contribuables et de leur famille. Les contribuables concernés sont amenés à remplir une déclaration ad hoc. Aux termes de la loi, cet impôt ne doit pas être inférieur aux impôts calculés d'après le barème ordinaire sur certains éléments bruts du revenu. De plus, le revenu forfaitaire déterminant ne peut être inférieur à cinq fois le loyer ou la valeur locative.

3. Dans notre canton, une cinquantaine de contribuables sont imposés d'après la dépense.
 4. Dans une réponse à une motion du 30 août 2006, le Conseil fédéral a relevé que «Les citoyens de l'Union européenne peuvent, sur la base des règles de l'Accord sur la libre circulation des personnes, prendre domicile comme actifs ou non-actifs en s'annonçant auprès d'une commune en Suisse. Les personnes non actives doivent prouver qu'elles disposent de moyens financiers suffisants (au-delà de la limite donnant droit à l'aide sociale) et d'une assurance-maladie suffisante. La compétence d'autorisation revient aux cantons. Celui qui prend son domicile principal dans une commune suisse peut, conformément à l'Accord sur la libre circulation des personnes et à la Lex Koller, acquérir un bien immobilier aux mêmes conditions que les ressortissants nationaux.»
- En ce qui concerne les personnes provenant de pays tiers, elles sont au bénéfice d'un permis délivré par l'autorité compétente fédérale ou cantonale.
5. Le Service cantonal des contributions est l'autorité de taxation compétente et, comme pour les autres taxations fiscales, il prend d'office les mesures propres à la taxation individuelle des contribuables (art. 136 et 138 LICD). Ainsi, en cas de nécessité, la commune est contactée. La taxation cantonale est déterminante pour la perception des impôts communaux. Selon l'art. 174 LICD, le Conseil communal a qualité pour formuler une réclamation contre la taxation.
 6. La pratique de l'impôt forfaitaire est effectivement discutée dans le cadre de la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) et des informations sur l'état des discussions sont régulièrement publiées. No-

tre canton défend le même point de vue que la très grande majorité des cantons et de la Confédération, à savoir le maintien d'un tel régime d'imposition. Il soutient également le principe de l'élaboration d'une directive de la CDF permettant de fixer quelques règles applicables dans l'ensemble des cantons. Il faut toutefois relever qu'une telle directive n'a pas force légale.

Le 3 juillet 2007.

Anfrage QA 3049.07 Antoinette Romanens

(Pauschalbesteuerung im Kanton Freiburg)

Frage

Die Pauschalbesteuerung schafft eine «Sonderkategorie» von Bürgerinnen und Bürgern, die, obwohl sie über ein sehr komfortables Einkommen und Vermögen verfügen, nicht entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zum öffentlichen Gemeinwohl beitragen.

Es handelt sich dabei hauptsächlich um ausländische Personen mit Haupt- oder Zweitwohnsitz in unserem Kanton. Einige dieser Personen üben ihre Haupterwerbstätigkeit nicht in der Schweiz aus, andere kommen in die Schweiz um äusserst lukrative Stellen anzutreten.

Die Geschenke unserer Kantons- und Gemeindebehörden an die Bessergestellten verstärken das Gefühl der Ungerechtigkeit bei den Bürgerinnen und Bürgern:

- Die Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit gleichem Einkommen zahlen vergleichsweise viel höhere Steuern.
- Personen, die ihren Lebensunterhalt unter schwierigen Bedingungen verdienen, sind mit finanziell schwierigen Phasen konfrontiert: Verlust der Arbeitsstelle, grosse Einkommenseinbussen wegen Krankheit, Unfall, Invalidität....
- Diejenigen, die ihre Steuern vorschriftsgemäss entrichten, namentlich jene, denen nach Bezahlung der Steuern nicht mehr viel Geld zur Verfügung bleibt, fühlen sich benachteiligt.

Ich stelle dem Staatsrat somit folgende Fragen:

1. Nach welchen Veranlagungskriterien verfährt der Kanton Freiburg in solchen Fällen?
2. Wie werden die Einkommen solcher Personen bewertet?
3. Wie viele Fälle von Pauschalbesteuerung gibt es im Kanton Freiburg?
4. Welchen Niederlassungsstatus haben diese Ausländerinnen und Ausländer?
5. Besteht beim Erstellen solcher Veranlagungsverfügungen eine Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden und wird nach denselben Grundsätzen vorgegangen?
6. Die Finanzdirektorenkonferenz befasst sich gegenwärtig mit der Pauschalbesteuerung. Welche Haltung vertritt der Kanton Freiburg diesbezüglich und bis wann ist mit einer Entscheidung der Finanzdirektorenkonferenz zu rechnen?

Den 11. Juni 2007.

Antwort des Staatsrates

1./2. Die Besteuerung nach dem Aufwand ist in Artikel 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11) und in Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) geregelt. Die Bestimmung des StHG wurde ins kantonale Recht übernommen und figuriert als Artikel 14 im Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1). Ausserdem wurden für diese Bestimmungen sowohl auf Bundesebene (Verordnung vom 15. März 1993 über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer; SR 642.123) als auch auf Kantonsebene (Beschluss vom 20. März 2001 über die Besteuerung nach dem Aufwand; SGF 631.31) Vollzugsbestimmungen geschaffen. Weiter konkretisiert wurde die Besteuerung nach dem Aufwand schliesslich auch im Kreisschreiben Nr. 9 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 3. Dezember 1993.

Artikel 14 Abs. 1 und 2 DStG bestimmt den Personenkreis, für den eine Besteuerung nach dem Aufwand in Frage kommt, und hat folgenden Wortlaut:

«¹ *Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.*

² *Sind diese Personen nicht Schweizer Bürger, so steht ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu.»*

Bei der Besteuerung nach dem Aufwand bemisst die Steuerbehörde die Steuer nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie. Die betroffenen steuerpflichtigen Personen haben die dafür vorgesehene spezielle Steuererklärung einzureichen. Gemäss Gesetz muss diese Steuer aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechnete Steuer vom Bruttobetrag gewisser Einkommenselemente. Ausserdem muss das massgebende Pauschaleinkommen mindestens dem Fünffachen des Mietzinses oder des Mietwertes entsprechen.

3. In unserem Kanton werden rund 50 steuerpflichtige Personen nach dem Aufwand besteuert.
4. Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 30. August 2006 auf eine Motion Folgendes festgehalten: «Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union können nach den Regeln des Freizügigkeitsabkommens als Erwerbstätige oder Nichterwerbstätige durch Anmeldung bei einer Gemeinde in der Schweiz ihren Wohnsitz gründen. Nichterwerbstätige müssen genügend finanzielle Mittel (über der Anspruchsgrenze für Sozialhilfe) und eine ausreichende Krankenversicherung nachweisen können. Die Aufenthaltsbewilligungen werden in kantonaler Kompetenz erteilt. Wer in einer Schweizer Gemeinde seinen Wohnsitz nimmt, kann nach dem Freizügigkeitsabkommen und der Lex-Koller zu den gleichen Bedingungen Grundstücke erwerben wie Inländer».

Personen aus Drittländern verfügen über eine von der zuständigen eidgenössischen oder kantonalen Behörde ausgestellte Bewilligung.

5. Die Kantonale Steuerverwaltung ist die zuständige Veranlagungsbehörde, und sie trifft – wie für die anderen Steuerveranlagungen auch – von Amtes wegen die für die Veranlagung der einzelnen steuerpflichtigen Person geeigneten Massnahmen (Art. 136 und 138 DStG). So wird die Gemeinde kontaktiert, falls dies nötig ist. Die kantonale Veranlagung ist massgebend für die Erhebung der Gemeindesteuern. Nach Artikel 174 DStG kann der Gemeinderat gegen eine Veranlagungsverfügung Einsprache erheben.
6. Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) diskutiert tatsächlich die Pauschalbesteuerung und informiert regelmässig über den Stand der Diskussionen. Unser Kanton vertritt den gleichen Standpunkt wie die grosse Mehrheit der Kantone und der Bund, er ist nämlich für die Beibehaltung dieser Besteuerungsordnung. Er befürwortet auch den Grundsatz, dass die FDK eine Richtlinie ausarbeitet, in der einige für alle Kantone geltende Regeln festgehalten werden, wobei solchen Empfehlungen allerdings keine Rechtskraft zukommt.

Den 3. Juli 2007.

Question QA 3053.07 Yves Menoud

(projet Votel 06)

Question

Suite à la présentation de Grangeneuve ce printemps où de nombreuses communes ont participé, j'aimerais connaître les intentions exactes du Conseil d'Etat (de la Chancellerie) concernant le projet Votel06.

S'il s'agit de mettre à disposition ce programme à l'ensemble des communes du canton, est-il possible de le faire gratuitement et simplement en utilisant soit des accès sécurisés, soit via une sécurité standard d'Internet.

Le 15 juin 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Dans le courant du mois de mars 2007, les communes ont été conviées à une présentation, à Grangeneuve, du logiciel VotelCOM permettant, à l'échelle communale, le dépouillement bulletin par bulletin pour les élections et votations. A la suite de cette séance d'information, plusieurs communes ont manifesté leur intérêt pour l'acquisition de ce logiciel.

Afin d'étudier la faisabilité de cette requête, la Chancellerie d'Etat a réalisé une enquête auprès des communes fribourgeoises, portant sur leur infrastructure informatique et plus particulièrement sur leur connexion Internet. De cette enquête il ressort que:

- 10% des communes ont encore un accès à Internet via une connexion RNIS;
- 61% ont un accès via ADSL 3500/300 kbit/s et 6% à des vitesses de 300/100 kbit/s;

- le reste, soit 23%, accède à Internet soit par le réseau électrique soit par le télé-réseau.
- plusieurs communes devraient compléter leur infrastructure informatique, soit par l'acquisition de matériel soit par la mise en réseau de leur parc informatique.

Il y a lieu de préciser que l'élément déterminant pour le raccordement est la vitesse d'envoi des données, c'est-à-dire le deuxième nombre des vitesses annoncées par les opérateurs (p. ex 300/100 kbit/s). Dès lors, nous avons dû constater que ces vitesses sont faibles dans une majorité de communes et ne permettent pas de garantir le bon déroulement, en temps réel, d'un dépouillement bulletin par bulletin. Pour mener à bien ce projet, des montants importants – non prévus dans les budgets – devraient être engagés pour l'acquisition de matériel, la sécurité et la formation des utilisateurs. Par ailleurs, cet investissement ne pourrait plus être valorisé avant 2011, date des prochaines élections générales.

A ce constat vient s'ajouter le fait qu'à l'heure actuelle, le fournisseur de la solution VotelCOM n'est pas en mesure de garantir que l'augmentation de la charge, produite par les transactions d'un grand nombre de communes, puisse être absorbée par les infrastructures réseau en place à l'Etat de Fribourg.

Par conséquent, pour toutes les raisons évoquées ci-avant, la Chancellerie d'Etat a renoncé à mettre à disposition des communes de manière généralisée le logiciel VotelCOM pour les élections fédérales de 2007. Les communes pilotes équipées actuellement du logiciel continueront les tests en grandeur réelle.

Toutes les communes du canton ont été informées durant l'été de cette décision et quelques-unes d'entre elles, disposant d'un accès à Internet suffisamment performant, ont été rajoutées à la liste des communes pilotes pour les élections fédérales 2007.

En ce qui concerne la deuxième partie de la question, il convient de préciser que le logiciel VotelCOM ne peut pas être considéré comme une simple application Internet. Il s'agit d'un élément du système de dépouillement de l'Etat de Fribourg et, de ce fait, il doit offrir un niveau de sécurité maximal afin d'éviter tout risque de piratage des données ou d'usurpation de l'identité d'une commune. Une infrastructure de sécurité pour le lien avec l'ensemble des communes fribourgeoises est prévue à moyen terme pour différentes applications informatiques. Au vu des équipements actuels des communes et des ressources humaines et financières disponibles tant auprès d'elles que de l'Etat de Fribourg, il n'est pas envisageable de réaliser cette infrastructure à court terme pour les élections fédérales 2007. La question de la prise en charge des frais de cette extension devra être réglée au moment de sa réalisation.

Le 4 septembre 2007.

Anfrage QA 3053.07 Yves Menoud

(Projet Votel 06)

Frage

Nachdem das Projekt Votel06 diesen Frühling in Grange-neuve im Beisein zahlreicher Gemeinden vorgestellt wurde, möchte ich wissen, welche Absichten der Staats-

rat (die Staatskanzlei) mit diesem Projekt Votel06 genau verfolgt.

Wenn dieses Programm allen Gemeinden im Kanton zur Verfügung gestellt werden soll, ist es möglich, dass dies für die Gemeinden gratis ist und der Zugriff entweder über einen gesicherten Zugang oder einen Sicherheitsstandard von Internet erfolgen kann?

Den 15. Juni 2007.

Antwort des Staatsrats

Im März 2007 wurden die Gemeinden zu einer Vorstellung der Software VotelCOM in Grangeneuve eingeladen; mit dieser Software können auf Gemeindeebene bei Wahlen und Abstimmungen die Stimmzettel einzeln ausgezählt werden. Nach dieser Informationssitzung haben mehrere Gemeinden Interesse für die Anschaffung dieser Software gezeigt.

Um zu untersuchen, ob diesen Gesuchen entsprochen werden kann, hat die Staatskanzlei bei den Gemeinden eine Untersuchung über die Informatikinfrastruktur und ganz besonders über den Internetzugang durchgeführt. Diese Umfrage zeigte folgende Ergebnisse:

- 10% der Gemeinden haben noch einen Internetzugang über eine ISDN-Verbindung;
- 61% haben einen Zugang über ADSL 3500/300 kbit/s und 6% mit Geschwindigkeiten von 300/100 kbit/s;
- die restlichen 23% greifen entweder über das elektrische Netz oder über das Kabelfernsehen auf Internet zu;
- mehrere Gemeinden müssten ihre Informatik-Infrastruktur entweder durch die Anschaffung von Informatikmaterial oder durch die Vernetzung ihrer Computer ergänzen.

Es sei darauf hingewiesen, dass das entscheidende Element für den Anschluss die Geschwindigkeit beim Versenden der Daten ist, d. h. die zweite Zahl bei den Geschwindigkeiten, die von Providern angegeben werden (z. B. 300/100 kbit/s). Wir mussten feststellen, dass diese Geschwindigkeiten in den Gemeinden mehrheitlich zu niedrig sind, so dass der Ablauf der Auszählung aller Wahlzettel in Echtzeit nicht garantiert werden kann. Bedeutende Beträge – die in den Voranschlägen nicht enthalten sind – müssten für die Anschaffung von Material, die Sicherheit und die Anwenderschulung investiert werden, um dieses Projekt erfolgreich durchführen zu können. Diese Investitionen würden ausserdem erst 2011, dem nächsten Termin für die allgemeinen Wahlen, Früchte tragen.

Dazu kommt noch, dass zurzeit der Lieferant der Lösung VotelCOM nicht garantieren kann, dass die Mehrbelastung, die sich aus dem grossen Umfang transferierter Daten einer grossen Zahl von Gemeinden ergibt, von den Netzinfrastrukturen des Staates Freiburg aufgefangen werden kann.

Aus den oben erwähnten Gründen hat die Staatskanzlei darauf verzichtet, den Gemeinden für die eidgenössischen Wahlen 2007 die Software VotelCOM flächendeckend zur Verfügung zu stellen. Die Pilotgemeinden, die bereits über die Software verfügen, fahren mit den Tests im Massstab 1:1 weiter.

Dieser Entscheid wurde im Sommer allen Gemeinden im Kanton mitgeteilt, und einige von denjenigen, die über

einen genügend leistungsfähigen Internetzugang verfügen, wurden in die Liste der Pilotgemeinden für die eidgenössischen Wahlen 2007 aufgenommen.

Was den zweiten Teil der Anfrage anbelangt, muss man darauf hinweisen, dass man die Software VotelCOM nicht einfach als Internet-Anwendung betrachten kann. Es handelt sich um ein Element des Auszahlungssystems des Staates Freiburg, und deshalb muss die Software das höchste Sicherheitsniveau aufweisen; man muss verhindern, dass die Daten oder die Identität einer Gemeinde missbraucht werden. Mittelfristig ist für verschiedene Informatik-Anwendungen eine Sicherheitsinfrastruktur für die Verbindung zu allen Freiburger Gemeinden geplant. Angesichts der bestehenden Einrichtungen der Gemeinden und der bei den Gemeinden und beim Staat Freiburg verfügbaren personellen und finanziellen Mittel ist es nicht möglich, diese Infrastruktur kurzfristig für die eidgenössischen Wahlen 2007 zu schaffen. Die Frage, wer die Kosten für diesen Ausbau der Infrastruktur trägt, muss zum Zeitpunkt der Realisierung beantwortet werden.

Den 4. September 2007.

Question QA 3055.07 Nadine Gobet

(procédure d'expulsion contre les délinquants récidivistes et dangereux d'origine étrangère)

Question

Le canton de Fribourg a connu récemment des événements graves sous forme de violences physiques et sexuelles, notamment à Schmitten, en ville de Fribourg et à Bulle. Plusieurs agressions commises en bandes, principalement par des délinquants d'origine étrangère, ont engendré des séquelles durables pour des victimes traumatisées.

L'immense majorité de la communauté étrangère vivant dans le canton est parfaitement intégrée et participe au rayonnement économique, social et culturel de notre région. Malgré les efforts de prévention et les sanctions pénales prononcées, une faible majorité de délinquants étrangers, récidivistes et dangereux, troublent néanmoins régulièrement la sécurité publique par des actes inqualifiables.

La Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (LSEE) permet à l'autorité administrative de prononcer une expulsion contre un délinquant étranger qui donne lieu à des plaintes graves, lorsque ses actes permettent de conclure qu'il ne veut pas s'adapter à l'ordre établi dans le pays qui lui offre l'hospitalité ou qu'il n'en est pas capable.

Au vu de ce qui précède, je me permets de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes:

1. Lorsque les conditions fixées dans la Loi fédérale (LSEE) sont réunies, le Conseil d'Etat soutient-il le principe que le Service de la population et des migrants (SPoMi) puisse prononcer une expulsion administrative à l'encontre d'un délinquant récidiviste et dangereux d'origine étrangère?
2. Le SPoMi dispose-t-il d'une organisation interne appropriée pour analyser efficacement les informations

spécifiques des autorités et de la Police cantonale ainsi que pour prendre les décisions adéquates dans des délais raisonnables?

Le 19 juin 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

La première réponse à opposer aux actes de violence visés par la députée Gobet réside dans l'application rigoureuse du droit pénal par les autorités judiciaires. Ensuite, lorsqu'une condamnation pénale d'une certaine gravité est prononcée à l'encontre d'un ressortissant étranger, l'autorité cantonale compétente (en l'occurrence le Service de la population et des migrants, SPoMi) examine d'office si une expulsion administrative peut et doit être prononcée. Une expulsion ne peut toutefois intervenir qu'après l'entrée en force du jugement pénal.

En vertu de l'article 10 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), un étranger peut notamment être expulsé s'il a été condamné par une autorité judiciaire pour crime ou délit. L'expulsion ne sera prononcée que si elle paraît appropriée à l'ensemble des circonstances (art. 11 al. 3 LSEE) et qu'elle respecte le principe de la proportionnalité.

Pour apprécier ce qui est équitable, l'autorité compétente tiendra notamment compte de la gravité de la faute commise par l'étranger, de la durée de son séjour en Suisse et du préjudice qu'il aurait à subir avec sa famille du fait de l'expulsion; si une expulsion paraît fondée, mais qu'en raison des circonstances, elle ne soit pas opportune, l'étranger sera menacé d'expulsion (art. 16 al. 3 du règlement d'exécution de la LSEE; RSEE). Si le motif d'expulsion tient dans la commission d'une infraction, la peine infligée par le juge pénal est le premier critère servant à évaluer la gravité de la faute et à peser les intérêts. Le risque de récidive est également un facteur important qui doit s'apprécier d'autant plus rigoureusement que les faits reprochés sont graves. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, une condamnation à deux ans de privation de liberté constitue la limite à partir de laquelle, en général, il y a lieu de prononcer une expulsion (cf. notamment arrêt 2A.121/2005). Cette limite n'est cependant pas absolue. En l'occurrence, plus un ressortissant étranger a résidé longtemps en Suisse, plus les liens noués dans notre pays sont intenses, plus les exigences sont élevées pour que l'expulsion puisse être prononcée. Une différence doit en outre être faite entre le ressortissant étranger arrivé en Suisse à l'âge adulte et celui qui est né ou a grandi dans notre pays. Dans un arrêt rendu tout récemment, le Tribunal fédéral a aussi précisé qu'une expulsion de Suisse ne constitue pas un obstacle absolu à un retour ultérieur dans ce pays (arrêt 2A.61/2007; cas d'un ancien délinquant ayant entre-temps épousé une Suisseuse et n'ayant plus commis d'infractions pénales depuis 13 ans).

Fondés sur la législation fédérale et la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces principes lient les autorités cantonales dans leur pouvoir d'appréciation.

Les questions soulevées par la députée Gobet appellent les réponses suivantes:

1. En vertu de la loi d'application de la LSEE (RSF 114.22.1), le Service de la population et des migrants est l'autorité cantonale compétente pour rendre les décisions prévues par la législation fédérale en matière de séjour et d'établissement des étrangers. Il appartient

dès lors au SPoMi de rendre les décisions en matière d'expulsion administrative. Celles-ci peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif puis, le cas échéant, au Tribunal fédéral. Dans la mesure où le droit de recourir contre la décision cantonale ne revient pas seulement à la personne intéressée, mais également à l'Office fédéral des migrations (ODM), l'activité de l'autorité cantonale est soumise à un double contrôle.

Dans l'exercice de ses tâches et compétences légales, le SPoMi applique la législation fédérale en tenant rigoureusement compte des principes énoncés ci-dessus. Ainsi, lorsque les conditions légales sont remplies, le SPoMi rend une décision d'expulsion.

2. Le Service de la population et des migrants dispose d'une organisation adéquate pour traiter efficacement ces situations. L'instruction des dossiers est assurée par le secteur concerné de police des étrangers. L'appréciation de l'ensemble des circonstances et la préparation de la décision sont confiées par la suite à un juriste du Service. Cette même juriste suit le cas jusqu'à l'issue d'une éventuelle procédure de recours auprès du Tribunal administratif ou du Tribunal fédéral. En fin de processus, un secteur du service spécialisé dans l'exécution des renvois assure la mise en œuvre concrète de l'expulsion.

Le délai nécessaire au SPoMi pour rendre une décision en la matière dépend de la durée des investigations qu'exige la situation d'espèce. Ce délai peut fortement varier, notamment en fonction de la durée des procédures pénales. Dans des cas tels que ceux dont il est question, un examen en vue d'une expulsion administrative ne peut en effet s'envisager qu'au regard de condamnations définitives laissant apparaître la gravité des délits commis. L'examen est donc engagé à réception des jugements déterminants. L'article 15 RSEE prévoit à cet égard l'obligation faite aux autorités judiciaires de communiquer à la police cantonale des étrangers les jugements susceptibles d'entraîner une mesure d'expulsion. Ces jugements sont généralement adressés d'office au SPoMi. S'agissant des faits commis par des mineurs, les jugements doivent par contre être requis par le SPoMi auprès de la Chambre pénale des mineurs, laquelle décide de leur communication.

Le 21 août 2007.

Anfrage QA 3055.07 Nadine Gobet

(Ausweisung von gefährlichen Wiederholungstätern ausländischer Herkunft)

Anfrage

Im Kanton Freiburg sind in letzter Zeit schwere Vorfälle von körperlicher und sexueller Gewalt bekannt geworden, z.B. in Schmiten, in der Stadt Freiburg und in Bulle. Mehrere, bandenmässig begangene Gewalttaten, hauptsächlich durch eine Täterschaft ausländischer Herkunft, haben bei den traumatisierten Opfern langfristige Auswirkungen zur Folge.

Die überwiegende Mehrheit der im Kanton Freiburg lebenden Ausländerinnen und Ausländer ist bestens integriert und nimmt am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in unserer Region teil. Ungeachtet der

präventiven Massnahmen und der verhängten Strafsanktionen stört jedoch eine kleine Minderheit von ausländischen Straftätern, die vorbestraft und gefährlich sind, regelmässig die innere Sicherheit durch unerhörte Taten.

Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) erlaubt der zuständigen Verwaltungsbehörde, ausländische Straftäter aus der Schweiz auszuweisen, falls diese schwere Delikte begangen haben und davon auszugehen ist, dass diese Personen sich nicht an die geltende Ordnung in ihrem Gastland anpassen können oder wollen.

In diesem Sinne erlaube ich mir, dem Staatsrat folgende Fragen zu unterbreiten:

1. Teilt der Staatsrat die Ansicht, dass das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) Ausweisungsverfügungen für gefährliche Wiederholungstäter ausländischer Herkunft verhängen kann, wenn alle im Bundesgesetz (ANAG) festgehaltenen Bedingungen erfüllt sind?
2. Verfügt das BMA über eine interne Organisation, welche die effiziente Auswertung von behördlichen und polizeilichen Informationen gewährleistet und angemessene Entscheidungen innert nützlicher Frist erlaubt?

Den 19. Juni 2007.

Antwort der Staatsrates

Die vorrangige Massnahme gegen die von Grossrätin Gobet geschilderten Gewalttaten besteht in einer rigorosen Anwendung des Strafrechts durch die Justizbehörden. Falls ein ausländischer Straftäter rechtskräftig verurteilt wurde, klärt sodann die zuständige kantonale Behörde (in diesem Fall das Amt für Bevölkerung und Migration, BMA) je nach der Schwere des Delikts von Amtes wegen ab, ob eine Ausweisung verhängt werden kann oder muss. In jedem Fall kann eine Ausweisung erst nach Inkrafttreten eines Strafurteils erfolgen.

Gestützt auf Artikel 10 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer kann ein Ausländer ausgewiesen werden, wenn er von einer Justizbehörde wegen eines Verbrechens oder eines Vergehens verurteilt worden ist. Die Ausweisung wird nur ausgesprochen, wenn diese der Gesamtheit der Umstände entsprechend angemessen erscheint (Art. 11 Abs. 3 ANAG) und wenn sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berücksichtigt.

Um dies angemessen zu bewerten, berücksichtigt die zuständige Behörde insbesondere die Schwere des durch den Ausländer begangenen Vergehens, seine bisherige Aufenthaltsdauer in der Schweiz und den Nachteil, den er mit seiner Familie erleiden müsste, falls er ausgewiesen würde; wenn eine Ausweisung zwar begründet, aber aufgrund der Umstände nicht opportun erscheint, wird dem Ausländer eine Ausweisung angedroht (Art. 16 Abs. 3 der Vollziehungsverordnung zum ANAG; ANAV). Falls der Ausweisungsgrund eine Straftat ist, dient die durch ein Strafgericht verhängte Strafe als erstes Kriterium, um die Schwere eines Vergehens festzustellen und die allgemeinen Interessen abzuwägen. Das Risiko einer Wiederholungstat ist ebenfalls ein wichtiger Faktor, der bei gravierenden Delikten umso stärker betrachtet werden muss. Nach der herrschenden Rechtsprechung des Bundesgerichts stellt eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von 2 Jahren die Grenze dar, ab welcher im

Allgemeinen eine Ausweisung verhängt wird (vgl. u.a. Entscheid 2A.121/2005). Allerdings ist diese Grenze nicht absolut. Die Anforderungen an eine Ausweisung desto höher zu gewichten sind, umso länger ein Ausländer in der Schweiz residiert und somit sein Beziehungsnetz in unserem Land verfestigt hat. Des Weiteren muss unterschieden werden zwischen dem Ausländer, der im Erwachsenenalter in die Schweiz gekommen ist und demjenigen, der in der Schweiz geboren oder aufgewachsen ist. In einem kürzlich veröffentlichten Entscheid hat das Bundesgericht zudem festgehalten, dass eine Ausweisung aus der Schweiz kein dauerhaftes Hindernis für eine spätere Rückkehr in dieses Land darstellt (Entscheid 2A.61/2007; Fall eines früheren Straftäters, der unterdessen eine Schweizerin geheiratet hat und der seit 13 Jahren nicht mehr straffällig geworden ist).

Die kantonalen Behörden sind in ihrem Ermessensspielraum an diese Vorgaben, welche auf der Bundesgesetzgebung und der Rechtsprechung des Bundesgerichts basieren, gebunden.

Die Fragen von Grossrätin Gobet können wie folgt beantwortet werden:

1. Aufgrund des Ausführungsgesetzes zum ANAG (SGF 114.22.1) ist das Amt für Bevölkerung und Migration die zuständige kantonale Behörde, in Sachen Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Das BMA hat demzufolge alle in der einschlägigen Bundesgesetzgebung vorgesehenen Entscheide zu fällen und namentlich auch Ausweisungen auszusprechen. Diese können beim Verwaltungsgericht angefochten werden, gegebenenfalls beim Bundesgericht. Insofern als das Rekursrecht gegen die kantonale Verfügung nicht nur der betreffenden Person zusteht, sondern auch dem Bundesamt für Migration (BAM), unterliegen die Entscheide der kantonalen Behörde einer doppelten Kontrolle.

In der Ausübung seiner gesetzlichen Aufgaben und Kompetenzen wendet das BMA das Bundesgesetz an, indem es den obgenannten Grundsätzen streng Rechnung trägt. Falls die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind, verhängt das BMA somit eine Ausweisung.

2. Das Amt für Bevölkerung und Migration verfügt über eine entsprechende Organisationsstruktur zur effizienten Bearbeitung solcher Angelegenheiten. Die Untersuchung der Akten wird durch die entsprechende Abteilung der Fremdenpolizei gewährleistet. Die Bewertung der Gesamtsituation und die Vorbereitung des Entscheides werden danach einer Amtsjuristin anvertraut. Dieselbe Juristin verfolgt den Fall bis zum Ausgang eines eventuellen Beschwerdeverfahrens beim Verwaltungsgericht resp. beim Bundesgericht. Nach Prozessende gewährleistet eine Abteilung des Spezialdienstes für Ausschaffungen die konkrete Umsetzung der Ausweisungsverfügung.

Die vom BMA benötigte Frist zur Beschlussfassung hängt von der Untersuchungsdauer der jeweiligen Angelegenheit ab. Diese Frist kann stark variieren, insbesondere in Bezug auf die Dauer der Strafverfahren. In Fällen, wie sie hier zur Diskussion stehen, kann die Überprüfung einer allfälligen Ausweisung in der Tat erst nach einer endgültigen Verurteilung, welche die Schwere eines begangenen Vergehens aufzeigt, vorgenommen werden. Die Überprüfung wird folglich nach Empfang der rechtskräftigen Urteile eingeleitet. Artikel 15 ANAV verpflichtet deshalb die Justizbehörden,

der kantonalen Fremdenpolizei, die Urteile, welche ein Ausweisungsverfahren nach sich ziehen könnten, zu übermitteln. Im Allgemeinen werden diese Urteile dem BMA von Amtes wegen überwiesen. Bei Straftaten von Minderjährigen müssen die Urteile hingegen vom BMA bei der Jugendstrafkammer, welche über deren Weiterleitung entscheidet, angefordert werden.

Den. 21. August 2007.

Question QA 3059.07 Moritz Boschung

(contournement de Düdingen)

Question

Des informations parfois contradictoires circulent au sujet du contournement de Düdingen. Une clarification rapide serait dans l'intérêt du projet:

D'une part, le Conseiller d'Etat responsable du dossier Georges Godel et l'Ingénieur cantonal Claude Morzier ont affirmé lors de la séance d'information de la commune de Düdingen du 4 juin que pour le contournement de Düdingen seule pouvait entrer en ligne de compte la variante V2 (Jetschwil – tunnel de Zelg – passage sur l'autoroute – direction Ottisberg – jonction autoroute nord). De même, c'est cette variante qui figure dans le projet d'agglomération de Fribourg. Le tracé est déjà défini dans ses grandes lignes et la commune prévoit les réservations de terrain au plan d'aménagement. Un devis (au minimum 70 millions de francs) a été établi.

D'autre part et pour donner suite à l'acceptation du postulat Christine Bulliard-Marbach/Nicolas Bürgisser, le Grand Conseil a voté un crédit de 500 000 francs afin que puisse être réalisée une «étude pour la Basse Singine» (délimitée par: la Sarine à l'ouest, la Singine au nord, la frontière cantonale à l'est et la route Fribourg-Tafers-Heitenried au sud). A propos des objectifs de cette étude, le Conseil d'Etat énumère entre autres les points suivants dans son message: «Les objectifs partiels sont de déterminer les parts de trafic de transit, d'origine–destination et interne, tant au périmètre de l'étude que dans la traversée de Flamatt. Il s'agit d'examiner la faisabilité et l'opportunité d'une liaison Berg–A12 à Fillistorf, ainsi que son impact sur l'objectif général. Il faut examiner l'apport d'une telle variante pour le remplacement du projet de contournement de Düdingen. Les mandataires [de l'étude] sont invités à générer d'autres variantes et à comparer toutes les variantes selon une analyse de valeur d'utilité reflétant les composantes du développement durable. L'élaboration de variantes comprend notamment la liaison Berg–A12 à Fillistorf, l'utilisation du tracé actuel de l'A12 (en situation) à travers Flamatt, des variantes indépendantes de l'A12.»

Dans un souci de sécurité en matière de planification et de clarté au niveau des directives permettant de trouver – d'une manière coordonnée, efficace, rapide et à meilleur prix – une solution optimale pour les problèmes de trafic dans la Basse Singine, je pose les questions suivantes:

1. Qu'en est-il du contournement de Düdingen: le Conseil d'Etat poursuivra-t-il uniquement la variante V2 en tant que variante définitive, comme cela a été annoncé, ou compte-t-il attendre les résultats de l'étude de circulation avant de prendre une décision?

2. Que se passera-t-il si l'étude devait se prononcer en faveur d'autres variantes que la variante V2?
3. Quand les résultats de l'étude de circulation seront-ils disponibles?

Le 28 juin 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage le souci du député Moritz Boschung concernant la nécessité de trouver, de manière coordonnée, efficace, rapide et à meilleur prix, une solution optimale pour les problèmes de trafic dans la Basse Singine.

Il répond comme suit aux questions posées:

1. Quatre variantes ont été étudiées. La seule variante actuellement retenue pour le contournement de Düdingen est la variante V2, d'entente avec la commune. Il n'est pas prévu d'autres variantes.
2. La variante V2 sera comparée avec un nouveau tracé entre Berg et Fillistorf. Comme indiqué dans le *Message N° 293 au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour les études et acquisitions de terrain du réseau routier cantonal pour les années 2006 à 2011*, le Conseil d'Etat confirme qu'il y a lieu d'examiner les conséquences d'une telle liaison Berg–Fillistorf en rapport avec le projet de contournement de Düdingen. Il y a lieu de préciser toutefois que la réalisation d'une telle liaison nécessiterait l'accord de la Confédération étant donné qu'elle impliquerait une jonction avec l'autoroute A12.
3. Les résultats de l'étude de circulation sur la comparaison de la variante V2 avec la liaison Berg–Fillistorf seront disponibles à la fin de l'année 2007.

Le 21 août 2007.

Anfrage QA 3059.07 Moritz Boschung

(Umfahrung Düdingen)

Anfrage

Bezüglich der Umfahrungsstrasse von Düdingen liegen unterschiedliche Informationen vor, die im Interesse der Sache einer möglichst baldigen Klärung bedürfen:

Einerseits haben sich der zuständige Staatsrat Georges Godel und der Kantonsingenieur Claude Morzier am 4. Juni anlässlich des Informationsabends der Gemeinde Düdingen zum Leitbild der Gemeinde dahingehend geäußert, dass die Abklärungen ergeben hätten, dass für die Umfahrung von Düdingen einzig die Umfahrungsstrasse V2 (Jetschwil – Tunnel bei Zelg – Autobahnüberführung – Richtung Ottisberg – Autobahnzubringer Nord) in Frage kommen könne. Im gleichen Sinn figuriert diese Variante auch im Agglomerationsprogramm der Agglomeration Freiburg. Die Arbeiten sind so weit fortgeschritten, dass das Trasse bereits in groben Zügen feststeht und die Gemeinde die notwendigen Landesreservierungen in der Ortsplanung vorsieht. Auch eine Kostenschätzung (mindesten 70 Mio. Franken) liegt bereits vor.

Andererseits hat der Grosse Rat im vergangenen Herbst als Folge der Annahme eines entsprechenden Postulates von Nicolas Bürgisser und Christine Bulliard-Marbach einen

Kredit von 500 000 Franken für die Ausarbeitung einer Verkehrsstudie für den unteren Sensebezirk gesprochen (Perimeter: Saane im Westen, Sense im Norden, Kantonsgrenze im Osten, Strasse Freiburg–Tafers–Heitenried im Süden). Als Ziel dieser Studie wird in der Botschaft des Staatsrates u. a. wortwörtlich festgehalten: Dank der Studie sollen die Verkehrsanteile des Durchgangs-, des Quell-Ziel- sowie des Binnenverkehrs ermittelt werden – und zwar sowohl für den Studienperimeter als auch für die Ortsdurchfahrt von Flamatt. Als weiteres Teilziel soll die Machbarkeit und Zweckmässigkeit einer Strassenverbindung zwischen Berg und der A12 in Fillistorf untersucht werden. Auch der Einfluss einer solchen Verbindung auf das allgemeine Ziel gilt es zu evaluieren. Und schliesslich soll geprüft werden, inwieweit eine solche Variante die Umfahrung von Düdingen überflüssig machen würde. Die Auftragnehmer [der Verkehrsstudie] sind aufgefordert, weitere Varianten auszuarbeiten und alle Varianten in Bezug auf deren Nutzen für die nachhaltige Entwicklung zu vergleichen. Gegenstand der auszuarbeitenden Varianten sind insbesondere die Verbindung Berg–A12 (Fillistorf), die Verwendung des aktuellen Trassees der A12 (Situation) durch Flamatt sowie von der A12 unabhängige Varianten.»

Im Interesse der Planungssicherheit und einer klaren Planungsvorgabe, die es ermöglicht, koordiniert, effizient, kostengünstig und zeitsparend optimale Lösungen für die Verkehrsprobleme im unteren Sensebezirk zu erarbeiten, stelle ich folgende Fragen:

1. Was gilt jetzt bezüglich Umfahrung von Düdingen: Wird, wie der Staatsrat dies bekannt gegeben hat, die Umfahrung von Düdingen gemäss V2 als definitive Variante weiterverfolgt oder werden die Ergebnisse der laufenden Verkehrsstudie abgewartet?
2. Was geschieht im Fall, dass die Verkehrsstudie zu andern Vorschlägen als der Variante V2 kommen sollte?
3. Bis wann sind die Resultate der Verkehrsstudie zu erwarten?

Den 28. Juni 2007.

Antwort des Staatsrats

Wie Grossrat Moritz Boschung ist auch der Staatsrat bestrebt, auf koordinierte, effiziente, kostengünstige und zeitsparende Weise eine optimale Lösung für die Verkehrsprobleme im unteren Sensebezirk zu finden.

Der Staatsrat kann wie folgt auf die gestellten Fragen antworten:

1. Es wurden vier Varianten untersucht. Im Einverständnis mit der Gemeinde wurde beschlossen, einzig die Variante V2 für die Umfahrung von Düdingen weiterzuverfolgen. Es sind keine anderen Varianten vorgesehen.
2. Die Variante V2 wird mit einer neuen Verbindung zwischen Berg und Fillistorf verglichen werden. Wie bereits in der *Botschaft* Nr. 293 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über einen Verpflichtungskredit für Studien und Landerwerb der Kantonsstrassen in den Jahren 2006–2011 erwähnt, ist zu prüfen, wie sich eine solche Verbindung im Zusammenhang mit der Umfahrung von Düdingen auswirken würde. Auf jeden Fall kann diese Verbindung nur mit der Zustimmung des Bundes gebaut werden,

da auch die A12 (Anschluss für die neue Verbindung) betroffen wäre.

3. Die Resultate dieser Verkehrsstudie (Vergleich zwischen der Umfahrvvariante V2 und der Verbindung Berg–Fillistorf) sollten Ende 2007 vorliegen.

Den 21. August 2007.

Question QA 3060.07 Jean-Pierre Dorand

(l'avenir du couvent des Augustins)

Question

Les Archives de l'Etat ont déménagé et le couvent des Augustins est disponible pour une nouvelle utilisation. Le Conseil d'Etat, dans ses réponses à des questions, évoque une rocade qui verrait le Service des biens culturels aller à la Commanderie de Saint-Jean et le Tribunal cantonal venir aux Augustins, ce qui le ramènerait dans la capitale, son site selon la Constitution cantonale.

Le problème est qu'un bâtiment inoccupé vieillit rapidement et mal. Une certaine urgence voudrait que l'on passe du stade des intentions et des projets à celui des réalisations concrètes qui verront ce magnifique bâtiment médiéval servir aux besoins de l'Etat du XXI^e siècle.

Je pose dès lors les questions suivantes:

1. Quelles mesures sont-elles prises actuellement pour protéger le bâtiment du couvent des Augustins (chauffage, danger d'incendie, protection contre l'eau et l'humidité, malveillance)?
2. Dans quels délais ce bâtiment va-t-il être transformé afin d'être utile à l'administration cantonale?

Le 6 juillet 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est très soucieux de la situation dans laquelle se trouve le prieuré des Augustins. Il répond de la manière suivante aux questions posées.

1. *Quelles mesures sont-elles prises actuellement pour protéger le bâtiment du couvent des Augustins (chauffage, danger d'incendie, protection contre l'eau et l'humidité, malveillance)?*

Depuis le déménagement à la fin de l'année 2003 des Archives de l'Etat à la route des Arsenaux 17 à Fribourg, les locaux du prieuré des Augustins sont certes restés sans affectation, mais ils ont été utilisés temporairement comme dépôt pour les services de l'Etat.

Le Service des biens culturels occupe une partie du bâtiment, à savoir l'aile est sur trois niveaux. Sa présence est un gage de sécurité et la situation ne saurait être comparée à un immeuble inoccupé vieillissant rapidement et mal.

Les mesures de sécurité élémentaires existent dans le sens où les locaux sont chauffés, qu'ils sont équipés d'une détection incendie, qu'il n'y a pas d'infiltration d'eau et que la surveillance est assurée par la présence du service précité.

2. *Dans quels délais ce bâtiment va-t-il être transformé afin d'être utile à l'administration cantonale?*

Des études portant sur la réaffectation de l'immeuble sont en cours en ayant pour objectif un équilibre entre le programme des locaux et la capacité du bâtiment à le satisfaire. Suivant les principes de sa politique immobilière, le Conseil d'Etat souhaite occuper prioritairement les bâtiments dont l'Etat est propriétaire pour satisfaire aux besoins de ses unités administratives. C'est pourquoi il examine d'y installer le Tribunal cantonal unifié (Tribunal cantonal et Tribunal administratif). Cette solution doit encore faire l'objet de vérification quant à sa faisabilité. Elle nécessiterait le déménagement du Service des biens culturels prévu à la Commanderie de Saint-Jean. Il faut noter que ce bâtiment a dans sa plus grande partie une structure de dépôt et qu'un changement d'affectation en surface administrative, quel que soit le service qui l'occupera, engendrera des travaux importants. Les montants pour les études et la réalisation figurent au plan financier de la législature 2007–2011.

Le prieuré des Augustins comprend également l'église de St-Maurice dont les travaux de restauration ont été estimés à quelque 8,5 millions de francs. Ils revêtent une certaine urgence compte tenu de la dégradation de l'état de conservation.

Le 28 août 2007.

Anfrage QA 3060.07 Jean-Pierre Dorand

(Die Zukunft des Augustinerklosters)

Anfrage

Das Staatsarchiv ist aus dem Augustinerkloster ausgezogen. Dieses Gebäude kann somit umgenutzt werden. Der Staatsrat hat in verschiedenen Antworten auf Anfragen vom Grossen Rat die geplante Rochade erwähnt, bei der das Amt für Kulturgüter in die Johanniterkomturei und das Kantonsgericht in das Augustinerkloster einziehen würde. Dadurch hätte es – in Einklang mit der Kantonsverfassung – seinen Sitz wieder im Hauptort des Kantons.

Das Problem ist, dass leere Gebäude schnell und schlecht altern. So sollte nicht länger zugewartet, sondern nach den Absichtserklärungen zur Tat geschritten werden, damit dieses wunderschöne, mittelalterliche Gebäude auch vom Staat des 21. Jahrhunderts genutzt werden kann.

Konkret habe ich folgende Fragen:

1. Wie wird das Augustinerkloster derzeit geschützt (Heizung, Brandgefahr, Wasser und Feuchtigkeit, vorsätzliche Beschädigung)?
2. Welche Fristen sind vorgesehen für den Umbau dieses Gebäudes im Hinblick auf dessen Nutzung durch die Kantonsverwaltung?

Den 6. Juli 2007.

Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat nimmt die Situation des Augustinerklosters sehr ernst und kann wie folgt auf die gestellten Fragen antworten:

1. *Wie wird das Augustinerkloster derzeit geschützt (Heizung, Brandgefahr, Wasser und Feuchtigkeit, vorsätzliche Beschädigung)?*

Es stimmt, dass die Räumlichkeiten des Augustinerklosters nach dem Umzug Ende 2003 des Staatsarchivs an die Zeughausstrasse 17 ohne Zweckbestimmung geblieben sind. Immerhin wurden sie aber vorläufig von den staatlichen Dienststellen als Lagerraum genutzt.

Das Amt für Kulturgüter nutzt einen Teil des Gebäudes (drei Stockwerke des Ostflügels). Diese Präsenz ist ein Garant für die Sicherheit. Auch kann die Lage nicht mit derjenigen eines leerstehenden Gebäudes, das schnell und schlecht altert, verglichen werden.

Die Räume werden geheizt, sie sind mit Brandmeldeanlagen versehen, es dringt kein Wasser ein und das Amt für Kulturgüter stellt die Überwachung sicher. Damit ist ein gewisser Schutz für das Gebäude gewährleistet.

2. Welche Fristen sind vorgesehen für den Umbau dieses Gebäudes im Hinblick auf dessen Nutzung durch die Kantonsverwaltung?

Derzeit wird die Umnutzung des Gebäudes untersucht. Ziel ist, ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem Raumprogramm einerseits und der Fähigkeit des Gebäudes, dem Raumprogramm zu entsprechen, andererseits. Mit seiner Immobilienpolitik will der Staatsrat, dass in erster Linie staatseigene Gebäude genutzt werden, um die Bedürfnisse seiner Verwaltungseinheiten zu befriedigen. Deshalb erwägt er die Möglichkeit, das vereinigte Kantonsgericht (Zusammenlegung von Kantons- und Verwaltungsgericht) in diesem Gebäude unterzubringen. Noch muss die Machbarkeit dieser Lösung geprüft werden. Ausserdem wird zuvor das Amt für Kulturgüter wie geplant in die Johanniterkomturei umziehen müssen. Dem ist anzufügen, dass das Gebäude grösstenteils die Struktur eines Lagerraums aufweist. Dies bedeutet, dass die Umnutzung als Verwaltungsgebäude gewichtige Arbeiten erfordern wird – unabhängig von der Dienststelle, die einziehen soll. Die Beträge für die Studien und die Realisierung sind bereits im Finanzplan für die Legislaturperiode 2007–2011 vorgesehen.

Zum Augustinerkloster gehört auch die Pfarrkirche St. Moritz, deren Sanierung auf rund 8,5 Millionen Franken veranschlagt wurde. Angesichts des Zustands der Kirche sind diese Arbeiten relativ dringend.

Den 28. August 2007.

Question QA 3061.07 Jean-Pierre Dorand

(devenir des terrains de Gottéron-Village)

Question

Les récents développements intervenus font douter de la réalisation à court terme des projets sis sur les terrains de Gottéron-Village. Ces terrains, propriétés de la Bourgeoisie de Fribourg, sont d'une importance stratégique pour l'agglomération et tout le canton. Ils sont heureusement en mains publiques.

Bien placés, facilement accessibles et de grandes dimensions, ils seraient parfaitement à même d'attirer des entreprises du secteur secondaire ou tertiaire à haute valeur ajoutée. La présence de telles entreprises est à même d'augmenter le revenu cantonal et de faire baisser la charge fiscale tout en permettant à notre canton d'offrir à ses ressortissants, qui ont une formation supérieure, des

emplois qui les inciteront à faire profiter leur canton de leur excellente formation.

Si ces terrains intéressent la promotion économique cantonale, ils concernent bien évidemment aussi les communes de l'agglomération et la Bourgeoisie de la capitale. Une collaboration s'impose et il faudra peut-être créer un consortium analogue au CIG pour arriver à une utilisation optimale de cet espace.

Je pose dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat:

1. Le Conseil d'Etat veut-il réunir les partenaires intéressés par l'utilisation optimale de ces terrains et assumer le rôle de coordinateur afin d'unir les forces en présence dans le sens de l'intérêt cantonal?
2. Le Conseil d'Etat envisage-t-il de créer un organe approprié (consortium ou autre) afin d'optimiser l'utilisation de ces terrains?

Le 6 juillet 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Le secteur de Gottéron-Village, qui se trouve entièrement sur la commune de Villars-sur-Glâne, fait l'objet d'un plan d'affectation partiel (PAP) et d'un plan spécial (PS) dit «Bertigny-Ouest», approuvés par la Direction des travaux publics le 4 décembre 2002. Le règlement du PAP mentionne que si les fondations ne sont pas réalisées dans un délai de 5 ans, le secteur mis en zone à bâtir retournera à la zone agricole sans nouvelle procédure. La Bourgeoisie de Fribourg est propriétaire du fonds.

Le secteur est inscrit au plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale. Dans le cadre de l'élaboration de son plan directeur régional (projet d'agglomération), l'assemblée constitutive de l'Agglomération de Fribourg l'a repris comme pôle d'urbanisation destiné aux activités stratégiques, les centres commerciaux d'importance régionale étant exclus. Le projet de plan directeur régional, actuellement en consultation publique, liera les autorités communales, régionales et cantonales lorsqu'il aura été approuvé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat est conscient de la problématique liée à la mise à disposition de terrains industriels attractifs pour l'implantation de nouvelles sociétés ou le développement de sociétés déjà implantées dans le canton. Afin d'analyser cette problématique et de trouver les meilleures solutions, le Conseil d'Etat a créé un groupe de travail «Politique foncière active» réunissant les responsables de l'ensemble des services concernés par ce dossier. Sur la base des recommandations du rapport final de ce groupe de travail, le Conseil d'Etat s'engage à mener une politique foncière active permettant d'assurer un aménagement du territoire cohérent et une offre de terrains industriels suffisante.

En conclusion et en réponse aux questions de M. le Député Jean-Pierre Dorand, le Conseil d'Etat se détermine de la façon suivante:

1. Après l'échéance le 4 décembre 2007 de la validité du PAP et du PS précités et après l'approbation du plan directeur régional, le Conseil d'Etat incitera la Commune de Villars-sur-Glâne à mettre en œuvre le pôle d'urbanisation de Bertigny-Ouest conformément aux principes, aux objectifs, aux mesures et à l'échéancier fixés dans la planification. La Commune de Villars-sur-Glâne prendra contact avec le propriétaire du fonds, la Bourgeoisie de Fribourg, afin de fixer les

exigences et les objectifs au niveau de l'affectation et de la vente des terrains en question. Vu l'intérêt stratégique cantonal, seules des entreprises industrielles ou tertiaires à haute valeur ajoutée pourront s'implanter sur ces terrains.

2. La forme de collaboration reste ouverte. Elle sera décidée par les autorités responsables de la Commune de Villars-sur-Glâne, un consortium mixte étant possible. L'Etat est disposé à participer activement à cette organisation dans le but d'atteindre les objectifs fixés.

Le 28 août 2007.

Anfrage QA 3061.07 Jean-Pierre Dorand

(Künftige Nutzung der Grundstücke bei Gottéron-Village)

Anfrage

Aufgrund der jüngsten Ereignisse muss davon ausgegangen werden, dass in absehbarer Zeit keine Projekte auf dem Gelände von Gottéron-Village verwirklicht werden. Diese Grundstücke, die der Bürgerschaft der Stadt Freiburg gehören, sind für die Agglomeration und den Kanton von strategischer Bedeutung. Glücklicherweise sind sie im Besitz der öffentlichen Hand.

Sie sind gut gelegen, leicht zugänglich und erstrecken sich über eine weite Fläche, sodass sie für Unternehmen des sekundären oder tertiären Sektors, die Dienstleistungen oder Produkte mit hoher Wertschöpfung anbieten und einen neuen Standort suchen, äusserst attraktiv wären. Mit der Ansiedlung solcher Unternehmen würde das kantonale Volkseinkommen steigen, die Steuerlast könnte gesenkt werden und den gut ausgebildeten Freiburgerinnen und Freiburgern könnten interessante Arbeitsplätze angeboten werden, die sie dazu anhalten würden, in unserem Kanton zu bleiben.

Neben der Wirtschaftsförderung sind natürlich auch die Gemeinden der Agglomeration sowie die Bürgerschaft der Stadt Freiburg betroffen. Somit drängt sich eine Zusammenarbeit zwischen all diesen Parteien auf. Vielleicht muss ein Konsortium nach dem Beispiel des CIG gegründet werden, um sicherzustellen, dass dieses Gelände optimal genutzt wird.

Deshalb habe ich folgende Fragen an den Staatsrat:

1. Hat der Staatsrat vor, die Partner, die ein Interesse haben an einer optimalen Nutzung dieser Grundstücke, zu vereinen und selber die Rolle des Koordinators zu übernehmen, damit alle im Interesse des Kantons zusammenarbeiten?
2. Hat der Staatsrat vor, ein entsprechendes Organ (beispielsweise ein Konsortium) zu schaffen, damit diese Grundstücke optimal genutzt werden?

Den 6. Juli 2007.

Antwort des Staatsrats

Der Sektor Gottéron-Village, der sich komplett auf dem Gebiet der Gemeinde Villars-sur-Glâne befindet, ist Gegenstand des Teilzonenplans (TZP) und des Spezialplans (SP) «Bertigny-Ouest», die beide am 4. Dezember 2002 von der damaligen Baudirektion genehmigt wurden. Das Reglement des TZP sieht vor, dass dieser Sektor, der in

die Bauzone eingezont wurde, ohne weiteres Verfahren wieder der Landwirtschaftszone zufällt, falls die Grundmauern nicht innerhalb von fünf Jahren erstellt werden. Besitzerin des Landes ist die Bürgerschaft der Stadt Freiburg.

Der Sektor ist im Sachplan Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung eingetragen. Bei der Ausarbeitung des regionalen Richtplans (Agglomerationsprogramm) hat die konstituierende Versammlung der Agglomeration Freiburg diesen Sektor als Siedlungsschwerpunkt eingeteilt. Die Siedlungsschwerpunkte sollen für strategische Aktivitäten genutzt werden (Einkaufszentren von regionaler Bedeutung gehören nicht dazu). Nach Genehmigung durch den Staatsrat des regionalen Richtplans, der derzeit in der öffentlichen Vernehmlassung ist, ist dieser für die kommunalen, regionalen und kantonalen Behörden bindend.

Der Staatsrat weiss um die Schwierigkeit, Unternehmen, die sich neu im Kanton ansiedeln wollen oder die bereits hier ansässig sind und sich entwickeln wollen, attraktives Industrieland zur Verfügung zu stellen. Um eine Lagebeurteilung vorzunehmen und um die bestmögliche Lösung zu finden, hat der Staatsrat die Arbeitsgruppe «Aktive Bodenpolitik» gebildet, die sich aus Vertretern aller betroffenen staatlichen Dienststellen zusammensetzt. Gestützt auf die Empfehlungen, die die Arbeitsgruppe in ihrem Schlussbericht macht, verpflichtet sich der Staatsrat, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben, um so eine kohärente Raumplanung und ein ausreichendes Angebot an Industrieland sicherzustellen.

Auf die von Grossrat Jean-Pierre Dorand gestellten Fragen kann der Staatsrat wie folgt antworten:

1. Nach Ablauf der Gültigkeit des TZP und des SP am 4. Dezember 2007 und mit der Genehmigung des regionalen Richtplans wird der Staatsrat die Gemeinde Villars-sur-Glâne dazu anregen, den Siedlungsschwerpunkt Bertigny-West unter Anwendung der definierten Grundsätze und Massnahmen sowie unter Einhaltung der Ziele und des Zeitplans umzusetzen. Die Gemeinde Villars-sur-Glâne wird das Gespräch mit der Bürgerschaft der Stadt Freiburg als Grundbesitzerin suchen müssen, um die Bedingungen und Ziele in Bezug auf die Nutzung und den Verkauf der betroffenen Grundstücke festzulegen. Wegen der strategischen Bedeutung dieser Grundstücke für den Kanton werden einzig Industrie- und Dienstleistungsunternehmen mit hoher Wertschöpfung für eine Ansiedlung in Frage kommen.
2. Die Art der Zusammenarbeit ist noch offen. Dieser Entscheid kommt den zuständigen Instanzen der Gemeinde Villars-sur-Glâne zu. Ein gemischtes Konsortium ist eine von mehreren Möglichkeiten. Der Staat ist bereit, in einem solchen Organ mitzuwirken.

Den 28. August 2007.

Question QA 3062.07 Louis Duc

(pourquoi dessaisir la Croix-Rouge fribourgeoise du Service Réfugiés et Demandeurs d'asile?)

Question

Le Conseil d'Etat fribourgeois vient de dessaisir les services de la Croix-Rouge fribourgeoise de son secteur Réfugiés et Demandeurs d'asile pour une entreprise privée zurichoise, chargée dans le futur de gérer l'ensemble de ce service important et sensible.

La nouvelle a provoqué auprès du personnel son effet de stupeur bien compréhensible ajoutée à mille incertitudes quant à leur avenir professionnel, d'où ces questions que je juge importantes mais également urgentes.

1. Quels sont les critères retenus par le Conseil d'Etat pour dessaisir une organisation compétente et humanitaire et qui a fait ses preuves, pour en donner la responsabilité à une organisation privée?
2. Les experts, chargés de fournir un «audit» ou des considérations sur le management des services Croix-Rouge, ont-ils fait preuve d'une totale impartialité?
3. S'agit-il uniquement d'une raison financière et comment va-t-on appréhender et gérer le côté très sensible et hautement humanitaire lié à ce service de l'asile en général?
4. Concernant le personnel aujourd'hui en fonction, est-ce que tout sera mis en œuvre pour que chacune et chacun n'ait pas à subir des conséquences désastreuses liées à la libéralisation de ce secteur?
5. Le Conseil d'Etat s'engage-t-il à suivre de très près ces futures transactions et à garantir que les droits et acquis de tous les collaborateurs soient préservés?
6. Dans un souhait personnel, et que je partage très certainement avec d'autres, le Conseil d'Etat pourrait-il revenir sur sa décision?

Merci de la considération que vous porterez à mes interrogations!

Le 11 juillet 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler que, depuis 1983 déjà, les tâches d'accueillir, d'encadrer et d'héberger les personnes relevant du domaine de l'asile sont confiées par l'Etat à des organismes privés, à savoir la Croix-Rouge fribourgeoise et Caritas Suisse à Fribourg et, dès le 1^{er} janvier 2006, à ORS pour les personnes NEM. Le 24 septembre 2006, le peuple suisse et l'ensemble des cantons ont accepté la révision de la loi fédérale sur l'asile (LAsi) et la nouvelle loi sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr). Le canton de Fribourg a accepté ces modifications légales à plus de 63%. Elles entreront en vigueur pour la plus grande part le 1^{er} janvier 2008. Une partie d'entre elles, concernant surtout des questions liées à la procédure, sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Dès le 1^{er} janvier 2008, les incidences pour les cantons seront particulièrement importantes au niveau financier, avec des transferts de charges importants de la Confédération vers les cantons, ainsi qu'au niveau de l'organisation de la prise en charge des différentes catégories de personnes (requérants d'asile en procédure, personnes admises à titre provisoire de moins de sept ans et de plus de sept ans de domicile et requérants d'asile dé-

boutés). En outre, l'introduction d'un forfait global versé par la Confédération aux cantons pour les frais résultant de l'application de la loi sur l'asile modifiera totalement le cadre financier, la gestion administrative et les procédures administratives et financières avec la Confédération. Fort de ce constat, dans le but de répondre aux exigences plus contraignantes de la nouvelle loi influant sur les domaines de l'accueil, de l'encadrement, de l'hébergement ainsi que sur le suivi social et financier des différentes catégories de personnes précitées, le Conseil d'Etat, par courrier du 28 novembre 2006, a résilié au 31 décembre 2006 pour le 31 décembre 2007 la convention le liant à la Croix-Rouge fribourgeoise (ci-après la CRF) concernant l'accueil des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire. En vertu de la législation sur les marchés publics et les montants en jeu (valeurs seuils fixées par l'Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics: CHF 383 000 pour les marchés de services), le Conseil d'Etat a lancé un appel d'offres. Cette procédure a permis également de garantir une égalité de traitement aux principaux organismes intéressés œuvrant déjà dans le canton ainsi qu'une transparence des procédures.

Réponse à la question 1

Le Conseil d'Etat a approuvé le cahier des charges et les termes de la procédure qui a été lancée le 4 mai 2007. Le cahier des charges a été transmis aux soumissionnaires et publié sur le site de la Direction de la santé et des affaires sociales (http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/dsas/cp_asile_4_5_07.pdf), de même que les critères et les sous-critères avec leur taux de pondération (http://admin.fr.ch/apps/press/data/tableau_criteres_sous_criteres.pdf). Aucun recours n'a été déposé auprès du Tribunal administratif contre la décision d'appel d'offres et le cahier des charges, comme le permet la procédure sur les marchés publics.

Les critères et sous-critères sont les suivants.

1. Gestion rationnelle et efficace du système organisationnel	35%
1.1 Modalité d'organisation	15%
1.2 Ressources à disposition (équipement et dotation)	10%
1.3 Collaboration et expériences dans le domaine	10%
2. Qualité des prestations en rapport avec les exigences du mandat	30%
2.1 Faisabilité et fiabilité du concept	11%
2.2 Utilisation des ressources et flexibilité des tâches à réaliser	11%
2.3 Concept en rapport avec les objectifs / assurance qualité	8%
3. Pertinence de la proposition financière	35%
3.1 Prix (résultat selon la formule au carré du Guide romand pour les marchés publics de services, cf. www.simap.ch)	20%
3.2 Proposition financière en rapport avec la qualité des prestations	10%
3.3 Correspondance avec les prix pratiqués dans d'autres domaines comparables	5%

Les offres ont toutes été analysées de la même manière, selon ces critères et leur taux de pondération.

Réponse à la question 2

Le Collège d'experts a été choisi par le Conseil d'Etat en fonction des compétences de chacun. Il s'agit de cadres de l'Etat représentant quatre directions (DSAS, DFIN, DSJ, DAEC) et d'un expert externe spécialiste des questions d'asile. Le Conseil d'Etat n'a eu aucun motif de récusation concernant ces personnes et n'a aucun élément qui pourrait mettre en doute leur impartialité. Le collège d'experts a été chargé d'évaluer les offres selon les critères définis dans le cahier des charges (cf. Réponse à la question 1, ci-dessus) et de faire une proposition au Conseil d'Etat en vue de l'adjudication.

Réponse à la question 3

Le taux de pondération du critère «Pertinence de la proposition financière» et des sous-critères y relatifs représentent 35%. La notation du prix, selon la formule au carcé du Guide romand pour les marchés publics de services, représente 20% (cf. Réponse à la question 1, ci-dessus). Par ailleurs, dans le cadre de leur analyse, les experts ont jugé l'offre de la CRF «partiellement suffisante» dans les critères suivants: 1.2 Ressources à disposition (équipement et dotation), 2.2 Utilisation des ressources et flexibilité dans les tâches à réaliser, 3.2 Proposition financière en rapport avec la qualité des prestations. La société ORS Service AG (ci-après la société ORS) a, quant à elle, été mieux notée sur ces mêmes critères.

Le cahier des charges précise le cadre et les conditions dans lesquelles le mandat doit être exécuté. En déposant son offre, le soumissionnaire s'engage à les respecter. Il est notamment spécifié que toutes les tâches liées à l'accueil des différentes catégories de personnes doivent se faire dans le respect des personnes. L'aide matérielle doit être octroyée dans les limites des normes édictées par le canton. En ce qui concerne la société ORS, mandataire adjudicataire, celle-ci assume déjà à satisfaction du Conseil d'Etat un mandat dans notre canton depuis le 1^{er} janvier 2006, suite au renoncement de la Croix-Rouge fribourgeoise, pour des raisons éthiques, d'assumer l'accueil et l'encadrement des personnes sous le coup d'une décision de non entrée en matière (NEM). Au niveau suisse, la société ORS est partenaire de la Confédération, de certains cantons et de certaines communes dans la conduite et la gestion de centres d'accueil et dans la mise sur pied de programmes d'occupation. Cette société peut donc se prévaloir d'une large expérience et de compétences reconnues dans le domaine de la prise en charge de requérants d'asile.

Réponse à la question 4

Le Conseil d'Etat, par le biais de la DSAS, met tout en œuvre pour assurer une bonne transmission des informations entre Croix Rouge fribourgeoise et ORS. La société ORS prévoit de reprendre dans l'effectif de son personnel des collaboratrices et collaborateurs intéressés et qualifiés. Dans ce sens, un courrier émanant de la société ORS a été adressé par la DSAS à la Direction de la Croix-Rouge fribourgeoise à l'attention de chaque employé et employée de la division requérants d'asile. Dans ce courrier, la société ORS informe et renseigne lesdites personnes sur les démarches à entreprendre pour déposer une offre d'emploi dans le cadre du mandat qui vient de lui être attribué. Le directeur et des représentants de la société ORS participeront d'ici la fin du mois d'août, en

présence de représentants de l'Etat, à une réunion avec le personnel de la Croix-Rouge fribourgeoise. A la mi-août, les directeurs de la CRF et de ORS se sont rencontrés. La Direction de la santé et des affaires sociales a rencontré le directeur de la CRF le 13 juillet, le Service de l'action sociale en faisant de même le 9 août.

Le Conseil d'Etat est favorable à certaines mesures visant à replacer le personnel licencié de la CRF au sein de l'Etat. Ainsi, conformément à l'article 17 alinéa 2 de la convention liant à la Croix-Rouge fribourgeoise, il demande aux directions et établissements de l'Etat de donner, lors de procédures d'engagement, la priorité au personnel licencié de la Croix-Rouge fribourgeoise, lorsque les compétences professionnelles et personnelles sont au moins égales aux candidatures externes. Le Service du personnel et d'organisation de l'Etat disposera d'une liste des personnes concernées afin de renseigner les unités administratives qui recherchent du personnel.

Réponse à la question 5

Le Conseil d'Etat suivra bien évidemment de près les différentes étapes du passage de témoin entre la Croix-Rouge fribourgeoise et la société ORS. S'agissant des droits et des acquis des collaborateurs et collaboratrices, il y a lieu de relever qu'on ne peut juridiquement parler de droits acquis au sens du droit public, les employés et employées de la Croix-Rouge fribourgeoise étant engagés dans le cadre d'un contrat de droit privé. L'Etat veillera cependant à ce que les différentes directions de l'administration cantonale soient particulièrement attentives aux candidatures éventuelles du personnel issu de la Croix Rouge fribourgeoise.

Réponse à la question 6

Dans le cadre d'un appel d'offres en vertu de la procédure sur les marchés publics, le Conseil d'Etat est tenu de se conformer aux dispositions légales applicables en l'espèce (cf. article 1 de la loi du 11 février 1998 sur les marchés publics).

Cette procédure a par ailleurs l'avantage de poursuivre les objectifs suivants:

- a) garantir l'égalité de traitement à tous les soumissionnaires et assurer l'impartialité de l'adjudication;
- b) assurer la transparence des procédures de passation des marchés;
- c) permettre une utilisation parcimonieuse des deniers publics (cf. article 1, al. 3 de l'accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics);
- d) assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires.

Le Conseil d'Etat constate qu'aucun recours n'a été déposé, ni contre la décision d'appel d'offres, ni contre la décision d'adjudication, ces décisions étant sujettes à recours au Tribunal administratif.

Il n'a dès lors aucun motif pour revenir sur sa décision qui a été prise dans le respect des dispositions légales et de la procédure y relative.

Le Conseil d'Etat veillera à ce que le transfert du mandat Asile se fasse dans les meilleures conditions possibles entre la Croix Rouge fribourgeoise et ORS.

Le 21 août 2007.

Anfrage QA 3062.07 Louis Duc

(Warum dem Freiburgischen Roten Kreuz das Mandat für die Betreuung der Flüchtlinge und Asylsuchenden entziehen?)

Frage

Der Freiburger Staatsrat hat soeben dem Freiburgischen Roten Kreuz den Auftrag entzogen, den es bisher mit seinem Sektor Flüchtlinge und Asylsuchende wahrgenommen hat, und will eine Zürcher Privatfirma mit dem künftigen Management dieses wichtigen und sensiblen Bereiches insgesamt betrauen.

Verständlicherweise hat die Nachricht beim Personal Bestürzung und Sorgen um seine berufliche Zukunft hervorgerufen. Daher stelle ich die folgenden Fragen, die ich für wichtig und dringend halte:

1. Nach welchen Kriterien hat der Staatsrat dieses Mandat einer kompetenten und humanitären Organisation entzogen, die sich bewährt hat, um stattdessen die Verantwortung für dieses Mandat einer Privatorganisation zu übergeben?
2. Haben sich die Experten, die mit einem «Audit» oder mit einer Beurteilung der Geschäftsführung der Rot-Kreuz-Dienste beauftragt waren, als voll und ganz unparteiisch erwiesen?
3. Handelt es sich um rein finanzielle Gründe, und wie soll die sehr sensible und hoch humanitäre Seite, die mit dem Asylwesen allgemein verbunden ist, erfasst und gemanagt werden?
4. Was das bisherige Personal anbelangt: Wird alles daran gesetzt, dass keines seiner Mitglieder unter verheerenden Folgen aus der Privatisierung dieses Sektors zu leiden hat?
5. Verpflichtet sich der Staatsrat, diese künftigen Transaktionen sehr aufmerksam zu verfolgen und die Wahrung der erworbenen Ansprüche aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewährleisten?
6. Hier mein persönlicher Wunsch, den ich ganz gewiss mit anderen teile: Könnte der Staatsrat auf seinen Entscheid zurückkommen?

Ich danke Ihnen im Voraus für die Beantwortung meiner Fragen!

Den 11. Juli 2007.

Antwort des Staatsrats

Vorab stellt der Staatsrat fest, dass die Aufgaben im Bereich der Aufnahme, der Betreuung und der Beherbergung im Asylbereich seit 1983 an private Organisationen delegiert werden. Leistungen erbrachten das Freiburgische Rote Kreuz, Caritas Schweiz in Freiburg und seit dem 1. Januar 2006 ORS (im Bereich Nicht-eintretensentscheide). Am 24. September 2006 nahmen das Schweizer Volk und sämtliche Kantone die Revision des Asylgesetzes (AsylG) und das neue Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG) an. Der Kanton Freiburg hat diese Änderungen mit mehr als 63% angenommen. Zum grössten Teil treten sie am 1. Januar 2008 in Kraft. Einige Änderungen, die vor allem Verfahrensfragen betreffen, sind seit 1. Januar 2007 in Kraft. Auf den 1. Januar 2008 stehen den Kantonen erhebliche Auswirkungen bevor, sowohl auf finanzieller Ebene (erheblicher Las-

tentransfer vom Bund auf die Kantone) als auch in der Organisation der Aufnahme und Betreuung der verschiedenen Personenkategorien (Asylsuchende im Verfahren, vorläufig aufgenommene Personen, die seit weniger als sieben Jahren und solche, die seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz wohnen, und abgewiesene Asylsuchende). Ausserdem wird die Einführung einer Gesamtpauschale, die der Bund den Kantonen für die Kosten aus dem Vollzug des Asylgesetzes ausrichtet, den finanziellen Rahmen, das Verwaltungsmanagement sowie die administrativen und finanziellen Verfahren zwischen Bund und Kantonen vollständig ändern. Angesichts dieser neuen Sachlage kündigte der Staatsrat mit Schreiben vom 28. November 2006 am 31. Dezember 2006 seine Vereinbarung mit dem Freiburgischen Roten Kreuz (FRK) für die Betreuung der Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen auf den 31. Dezember 2007, um den verschärften Anforderungen des neuen Gesetzes – das die Aufnahme, die Betreuung, die Beherbergung sowie die soziale und finanzielle Begleitung der obgenannten Personenkategorien beeinflusst – entsprechen zu können. Gestützt auf die Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und in Anbetracht der Beträge, um die es geht (Schwellenwerte gemäss der interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen: 383 000 Franken für Dienstleistungsaufträge), veranlasste der Staatsrat eine Ausschreibung gemäss der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen. Mit diesem Vorgehen konnte auch eine Gleichbehandlung der hauptsächlich interessierten Organisationen, die im Kanton schon tätig sind, sowie eine Transparenz der Verfahren gewährleistet werden.

Antwort auf die 1. Frage

Der Staatsrat hat das Pflichtenheft und die Bedingungen des Verfahrens, das am 4. Mai 2007 gestartet wurde, genehmigt. Das Pflichtenheft wurde den Anbietern zugestellt und auf der Website der Direktion für Gesundheit und Soziales veröffentlicht (http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/dsas/cp_asile_4_5_07.pdf). Das Gleiche gilt für die Kriterien und Unterkriterien mit dem Prozentsatz ihrer jeweiligen Gewichtung (http://admin.fr.ch/apps/press/data/tableau_criteres_sous_criteres.pdf). Weder der Ausschreibungsentscheid noch das Pflichtenheft sind mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten worden, wie dies nach dem Verfahren im öffentlichen Beschaffungswesen möglich gewesen wäre.

Die Kriterien und Unterkriterien sind:

1. Rationelle und effiziente Führung des Organisationssystems	35%
1.1 Organisationsmodalitäten	15%
1.2 Verfügbare Ressourcen (Ausstattung und Dotation)	10%
1.3 Zusammenarbeit und Erfahrung auf dem Gebiet	10%
2. Qualität der Leistungen im Verhältnis zu den Anforderungen des Mandats	30%
2.1 Machbarkeit und Stichhaltigkeit des Konzepts	11%
2.2 Ressourcenverwendung und Flexibilität in der Durchführung der Aufgaben	11%
2.3 Verhältnis Konzept – Ziele / Qualitätssicherung	8%

3. Überzeugendes Preis-Leistungs-Verhältnis 35%

- 3.1 Preis (Ergebnis nach der Formel des Guide romand für das öffentliche Beschaffungswesen im Dienstleistungsbereich, s. www.simap.ch) 20%
- 3.2 Finanzieller Vorschlag im Verhältnis zur Qualität der Leistungen 10%
- 3.3 Entsprechung mit den in anderen vergleichbaren Bereichen praktizierten Preisen 5%

Alle Angebote sind in gleicher Weise nach diesen gewichteten Kriterien untersucht worden.

Antwort auf die 2. Frage

Das Expertenkollegium ist vom Staatsrat nach den Kompetenzen jedes einzelnen Mitglieds gewählt worden. Es handelt sich um Kaderleute der Staatsverwaltung, die vier Direktionen vertreten (GSD, FIND, SJD, RUBD) und einen externen Sachverständigen, der auf Asylfragen spezialisiert ist. Der Staatsrat sah keinerlei Grund für den Ausstand einer dieser Personen, und Unparteilichkeit des Expertenkollegiums lässt sich durch nichts in Zweifel ziehen. Dieses Kollegium hatte die Angebote nach den im Pflichtenheft festgelegten Kriterien zu beurteilen (s. hierzu die Antwort auf die 1. Frage) und dem Staatsrat einen Vorschlag für den Zuschlag des Mandats zu unterbreiten.

Antwort auf die 3. Frage

Das Kriterium «Überzeugendes Preis-Leistungs-Verhältnis» und die entsprechenden Unterkriterien wurden insgesamt mit 35% gewichtet. Die Bewertung des Preises nach der Formel des Guide romand für das öffentliche Beschaffungswesen im Dienstleistungsbereich macht 20% aus (s. hierzu die Antwort auf die 1. Frage). Im Übrigen beurteilten die Experten im Rahmen ihrer Analyse das Angebot des FRK als «teilweise genügend», was die folgenden Kriterien anbelangt: 1.2 Verfügbare Ressourcen (Ausstattung und Dotation), 2.2 Ressourcenverwendung und Flexibilität in der Durchführung der Aufgaben, 3.2 Finanzieller Vorschlag im Verhältnis zur Qualität der Leistungen. Die Firma ORS Service AG (die ORS) ihrerseits hat in denselben Kriterien besser abgeschnitten.

Das Pflichtenheft präzisiert den Rahmen und die Bedingungen für die Ausführung des Mandats. Mit der Einreichung seines Angebots verpflichtet sich der Anbieter, diese einzuhalten. Namentlich spezifiziert ist, dass alle Aufgaben in Verbindung mit der Betreuung der verschiedenen Personenkategorien so wahrgenommen werden müssen, dass die Menschenwürde der betroffenen Personen gewahrt bleibt. Die materielle Hilfe muss in den Grenzen der vom Kanton erlassenen Richtsätze erteilt werden. Die ORS, die den Zuschlag erhalten hat, nimmt schon seit 1. Januar 2006 ein Mandat in unserem Kanton wahr, und zwar zur Zufriedenheit des Staatsrats. Es handelt sich um die Aufnahme und Betreuung von Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid (NEE): eine Aufgabe, die das Freiburgische Rote Kreuz aus ethischen Gründen nicht mehr wahrnehmen wollte. Auf Schweizer Ebene ist die ORS Partnerin des Bundes, einiger Kantone und etlicher Gemeinden in der Führung und Verwaltung von Aufnahmezentren und in der Aufstellung von Beschäftigungsprogrammen. Sie kann sich also auf eine breite Erfahrung und auf anerkannte Kompetenzen in der Betreuung Asylsuchender berufen.

Antwort auf die 4. Frage

Auf dem Weg über die GSD unternimmt der Staatsrat alles, um eine gute Informationsübermittlung zwischen dem Freiburgischen Roten Kreuz und der ORS sicherzustellen. Die ORS hat vor, interessierte und qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihren Personalbestand zu übernehmen. In diesem Sinne schickte die GSD der Direktion des Freiburgischen Roten Kreuzes zuhänden aller in der Asyl-Abteilung beschäftigten Personen ein Schreiben von Seiten der ORS. In diesem Schreiben informiert die ORS diese Personen, wie sie vorgehen sollen, wenn sie sich um eine Stelle im Rahmen des ihr zugewiesenen Mandats bewerben möchten. Der Direktor und Vertreter der ORS werden Ende August in Anwesenheit von Vertretern des Staates an einer Versammlung mit dem Personal des Freiburgischen Roten Kreuzes teilnehmen. Mitte August sind die Direktoren des FRK und der ORS zu einem Gespräch zusammengetreten. Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat den Direktor des FRK am 13. Juli zu einem Gespräch empfangen, das Kantonale Sozialamt traf am 9. August mit ihm zusammen.

Der Staatsrat ist für bestimmte Massnahmen, die zum Ziel haben, das vom FRK entlassene Personal beim Staat unterzubringen. So ersucht er nach Artikel 17 Abs. 2 seiner Vereinbarung mit dem Freiburgischen Roten Kreuz die Direktionen und Anstalten des Staates, bei Anstellungsverfahren dem entlassenen Personal des Freiburgischen Roten Kreuzes den Vorrang zu geben, wenn dessen berufliche und persönliche Kompetenzen denjenigen externer Bewerberinnen und Bewerber zumindest gleichkommen. Das Amt für Personal und Organisation erhält eine Liste der betroffenen Personen, damit es den Verwaltungseinheiten Auskünfte geben kann.

Antwort auf die 5. Frage

Der Staatsrat wird die verschiedenen Etappen der Stabübergabe vom Freiburgischen Roten Kreuz an die ORS aufmerksam verfolgen. Was die erworbenen Ansprüche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anbelangt, so sei darauf hingewiesen, dass man juristisch gesehen nicht von erworbenen Ansprüchen im öffentlich-rechtlichen Sinne sprechen kann, denn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Freiburgischen Roten Kreuzes sind im Rahmen eines privatrechtlichen Vertrags angestellt worden. Der Staat wird aber darüber wachen, dass die verschiedenen Direktionen der Kantonsverwaltung allfälligen Bewerbungen des vom Freiburgischen Roten Kreuz stammenden Personals besondere Aufmerksamkeit schenken.

Antwort auf die 6. Frage

Im Rahmen einer Ausschreibung gemäss dem Verfahren für das öffentliche Beschaffungswesen muss sich der Staatsrat an die geltenden einschlägigen Gesetzesbestimmungen halten (s. Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Februar 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen).

Dieses Verfahren hat im Übrigen den Vorzug, dass es folgende Ziele verfolgt:

- a) Gewährleistung der Gleichbehandlung aller Anbieterinnen und Anbieter sowie einer unparteiischen Vergabe;
- b) Sicherstellung der Transparenz der Vergabeverfahren;

- c) wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel (s. Artikel 1 Abs. 3 der interkantonalen Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen);
- d) Förderung des wirksamen Wettbewerbs unter den Anbieterinnen und Anbietern.

Der Staatsrat stellt fest, dass keine Beschwerde eingereicht worden ist, weder gegen den Ausschreibungsentcheid, noch gegen den Zuschlagsentscheid, obwohl diese Entscheide der Beschwerde beim Verwaltungsgericht unterliegen.

Demzufolge hat er keinen Grund, auf seinen Entscheid, den er in Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der entsprechenden Verfahren gefällt hat, zurückzukommen.

Der Staatsrat wird darüber wachen, dass die Übergabe des Asyl-Mandats zwischen dem Freiburgischen Roten Kreuz und der ORS unter den bestmöglichen Bedingungen erfolgt.

Den 21. August 2007.

Question QA 3063.07 Marie-Thérèse Weber-Gobet

(attribution du «mandat asile 2008» à l'entreprise ORS Service AG siégeant dans le canton de Zurich)

Question

Lors de sa séance du 3 juillet 2007, le Conseil d'Etat a décidé d'attribuer, dès le 1^{er} janvier 2008, la totalité du «mandat asile» à une société anonyme privée, l'entreprise ORS Service AG (Organisation für Régie- und Spezialaufträge). Dans le canton de Fribourg, le domaine de l'asile devient ainsi un «Business», puisque ORS Service AG est une société privée à but lucratif, domiciliée dans le canton de Zurich. Au 31 décembre 2007 s'achève donc ainsi une collaboration longue de 24 années avec la Croix-Rouge fribourgeoise (CRF), une organisation humanitaire d'entraide à but non lucratif.

La décision prise par le Conseil d'Etat fait des perdants, au nombre desquels:

- la Croix-Rouge fribourgeoise et ses 54 collaboratrices et collaborateurs (soit 43,6 EPT), qui seront licenciés pour le 31 décembre 2007 – il est d'ailleurs à noter que 20 d'entre eux sont âgés de plus de 50 ans.
- très probablement aussi les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les requérants déboutés. Car comment les critères de qualité en vigueur jusqu'à présent (critère humanitaires de la CRF) pourraient-ils être maintenus, alors que la société privée ORS AG doit, après déduction de tous les coûts, dégager du profit en ayant sensiblement les mêmes dépenses de personnel (ORS AG 45 EPT / CRF 46,7).
- mais également l'Etat fribourgeois, qui semble s'associer par là au camp des décideurs se dégageant de leur responsabilité sociale (par exemple, sociétés qui, au nom de la maximisation des profits dénoncent leurs contrats avec les éleveurs de dindes locaux; qui délocalisent leur production vers des pays à coûts de production plus bas ou procèdent à des licenciements

massifs) et qui devra très probablement prendre en charge quelques chômeurs de plus, ainsi que faire face à des pertes fiscales.

Depuis le 1^{er} janvier 2006 déjà, la société ORS Service AG est chargée de l'accueil et de l'encadrement des personnes sous le coup d'une non entrée en matière (NEM) dans notre canton. La Croix-Rouge fribourgeoise avait en effet demandé au gouvernement fribourgeois de la décharger de ce mandat. Elle estime qu'avec le durcissement de la loi sur l'asile, la prise en charge de personnes déboutées est incompatible avec les principes de la Croix-Rouge suisse (CRS). La CRS juge la loi sur l'asile révisée inhumaine. Son application pourrait gravement enfreindre le droit à la dignité humaine.

Le fait, qu'en raison de la décision prise dernièrement par le Conseil d'Etat, la CRF ne soit plus chargée d'aucune mission dans le domaine de l'asile dans le canton de Fribourg, et le procédé même ayant mené à cette décision soulèvent des questions auxquelles j'invite le Conseil d'Etat à répondre dans les délais.

Questions de principe

1. La décision du Conseil d'Etat a des conséquences pour les 54 collaborateurs de la CRF, dont certains y travaillent de longue date. Ils seront licenciés. En prenant sa décision, le Conseil d'Etat connaissait-il le nombre et le profil des personnes concernées. Si oui, est-il conscient de la responsabilité sociale qu'il devrait porter en tant «qu'employeur indirect» de ces collaborateurs?
2. Quel est l'avis du Conseil d'Etat quant au fait que les critères d'efficience et de rentabilité deviennent prépondérants dans la procédure d'adjudication pour des prestations sociales.
3. Pourquoi, après l'évaluation de l'offre, n'y a-t-il pas eu de nouvelle discussion avec la CRF? Il se serait pourtant agi de préserver des places de travail dans le canton de Fribourg.
4. La CRF remplissait sa mission dans le respect des principes de la Croix-Rouge: humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontarisme, unité et universalité. Sur quels principes humanitaires repose le travail de l'entreprise mandatée ORS Service AG?
5. D'après quels critères de qualité, la société ORS AG va-t-elle assurer l'accueil, l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des requérants déboutés dans le canton de Fribourg.
6. Comment le Conseil d'Etat peut-il garantir qu'à l'avenir aussi, les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les requérants déboutés seront traités avec dignité et conformément aux droits fondamentaux et humains garantis par la Constitution?
7. Qui assure la fonction de contrôle des activités de la société ORS AG dans le canton de Fribourg (pour ses activités actuelles, soit l'encadrement des personnes sous le coup d'une non entrée en matière, et futures)?

Questions concernant la procédure d'adjudication

1. La décision d'attribuer la totalité du mandat asile à la société ORS AG s'appuie sur la procédure d'adjudication définie par des dispositions sur les marchés pu-

blics. La décision prise en faveur de la société ORS AG a été motivée par une nette différence dans les frais de salaire: les frais calculés par la CRF étaient supérieurs de 800 000.– CHF à ceux de la société ORS AG. De par son accord avec le canton de Fribourg (encore en vigueur jusqu'au 13.12.07), la CRF est tenue d'appliquer à sa politique salariale les critères définis pour le personnel de l'Etat de Fribourg. Concrètement, cela veut dire que l'échelle des traitements par exemple, suit le système d'évaluation des fonctions de l'Etat de Fribourg «EVALFRI». Or, dans son offre, la CRF a dû tenir compte de l'ancienneté de certains de ses collaborateurs pour le calcul des frais de salaire. Le Conseil d'Etat et la commission d'experts sont-ils conscients du fait que c'est justement pour cela que la CRF s'est trouvée largement défavorisée par rapport à la société ORS AG?

Si oui, pourquoi le Conseil d'Etat n'en a-t-il pas tenu compte lors de l'évaluation?

2. Avant de prendre sa décision, quelles informations le Conseil d'Etat a-t-il demandé auprès de la commission d'experts concernant les conditions d'engagement du personnel de la société ORS AG?

Règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics

Art. 6a Protection des travailleurs et conditions de travail

¹ L'adjudicateur s'assure que les soumissionnaires:

- respectent les dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail ainsi que l'égalité de traitement entre hommes et femmes;
- garantissent par contrat que les sous-traitants respectent ces prescriptions.

² Les conditions de travail sont celles qui sont fixées par les conventions collectives et les contrats types de travail; en leur absence, ce sont les prescriptions usuelles de la branche professionnelle qui s'appliquent. Toutes les prescriptions en vigueur en Suisse sont réputées équivalentes.

³ Sur demande, le soumissionnaire doit prouver qu'il respecte les dispositions relatives à la protection des travailleurs et aux conditions de travail, qu'il a payé ses cotisations aux institutions sociales et ses impôts ou qu'il donne plein pouvoir à l'adjudicateur pour effectuer les contrôles.

Art. 25 Motifs d'exclusion d'une offre

¹ Une offre peut être exclue notamment lorsque le soumissionnaire:

- ne satisfait pas ou plus aux critères d'aptitude exigés;
- a fourni de faux renseignements;
- n'a pas payé ses impôts ou ses cotisations sociales;
- ne répond pas aux dispositions de l'article 11 let. e, f, g AIMP;
- a conclu des ententes qui contreviennent à une concurrence efficace ou y nuisent considérablement;
- fait l'objet d'une procédure de faillite;

g) a été reconnu coupable pénalement, par une décision judiciaire, d'une faute professionnelle;

h) ne respecte pas les exigences essentielles de forme, n'a pas rempli complètement l'offre, ne l'a pas signée, n'a pas respecté le délai de remise ou a modifié les documents d'appel d'offres.

² Lors de la passation de marchés, seules doivent être prises en considération les offres des soumissionnaires qui respectent les dispositions de protection du travail, de même que les conditions de travail des conventions collectives de travail, les contrats de travail habituels ou, en leur absence, les prescriptions usuelles dans la branche applicables en Suisse.

3. Les conditions d'engagement correspondent-elles aux normes définies pour la CRF dans son accord avec le canton?

Si non, le Conseil d'Etat est-il prêt à accepter les conditions de travail moins bonnes des collaborateurs de la société ORS AG.

4. Selon l'évaluation du collège d'experts, l'offre de la société ORS AG est celle qui répond le mieux aux nombreuses exigences du cahier des charges. Pourquoi par exemple, l'expérience acquise par la CRF tout au long de ces 24 années d'activité dans le canton de Fribourg n'a-t-elle pas été mieux valorisée (la CRF a obtenu le même nombre de points que la société ORS AG)?

5. De toute évidence, le collège d'experts n'a retenu comme critère d'évaluation que les frais salariaux. Pourquoi cette limitation? Selon le cahier des charges établi pour l'appel d'offres, le budget total comprend «l'aide matérielle» et les «frais d'exploitation». Quels sont les montants totaux définis par les deux soumissionnaires pour leurs prestations?

Je remercie le Conseil d'Etat de prendre note de mes questions et attends sa réponse avec beaucoup d'intérêt.

Le 12 juillet 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

Dans le cadre d'un appel d'offres en vertu de la législation sur les marchés publics, le Conseil d'Etat est tenu de se conformer aux dispositions légales applicables en l'espèce et à la procédure y relative. En décidant d'attribuer, dès le 1^{er} janvier 2008, le mandat global «Asile 2008» à la société ORS Service AG (ci-après la société ORS), le Conseil d'Etat a choisi l'offre du soumissionnaire qui a obtenu le meilleur résultat selon les critères d'adjudication définis dans le cahier des charges (http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/dsas/cp_asile_4_5_07.pdf).

Le Conseil d'Etat tient par ailleurs à rappeler que, depuis 1983 déjà, les tâches d'accueillir, d'encadrer et d'héberger les personnes relevant du domaine de l'asile sont assumées dans le cadre d'un mandat confié par l'Etat à des organismes privés, à savoir la Croix-Rouge fribourgeoise et Caritas Suisse à Fribourg, et dès le 1^{er} janvier 2006, ORS pour les personnes NEM et la gestion de la structure bas-seuil de la Poya, suite au renoncement de la Croix-Rouge fribourgeoise pour des raisons éthiques d'assumer ces tâches. Suite à l'acceptation par le peuple, le 24 septembre 2006, de la révision de la loi fédérale sur l'asile et de la nouvelle loi sur les étrangers du 16 décembre 2005, le Conseil d'Etat a résilié, au 31 décembre 2006 pour le

31 décembre 2007, la convention le liant à la Croix-Rouge fribourgeoise. Le but était de répondre aux exigences plus contraignantes de la nouvelle loi influant sur les domaines de l'accueil, de l'encadrement, de l'hébergement ainsi que sur le suivi social et financier des différentes catégories de personnes, à savoir les requérants d'asile en procédure, les personnes admises à titre provisoire de moins de sept ans et de plus de sept ans de domicile et les requérants d'asile déboutés.

Le Conseil d'Etat réfute l'expression «Asyl-Business» utilisée par la députée. Le cahier des charges précise de manière détaillée le cadre et les conditions dans lesquelles le mandat doit être exécuté. En déposant son offre, le soumissionnaire s'engage à les respecter. Il y est notamment spécifié que toutes les tâches liées à l'accueil des différentes catégories de personnes précitées doivent se faire dans le respect des personnes. Le mandataire doit exécuter son mandat dans le cadre de normes contraignantes édictées par l'Etat, notamment pour l'aide matérielle octroyée aux personnes relevant du mandat. L'aide personnelle, à savoir l'écoute, l'information et le conseil sont parties intégrantes des dites normes. L'Etat élabore un concept d'intégration, en fixe les objectifs, en détermine le degré de performance à atteindre ainsi que le cadre de la prise en charge des frais. Assurer des cours élémentaires de langue française ou allemande, mettre sur pied des programmes d'occupation et d'utilité publique font également partie des tâches énoncées dans le cahier des charges. En outre, la société ORS peut se prévaloir d'expériences et de compétences reconnues dans le domaine de la prise en charge des requérants d'asile. Au niveau suisse, elle est partenaire de la Confédération, de certains cantons et de certaines communes dans la conduite et la gestion de centres d'accueil et dans la mise sur pied de programmes d'occupation. Les lignes directrices de la société ORS sont claires et mettent en valeur le professionnalisme et le respect des valeurs humaines (www.ors.ch, ORS Profil, Leitbild). Dès lors, il ressort clairement que le Conseil d'Etat est conscient de ses responsabilités sociales.

S'agissant du coût du dispositif cantonal d'accueil, d'encadrement et d'hébergement des personnes relevant du domaine de l'asile, le Conseil d'Etat tient à souligner que le canton n'a réalisé sur la durée aucun profit s'agissant des années 1988 à 2004. Même si pour les années 1995 à 2003 les subventions fédérales ont été supérieures aux dépenses cantonales, ces dernières ont été supérieures aux subventions fédérales pour les années 1988 à 1994, ainsi que pour l'année 2004. A ce jour, il en résulte un solde négatif pour le canton. De plus, il faut préciser que les comptes définitifs 2005 et 2006 n'ont pas encore été fournis par la Croix-Rouge fribourgeoise. Dès le 1^{er} janvier 2008, les incidences financières pour le canton seront particulièrement importantes vu le transfert de charges de la Confédération vers le canton concernant l'aide octroyée aux personnes admises à titre provisoire et domiciliées dans le canton depuis plus de sept ans ainsi que pour les requérants d'asile déboutés. Ce sont 3 millions de dépenses supplémentaires que le canton doit assumer pour cette catégorie de personnes.

La députée relève que la Croix-Rouge fribourgeoise a renoncé au mandat de l'accueil et de l'encadrement des personnes NEM en invoquant que les critères de prise en charge sont incompatibles avec les principes de la Croix-Rouge Suisse. Toujours est-il qu'en date du 24 septembre 2006, le peuple suisse et l'ensemble des cantons ont

accepté la révision de la loi fédérale sur l'asile et la nouvelle loi sur les étrangers du 16 septembre 2005. Le canton de Fribourg a accepté ces modifications légales à plus de 63%. Dès lors, le Conseil d'Etat est tenu d'exécuter lesdites législations. Toutefois, malgré le durcissement de la procédure et le transfert de charges important de la Confédération vers le canton dont il est fait mention plus haut, le Conseil d'Etat n'a pas l'intention de mettre à mal la tradition humanitaire aujourd'hui en vigueur dans le canton dans le domaine de l'asile.

Réponse aux questions de principe

Question 1

En résiliant la convention le liant à la Croix-Rouge fribourgeoise et en lançant un appel d'offres en vertu de la législation sur les marchés publics, le Conseil d'Etat était informé de la situation prévalant dans le domaine du personnel. Le cahier des charges précité (cf. ci-dessus, page 4, le lien internet) fait état de la situation actuelle. Il mentionne notamment que l'effectif du personnel de la Croix-Rouge fribourgeoise s'élève, au 1^{er} mars 2007, à 46 postes EPT. Le Conseil d'Etat tient à préciser que selon la convention en vigueur, la Croix-Rouge fribourgeoise est seule compétente pour l'engagement et le licenciement de son personnel. Le Conseil d'Etat est cependant sensible à la situation des personnes concernées et il va suivre les différentes étapes du passage de témoin entre la Croix-Rouge fribourgeoise et la société ORS. La société ORS prévoit de reprendre dans l'effectif de son personnel des collaboratrices et collaborateurs de la Croix Rouge fribourgeoise intéressés et qualifiés. Dans ce sens, un courrier émanant de la société ORS a été adressé par la DSAS à la Direction de la Croix-Rouge fribourgeoise à l'intention de chaque employé et employée de la division requérants d'asile. Dans ce courrier, la société ORS informe et renseigne lesdites personnes sur les démarches à entreprendre pour déposer une offre d'emploi dans le cadre du mandat qui vient de lui être attribué. Le directeur et des représentants de la société ORS participeront d'ici à la fin du mois d'août, en présence de représentants de l'Etat, à une réunion avec le personnel de la Croix-Rouge fribourgeoise. A la mi-août, les directeurs de la CRF et de la société ORS se sont rencontrés. La Direction de la santé et des affaires sociales a rencontré le directeur de la CRF le 13 juillet, le Service de l'action sociale en faisant de même le 9 août.

Le Conseil d'Etat est favorable à certaines mesures visant à replacer le personnel licencié de la CRF au sein de l'Etat. Ainsi, conformément à l'article 17 alinéa 2 de la convention le liant à la Croix-Rouge fribourgeoise, il demande aux directions et établissements de l'Etat de donner, lors de procédures d'engagement, la priorité au personnel licencié de la Croix-Rouge fribourgeoise, lorsque les compétences professionnelles et personnelles sont au moins égales aux candidatures externes. Le Service du personnel et d'organisation de l'Etat disposera d'une liste des personnes concernées afin de renseigner les unités administratives qui recherchent du personnel.

Question 2

Le Conseil d'Etat tient à souligner que les trois critères d'évaluation retenus relatifs respectivement à l'efficacité, à la qualité et à l'économicité ont été pondérés selon quasiment le même taux, soit respectivement 35, 30 et 35% (cf. cahier des charges précité, page 17). Le Conseil d'Etat rap-

pelle que le cahier des charges a été transmis aux soumissionnaires et publié sur le site de la DSAS, de même que les critères et les sous-critères avec leur taux de pondération (http://admin.fr.ch/apps/press/data/tableau_criteres_sous_criteres.pdf). Aucun recours n'a été déposé auprès du Tribunal administratif contre la décision d'appel d'offres et le cahier des charges, comme le permettait la procédure sur les marchés publics.

Les critères et sous-critères sont les suivants:

1. Gestion rationnelle et efficace du système organisationnel	35%
1.1 Modalité d'organisation	15%
1.2 Ressources à disposition (équipement et dotation)	10%
1.3 Collaboration et expériences dans le domaine	10%
2. Qualité des prestations en rapport avec les exigences du mandat	30%
2.1 Faisabilité et fiabilité du concept	11%
2.2 Utilisation des ressources et flexibilité des tâches à réaliser	11%
2.3 Concept en rapport avec les objectifs / assurance qualité	8%
3. Pertinence de la proposition financière	35%
3.1 Prix (résultat selon la formule au carré du Guide romand pour les marchés publics de services, cf. www.simap.ch)	20%
3.2 Proposition financière en rapport avec la qualité des prestations	10%
3.3 Correspondance avec les prix pratiqués dans d'autres domaines comparables	5%

Ces critères sont tout à fait appropriés et complémentaires pour juger des prestations de services.

Question 3

L'évaluation des dossiers remis par les soumissionnaires est de l'unique ressort du Collège d'experts. Toute discussion avec les soumissionnaires n'est pas possible, l'article 28, alinéa 1, du Règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics interdisant les négociations entre l'adjudicateur et les soumissionnaires sur les prix, les remises de prix et les modifications de prestations.

Questions 4, 5 et 6

Les lignes directrices de la société ORS sont claires et mettent en valeur le professionnalisme et le respect des valeurs humaines (www.ors.ch, ORS Porträt, Leitbild). Comme déjà mentionné plus haut, le cahier des charges définit précisément les critères de qualité exigés. Il est dit notamment, que l'accueil, l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des requérants déboutés doivent se faire sur la base de normes contraignantes édictées par le canton, qu'il s'agisse de l'aide matérielle, de l'aide personnelle et du concept d'intégration. Dès lors, dignité humaine, droits fondamentaux et humains auxquels se réfère la députée sont garantis. Le Conseil d'Etat relève en outre que la société ORS dispose de plusieurs systèmes de qualité, soit le système de gestion qualité ISO 9001:2001 et la certification de l'Office fédéral des Assurances sociales (BSV-IV 2000). Les services de l'Etat

concernés par le mandat Asile exercent, dans le cadre de la convention signée, des contrôles sur les modalités d'exécution du contrat liant l'Etat au mandataire, sur le respect et l'application des normes d'aide matérielle et d'aide personnelle et sur la gestion et l'utilisation des moyens financiers avancés par l'Etat et nécessaires à l'exécution du mandat.

Question 7

L'ordonnance du 26 novembre 2002 sur l'asile (OAs) (cf. RSF 114.23.11) détermine les attributions des autorités cantonales compétentes pour l'application de la législation fédérale sur l'asile. Elle répartit notamment les tâches entre la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) d'une part et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) d'autre part, et leurs services respectifs, soit le Service de la population et des migrants, le Service de l'action sociale, le Service du médecin cantonal et la Police cantonale. S'agissant des questions liées à la scolarisation, une collaboration étroite avec la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport est en place. Concernant la prise en charge des personnes NEM, ce sont le Service de l'action sociale et le Service de la population et des migrants qui veillent à ce que la Société ORS fournisse l'aide d'urgence matérielle et personnelle aux personnes NEM selon la procédure approuvée par le Conseil d'Etat et mise en place par la DSAS et la DSJ et gère la structure «bas-seuil» selon les normes édictées par la DSAS.

Réponse aux questions concernant la procédure d'adjudication

Question 1

La convention liant la Croix-Rouge fribourgeoise à l'Etat précise, à son article 9 alinéa 2, que la Croix-Rouge fribourgeoise applique la législation cantonale relative à la classification des fonctions et au traitement du personnel de l'Etat. Le Conseil d'Etat tient cependant à préciser que c'est la Croix-Rouge fribourgeoise qui, conformément à la convention en vigueur, décide seule de l'engagement de son personnel et de la classe de traitement attribuée à chaque personne.

Dans le cadre de son offre, la Croix-Rouge fribourgeoise a certes tenu compte de l'ancienneté de certains de ses collaborateurs pour le calcul des frais de salaire, mais elle a mentionné qu'elle envisageait, pour des raisons financières, de limiter la progression de la masse salariale en modifiant sa politique salariale au 01.01.08 par, notamment, l'introduction d'une augmentation de salaire au mérite.

S'agissant de l'évaluation des offres, le Conseil d'Etat rappelle que le critère d'adjudication relatif à l'économicité représente un taux de pondération de 35%, le sous-critère relatif à la notation du prix (selon la formule au carré du Guide Romand sur les marchés publics de services) représente un taux de pondération de 20% (cf. ci-dessus, Réponse aux questions de principe, question 2). La différence de prix entre l'offre de la société ORS et de la Croix-Rouge fribourgeoise n'a, par conséquent, pas à elle seule été décisive. Sur l'ensemble des critères, la société ORS a obtenu 74.20 points et la CRF 60.01. S'agissant du prix seul, la société ORS en a obtenu 20, la CRF 14.1.

Question 2

Le Collège d'experts a analysé les offres des soumissionnaires, élaboré un dossier et transmis sa proposition au Conseil d'Etat. Ce dernier a également reçu les offres de tous les soumissionnaires avec leurs annexes et les procès-verbaux d'évaluation du Collège d'experts. Le Conseil d'Etat a par conséquent pris une décision d'adjudication en toute connaissance de cause. Il rappelle par ailleurs qu'aucun recours n'a été déposé contre sa décision comme le permettait la procédure sur les marchés publics.

S'agissant des conditions légales posées par les articles 6a et 25 du Règlement du 28 avril 1998 sur les marchés publics cités par la députée, le Conseil d'Etat relève que le cahier des charges mentionne ces exigences aux points 10 et 18. (cf. le cahier des charges précité, pages 16 et 18). Le Collège d'experts a dès lors examiné d'emblée si les offres des soumissionnaires remplissaient les critères et les exigences requises.

Concernant plus particulièrement les conditions d'engagement du personnel par la société ORS, le Conseil d'Etat souligne que celle-ci respecte le label égalité salariale entre homme et femme dans les entreprises et qu'elle est soumise, depuis le 1^{er} janvier 1993, à la convention collective de travail du syndicat des entreprises de Zürich (Verband Zürcher Handelsfirmen (vzh)).

Question 3

Le Conseil d'Etat rappelle que la convention le liant à la Croix-Rouge fribourgeoise a été résiliée au 31 décembre 2006 pour le 31 décembre 2007. Quelle qu'ait été l'issue de la procédure en vertu des marchés publics, une nouvelle convention aurait dû être signée avec la CRF eu égard aux changements imposés par l'entrée en vigueur des modifications légales citées plus haut. A partir du 1^{er} janvier 2008, une convention sera donc signée avec la société ORS, tenant compte des changements d'ordre légal, administratif et financier dont il est fait mention dans la présente réponse. S'agissant des conditions d'engagement du personnel par la société ORS, le Conseil d'Etat relève que cette dernière est le seul soumissionnaire à être affilié à une convention collective de travail, ce qui devrait être une garantie pour le personnel.

Question 4

Outre la notation du prix (cf. ci-dessus, Réponse aux questions concernant l'adjudication, question 1), les experts ont, dans le cadre de leur analyse, jugé l'offre de la Croix-Rouge fribourgeoise «partiellement suffisante» dans les critères suivants: 1.2 Ressources à disposition (équipement et dotation), 2.2 Utilisation des ressources et flexibilité dans les tâches à réaliser, 3.2 Proposition financière en rapport avec la qualité des prestations. La société ORS a, quant à elle, été mieux notée sur ces mêmes critères. S'agissant plus particulièrement du sous-critère «collaboration et expériences dans le domaine», l'expérience respectivement de la Croix-Rouge fribourgeoise et de la société ORS a été jugée équivalente. Certes, la CRF bénéficie depuis 1983 d'une expérience au niveau du canton de Fribourg, mais la société ORS peut quant à elle se prévaloir, depuis 1992, d'une expérience au niveau suisse puisqu'elle est partenaire de la Confédération, de certains cantons et également de certaines communes.

Question 5

Seuls les frais de salaire ont été comparés en raison du fait que les frais d'aide matérielle octroyée aux personnes dans le besoin et relevant du mandat (logement, entretien, frais non couverts par la caisse maladie) et les frais d'exploitation (frais d'infrastructures administratives, mobilier, machines, matériel informatique et véhicules) sont assumés, quelle que soit l'offre, par l'Etat sur la base de budgets et de normes imposés par ce dernier. Le montant de ces frais n'est dès lors pas déterminant.

Le Collège d'experts a constaté que soit Caritas suisse à Fribourg soit la société ORS ont dû estimer un grand nombre de données, alors que la Croix-Rouge fribourgeoise était en possession de tous les paramètres, notamment pour les coûts des baux à loyer des appartements, la structure des dossiers, la composition des familles, le nombre de mineurs non accompagnés par catégorie. Autant Caritas que la société ORS ont, dans le cadre des questions écrites prévues à cet effet lors de l'appel d'offres, souhaité connaître le coût des baux à loyer des appartements. La Croix-Rouge a été dans l'impossibilité de fournir des chiffres exacts, les comptes définitifs des exercices 2005 et 2006 de la CRF n'étant pas encore connus. Dès lors, dans un souci d'égalité de traitement et pour éviter toute distorsion de concurrence, le Collège d'experts a décidé de prendre en compte uniquement les frais de personnel. Les montants retenus pour le calcul du prix ont d'ailleurs été soumis aux trois soumissionnaires qui les ont validés.

En conclusion, le Conseil d'Etat a pris en compte un ensemble de critères sociaux et économiques. Leur prise en compte garantit un concept d'accueil, d'encadrement et d'hébergement dans le respect de la dignité humaine et une gestion maîtrisée des coûts.

Le 21 août 2007.

Anfrage QA 3063.07 Marie-Thérèse Weber-Gobet

(Vergabe «Asylmandat 2008» an die ORS Service AG mit Sitz im Kanton Zürich)

Frage

An seiner Sitzung vom 3. Juli 2007 hat der Staatsrat beschlossen, das «Asylmandat» ab 1. Januar 2008 vollumfänglich der privaten Aktiengesellschaft «ORS Service AG» (Organisation für Regie- und Spezialaufträge) zu übergeben. Das Asylwesen wird im Kanton Freiburg somit ganz zum «Asyl-Business», handelt es sich doch bei der ORS um ein gewinnorientiertes Privatunternehmen mit Sitz im Kanton Zürich. Eine 24-jährige Zusammenarbeit mit dem Freiburgerischen Roten Kreuz (FRK), einem humanitären, nicht gewinnorientiert arbeitenden Hilfswerk, geht am 31. Dezember 2007 zu Ende.

- Verlierer des Privatisierungsentscheides des Staatsrats ist das FRK und 54 seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (43,6 Vollzeitstellen), welche auf den 31. Dezember 2007 die Kündigung erhalten werden – 20 davon sind übrigens über 50 Jahre alt.
- Verlierer sind mit grosser Wahrscheinlichkeit auch die Asylsuchenden, die vorläufig aufgenommenen Personen und die abgewiesenen Asylsuchenden. Denn wie soll der bisher geltende Qualitätsstandard (huma-

nitäre Kriterien des FRK) aufrechterhalten werden können, wenn die privatwirtschaftlich ausgerichtete ORS AG bei fast identischem Personalaufwand (ORS 45 Vollzeitstellen/FRK 46,7 Vollzeitstellen) nach Abzug aller Kosten noch einen Gewinn erwirtschaften muss?

- Verlierer ist aber auch der Staat Freiburg, denn er reiht sich imagemässig in das Lager der nicht sozialverantwortlichen Entscheidungsträger ein (siehe Firmen, die aufgrund der Gewinnmaximierung Verträge mit einheimischen Trutenzüchtern kündigen; die in günstigere ausländische Produktionsstandorte wechseln oder Massenentlassungen vornehmen) und wird mit grosser Wahrscheinlichkeit einige Arbeitslose mehr zu betreuen haben sowie Steuereinbussen in Kauf nehmen müssen.

Bereits seit dem 1. Januar 2006 ist die ORS mit der Aufnahme und Betreuung von NEE-Personen (von einem Nichteintretensentscheid betroffene Personen) in unserem Kanton betraut. Grund: Das Freiburger Rote Kreuz (FRK) hatte die Freiburger Regierung darum ersucht, Asylsuchende mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) nicht mehr betreuen zu müssen, weil die Art und Weise, wie die verschärfte Asylgesetzgebung die Betreuung von abgewiesenen Menschen regelt, mit den Grundsätzen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) nicht mehr vereinbar sei. Die Anwendung des Gesetzes könne schwerwiegende Verletzungen der Menschenwürde zur Folge haben.

Dass das FRK aufgrund des kürzlich gefällten Entscheides des Staatsrates im Kanton Freiburg nun überhaupt keine Aufgaben im Bereich des Asylwesens mehr wahrnehmen soll und das Procedere, welches zu diesem Entscheid geführt hat, löst Fragen aus. Ich bitte den Staatsrat darum, sie fristgerecht zu beantworten.

Grundsätzliche Fragen

1. Der Entscheid des Staatsrates hat Folgen für 54 zum Teil langjährige Mitarbeitende des FRK. Sie erhalten die Kündigung. Ist der Staatsrat bei seiner Entscheidung über die Anzahl und das Profil der Betroffenen im Bild gewesen?
Wenn ja, ist er sich seiner sozialen Verantwortung bewusst, die er als «indirekter Arbeitgeber» dieser Angestellten wahrzunehmen hätte?
2. Wie steht der Staatsrat zur Tatsache, dass bei einem Vergabeverfahren für eine soziale Dienstleistung prioritär Kriterien der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit zum Tragen kommen?
3. Und warum wurde mit dem FRK nach der Evaluation der Offerte nicht noch einmal das Gespräch gesucht? Es wäre doch darum gegangen, Arbeitsplätze im Kanton Freiburg zu sichern.
4. Das FRK erfüllte bisher seine Aufgabe im Sinne der Rotkreuz-Grundsätze der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität. Auf welchen humanitären Grundsätzen basiert die Arbeit der nun mandatierten Gesellschaft ORS Service AG?
5. Nach welchen Qualitätskriterien wird die ORS die Aufnahme, Beherbergung und Betreuung von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen und

abgewiesenen Asylsuchenden im Kanton Freiburg wahrnehmen?

6. Wie garantiert der Staatsrat, dass die Asylsuchenden, die vorläufig aufgenommenen Personen und die abgewiesenen Asylsuchenden in unserem Kanton auch in Zukunft menschenwürdig und gemäss den durch die Verfassung garantierten Grund- und Menschenrechten behandelt werden?
7. Wer nimmt die Kontrollfunktion über die Tätigkeit der ORS im Kanton Freiburg wahr (heute im Bereich der NEE-Betreuung und in Zukunft auch in den anderen Bereichen)?

Fragen zum Vergabeverfahren

1. Dem Entscheid, das ganze Asyl-Mandat an die ORS zu übergeben, liegt ein Vergabeverfahren gemäss Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen zu Grunde. Höhere Lohnkosten (+ 800 000.– CHF der FRK gegenüber ORS) haben schlussendlich den Ausschlag für den Zuschlag an die ORS gegeben. Über seine Vereinbarung mit dem Kanton Freiburg (noch bis 13.12. 07 in Kraft) ist das FRK dazu verpflichtet, seine Lohnpolitik gemäss den geltenden Massstäben für das Freiburger Staatspersonal zu gestalten. Konkret: Die Gehältereinstufung z.B. erfolgte über das System der Funktionsbewertung des Staates Freiburg «EVALFRI». Das FRK verfügt über teils langjährige Angestellte; diese Tatsache konnte es in Sachen Gehälterkalkulation bei der Offertstellung nicht einfach ausser Acht lassen. Ist sich der Staatsrat und die Expertenkommission bewusst, dass das FRK darum gerade in diesem Bereich gegenüber der ORS AG massiv benachteiligt war?

Wenn ja, warum hat der Staatsrat diese Tatsache in der Evaluation nicht miteinbezogen?

2. Wie hat sich der Staatsrat im Vorfeld der Entscheidung von der Expertenkommission über die Anstellungsbedingungen des Personals der ORS informieren lassen?

Reglement vom 28. April über das öffentliche Beschaffungswesen

Art. 6a Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen

¹ Der Auftraggeber stellt sicher, dass der Anbieter:

- a) die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann einhält;
- b) Dritte, denen er Aufträge weiterleitet, vertraglich verpflichtet, diese Bestimmungen einzuhalten.

² Als Arbeitsbedingungen gelten die Vorschriften der Gesamt- und Normalarbeitsverträge; wo diese fehlen, gelten die orts- und berufsüblichen Vorschriften. Alle in der Schweiz geltenden Bestimmungen werden als gleichwertig betrachtet.

³ Auf Verlangen hat der Anbieter die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen sowie die Erfüllung der Zahlungspflichten gegenüber Sozialinstitutionen und der öffentlichen Hand nachzuweisen oder den Auftraggeber zur Nachprüfung zu bevollmächtigen.

Art. 25 Ausschlussgründe

¹ Ein Angebot kann ausgeschlossen werden, wenn der Anbieter namentlich:

- a) die geforderten Eignungskriterien nicht oder nicht mehr erfüllt;
- b) falsche Auskünfte erteilt hat;
- c) seine Steuern oder Sozialabgaben nicht bezahlt hat;
- d) den Bestimmungen von Artikel 11 Bst. e, f, g IVöB nicht genügt;
- e) Vereinbarungen getroffen hat, die einen wirksamen Wettbewerb einschränken oder erheblich beeinträchtigen;
- f) in einem Konkursverfahren steht;
- g) für ein berufliches Fehlverhalten durch Gerichtsentscheid schuldig gesprochen wurde;
- h) wesentliche Formerfordernisse verletzt hat, insbesondere durch Nichteinhaltung der Eingabefrist, fehlende Unterschrift, Unvollständigkeit des Angebots oder Änderung der Ausschreibungsunterlagen.

² Bei der Vergabe von Aufträgen dürfen nur Angebote von Anbietern berücksichtigt werden, die die Bestimmungen des Arbeitsschutzes, die Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge und die üblichen Arbeitsverträge oder, wenn solche fehlen, die in der Schweiz geltenden branchenüblichen Vorschriften einhalten.

3. Entsprechen die Anstellungsbedingungen den Vorgaben, die dem FRK bis anhin über die Vereinbarung mit dem Kanton gemacht worden sind?

Wenn nein, nimmt der Staatsrat schlechtere Arbeitsbedingungen der Angestellten der ORS in Kauf.

4. Gemäss Prüfung durch das Expertenkollegium entspricht die Offerte der ORS den zahlreichen Anforderungen des Pflichtenhefts am besten. Warum wurde z.B. der Aspekt der 24-jährigen Erfahrung des FRK auf dem Platz Freiburg nicht besser bewertet (gleiche Punktzahl wie ORS)?
5. Offensichtlich hat das Expertenkollegium nur die Sälärkosten als Kriterium für die Evaluation berücksichtigt. Warum diese Einschränkung? Gemäss Pflichtenheft der Ausschreibung setzt sich das Gesamtbudget aus «materieller Hilfe» und «Betriebskosten» zusammen. Mit welchen Totalbeträgen offerierten die beiden Submissionäre FRK und ORS ihre Leistungen?

Ich danke dem Staatsrat für die Kenntnissnahme meiner Fragen und erwarte die Antworten mit grossem Interesse.

Den 12. Juli 2007.

Antwort des Staatsrats

Im Rahmen einer Ausschreibung nach der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen ist der Staatsrat verpflichtet, die geltenden einschlägigen Gesetzesbestimmungen und das entsprechende Verfahren einzuhalten. Mit dem Entscheid, ab 1. Oktober 2008 die ORS Service AG (die ORS) gesamthaft mit dem «Asyl-Mandat 2008» zu betrauen, entschied sich der Staatsrat für die Offerte des Anbieters, der das beste Ergebnis gemäss den im Pflichtenheft festgelegten Zuschlagskriterien erzielt

hatte (http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/dsas/cp_asile_4_5_07.pdf).

Seit 1983 werden die Aufgaben der Aufnahme, Betreuung und Beherbergung von Personen aus dem Asylbereich von Privatvereinigungen wahrgenommen, mit denen der Staat einen Leistungsvertrag abgeschlossen hat; dabei handelt es sich um das Freiburgische Rote Kreuz und die Caritas Schweiz in Freiburg. Ab 1. Januar 2006 betraute der Staat die Privatfirma ORS mit der Nothilfe an NEE-Personen (Personen mit einem Nichteintretensentscheid) und mit der Führung der niederschweligen Struktur la Poya. Am 24. September 2006 nahm das Volk die Revision des Asylgesetzes und das neue Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 an, und daraufhin kündigte der Staatsrat am 31. Dezember 2006 seine Vereinbarung mit dem Freiburgischen Roten Kreuz per 31. Dezember 2007. Er tat dies, um über ein neues Mandat zu verhandeln, dessen Grundlagen dem vorgenannten neuen gesetzlichen, finanziellen und administrativen Rahmen Rechnung tragen sollten, und/oder um neue Partner zu finden. Jedenfalls ging es darum, den neuen, strengeren eidgenössischen Gesetzesbestimmungen gerecht zu werden, die auch die Aufnahme, Betreuung und Beherbergung sowie die soziale und finanzielle Begleitung der verschiedenen Personenkategorien beeinflussen: Asylsuchende im Verfahren, vorläufig aufgenommene Personen (solche, die seit weniger als sieben, und solche, die seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz wohnen), abgewiesene Asylsuchende.

Der Staatsrat verwahrt sich gegen den von der Grossrätin gebrauchten Ausdruck «Asyl-Business». Das Pflichtenheft bezeichnet detailliert den Rahmen und die Bedingungen für die Ausführung des Mandats. Mit der Einreichung seiner Offerte verpflichtet sich der Anbieter zu deren Einhaltung. Namentlich ist spezifiziert, dass alle Aufgaben in Verbindung mit der Betreuung der oben aufgeführten Personenkategorien so wahrgenommen werden müssen, dass deren Menschenwürde unangetastet bleibt. Der Auftragnehmer muss sein Mandat im Rahmen von verbindlichen Normen ausüben, die der Staat erlässt und die namentlich die materielle Hilfe an die Personen betreffen, auf die sich das Mandat erstreckt. Die persönliche Hilfe – Anhörung, Information und Beratung – ist integrierender Bestandteil dieser Normen. Der Staat erarbeitet ein Integrationskonzept, definiert die Ziele dieses Konzepts, legt den Leistungsgrad fest, den es erreichen soll, sowie den Rahmen für die Übernahme der Kosten. Zu den im Pflichtenheft aufgeführten Aufgaben gehören auch die Sicherstellung des elementaren Deutsch- oder Französischunterrichts und die Aufstellung von Beschäftigungsprogrammen und Programmen öffentlichen Nutzens. Somit ist die Behauptung der Grossrätin, der Staatsrat löse sich aus seiner sozialen Verantwortung, fehl am Platz. Ausserdem kann sich die ORS auf Erfahrungen und anerkannte Kompetenzen im Bereich der Aufnahme und Betreuung Asylsuchender berufen. Auf Schweizer Ebene ist sie Partnerin des Bundes, einiger Kantone und Gemeinden in der Führung und Verwaltung von Aufnahmezentren und der Aufstellung von Beschäftigungsprogrammen. Die Leitlinien der ORS sind klar und heben die Professionalität und die menschlichen Werte hervor, denen sich die ORS verpflichtet fühlt (www.ors.ch, ORS Porträt, Leitbild). Der Staatsrat ist sich also seiner sozialen Verantwortung voll bewusst.

Was die Kosten des kantonalen Systems für die Aufnahme, Betreuung und Beherbergung der in den Asylbereich

fallenden Personen anbelangt, so unterstreicht der Staatsrat, dass der Kanton auf die Länge gesehen keinen Gewinn erzielt hat, betrachtet man den ganzen Zeitraum von 1988 bis 2004. In den Jahren 1995 bis 2003 überstiegen die Bundesbeiträge zwar die kantonalen Ausgaben, aber von 1988 bis 1994 sowie im Jahr 2004 lagen die letzteren über den Bundesbeiträgen. Im Endergebnis erweisen sich die Gesamtkosten bis heute als defizitär für den Kanton. Dem beizufügen ist, dass die endgültigen Jahresrechnungen 2005 und 2006 des Freiburgerischen Roten Kreuzes noch ausstehen. Ab 1. Januar 2008 stehen dem Kanton besonders erhebliche Auswirkungen finanzieller Art bevor, dies wegen des Lastentransfers vom Bund an die Kantone in der Hilfe an vorläufig aufgenommene Personen, die seit mehr als sieben Jahren im Kanton wohnen, sowie an abgewiesene Asylsuchende. Wer auch immer mit dem Mandat betraut wird: auf jeden Fall muss der Kanton 3 Millionen Mehrausgaben für diese Personenkategorie übernehmen.

Die Grossrätin hebt hervor, das Freiburgerische Rote Kreuz habe auf das Mandat für die Aufnahme und Betreuung der NEE-Personen verzichtet, weil die Betreuungskriterien mit den Grundsätzen des Schweizerischen Roten Kreuzes unvereinbar seien. Auf jeden Fall aber haben das Schweizer Volk und sämtliche Kantone am 24. September 2006 die Revision des Asylgesetzes und das neue Ausländergesetz vom 16. September 2005 angenommen. Der Kanton Freiburg hat diese Gesetzesänderungen mit mehr als 63% angenommen. Demzufolge ist der Staatsrat zum Vollzug der genannten Gesetze verpflichtet. Trotz der Verhärtung des Verfahrens aber und trotz des oben genannten erheblichen Lastentransfers vom Bund an die Kantone hat der Staatsrat nicht im Sinn, die heutige humanitäre Tradition des Kantons im Asylwesen mit Füssen zu treten.

Beantwortung der grundsätzlichen Fragen

1. Frage

Als der Staatsrat seine Vereinbarung mit dem Freiburgerischen Roten Kreuz kündigte und zu einer Ausschreibung gemäss der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen schritt, war er über die Situation im Personalbereich informiert. Das obgenannte Pflichtenheft (s. oben, Seite 4 Internet-Link) beschreibt die heutige Situation. Es vermerkt namentlich, dass sich der Personalbestand des Freiburgerischen Roten Kreuzes am 1. März 2007 auf 46 Vollzeitstellen beläuft. Der Staatsrat präzisiert, dass nach der geltenden Vereinbarung das Freiburgerische Rote Kreuz allein für die Anstellung und Entlassung seines Personals zuständig ist. Er hat aber Verständnis für die Situation der betroffenen Personen und wird die verschiedenen Etappen der Stabübergabe vom Freiburgerischen Roten Kreuz an die ORS aufmerksam verfolgen. Die ORS beabsichtigt, die interessierten und qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihren Personalbestand zu übernehmen. In diesem Sinne schickte die GSD der Direktion des Freiburgerischen Roten Kreuzes zuhanden aller in der Asyl-Abteilung beschäftigten Personen ein Schreiben von Seiten der ORS. In diesem Schreiben informiert die ORS diese Personen, wie sie vorgehen sollen, wenn sie sich um eine Stelle im Rahmen des ihr zugeteilten Mandats bewerben möchten. Der Direktor und Vertreter der ORS werden Ende August in Anwesenheit von Vertretern des Staates an einer Versammlung mit dem Personal des Freiburgerischen Roten Kreuzes teilnehmen. Mitte August sind die Direktoren

des FRK und der ORS zu einem Gespräch zusammengetreten. Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat den Direktor des FRK am 13. Juli zu einem Gespräch empfangen, das Kantonale Sozialamt traf am 9. August mit ihm zusammen.

Der Staatsrat ist für bestimmte Massnahmen, die zum Ziel haben, das entlassene FRK-Personal beim Staat unterzubringen. So ersucht er nach Artikel 17 Abs. 2 seiner Vereinbarung mit dem Freiburgerischen Roten Kreuz die Direktionen und Anstalten des Staates, bei Anstellungsverfahren dem entlassenen Personal des Freiburgerischen Roten Kreuzes den Vorrang zu geben, wenn die beruflichen und persönlichen Kompetenzen den von aussen kommenden Bewerbungen zumindest gleichwertig sind. Das Amt für Personal und Organisation erhält eine Liste der betroffenen Personen, damit es den Verwaltungseinheiten Auskünfte geben kann.

2. Frage

Der Staatsrat unterstreicht, dass die drei Evaluationskriterien, die sich auf die Effizienz, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit beziehen, nahezu gleich gewichtet worden sind, nämlich mit jeweils 35, 30 und 35% (s. Pflichtenheft, Seite 17). Es sei daran erinnert, dass das Pflichtenheft den Anbietern zugestellt und auf der Website der Direktion für Gesundheit und Soziales veröffentlicht wurde. Das Gleiche gilt für die Kriterien und Unterkriterien mit dem Prozentsatz, mit dem gewichtet wurde (http://admin.fr.ch/apps/press/data/tableau_criteres_sous_criteres.pdf). Der Ausschreibungsentscheid und das Pflichtenheft sind mit keiner Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten worden, obwohl dies zulässig gewesen wäre.

Die Kriterien und Unterkriterien sind:

1. Rationelle und effiziente Führung des Organisationssystems	35%
1.1 Organisationsmodalitäten	15%
1.2 Verfügbare Ressourcen (Ausstattung und Dotation)	10%
1.3 Zusammenarbeit und Erfahrung auf dem Gebiet	10%
2. Qualität der Leistungen im Verhältnis zu den Anforderungen des Mandats	30%
2.1 Machbarkeit und Stichhaltigkeit des Konzepts	11%
2.2 Ressourcenverwendung und Flexibilität in der Durchführung der Aufgaben	11%
2.3 Verhältnis Konzept – Ziele / Qualitätssicherung	8%
3. Überzeugendes Preis-Leistungs-Verhältnis	35%
3.1 Preis (Ergebnis nach der Formel im Quadrat des Guide romand für das öffentliche Beschaffungswesen im Dienstleistungsbereich, s. www.simap.ch)	20%
3.2 Finanzieller Vorschlag im Verhältnis zur Qualität der Leistungen	10%
3.3 Entsprechung mit den in anderen vergleichbaren Bereichen praktizierten Preisen	5%

Diese Kriterien sind komplementär zueinander und für die Beurteilung von Dienstleistungen vollkommen geeignet.

3. Frage

Für die Beurteilung der Anbieter-Dossiers ist allein das Expertenkollegium zuständig. Nachdem das Reglement vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen in Artikel 28 Abs. 1 Verhandlungen zwischen dem Auftraggeber und den Anbietern über Preise, Preisrabatte und Änderungen des Leistungsinhalts untersagt, ist keine Diskussion mit den Anbietern möglich.

4., 5. und 6. Frage

Die Richtlinien der ORS sind klar und heben die Professionalität und die menschlichen Werte hervor, denen sich die ORS verpflichtet fühlt (www.ors.ch, ORS Porträt, Leitbild). Wie gesagt, legt das Pflichtenheft die verlangten Qualitätskriterien genau fest. Namentlich geht aus ihm hervor, dass die Aufnahme, Betreuung und Beherbergung Asylsuchender, vorläufig aufgenommener Personen und abgewiesener Asylsuchender aufgrund verbindlicher Normen erfolgen müssen, die der Kanton erlässt, ob es sich nun um die materielle Hilfe, die persönliche Hilfe oder das Integrationskonzept handelt. Somit sind die Menschenwürde und die Grundrechte, auf die sich die Grossrätin bezieht, gewährleistet. Der Staatsrat hebt zudem hervor, dass die ORS über mehrere Qualitätssysteme verfügt, das Qualitätsmanagement-System ISO 9001:2001 und die Zertifizierung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV-IV 2000). Die vom Asyl-Mandat betroffenen Staatsdienste kontrollieren im Rahmen der unterzeichneten Vereinbarung die Modalitäten, nach denen der Vertrag zwischen dem Staat und der Mandatsträgerin ausgeführt wird, die Einhaltung und Anwendung der Normen für die materielle und die persönliche Hilfe sowie die Verwaltung und Verwendung der finanziellen Mittel, die vom Staat vorgestreckt werden und für die Ausführung des Mandats nötig sind.

7. Frage

Die Asylverordnung vom 26. November 2002 (AsV) (s. SGF 114.23.11) regelt die Aufgaben der für den Vollzug des Bundesrechts im Asylbereich zuständigen kantonalen Behörden, namentlich die Aufgabenteilung zwischen der Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) und der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und ihren jeweiligen Dienststellen (Amt für Bevölkerung und Migration, Kantonales Sozialamt, Kantonsarztamt und Kantonspolizei). In Fragen der Einschulung besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport. Was die Betreuung der NEE-Personen anbelangt, so wachen das Kantonale Sozialamt und das Amt für Bevölkerung und Migration darüber, dass die ORS die materielle und persönliche Nothilfe nach dem vom Staatsrat genehmigten und von der GSD und der SJD eingesetzten Verfahren erteilt und die «niederschwellige» Struktur nach den Normen der GSD führt.

Beantwortung der Fragen zum Vergabeverfahren

1. Frage

Gemäss Art. 9 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen dem Freiburgischen Roten Kreuz und dem Staat, wendet das Freiburgische Rote Kreuz die kantonale Gesetzgebung über die Einreihung der Funktionen und die Besoldung des Staatspersonals an. Es sei aber präzisiert, dass nach der geltenden Vereinbarung das Freiburgische Rote Kreuz allein über die Anstellung seines Personals und die Besoldungsklasse jeder Person entscheidet.

Im Rahmen seiner Offerte hat das Freiburgische Rote Kreuz in der Berechnung der Lohnkosten das Dienstalter einiger seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigt, hat aber erwähnt, es habe aus finanziellen Gründen vor, die Progression der Lohnmasse durch eine Änderung seiner Lohnpolitik per 01.01.08 zu begrenzen, namentlich durch die Einführung einer vermehrt leistungsbezogenen Entlohnung.

Bezüglich der Evaluation der Offerten erinnert der Staatsrat daran, dass das Zuschlagskriterium im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit mit 35% gewichtet wird, das Unterkriterium im Zusammenhang mit der Preisnotierung (nach der Formel im Quadrat des Guide Romand für das öffentliche Beschaffungswesen im Dienstleistungsbereich) mit 20% (s. hierzu die Beantwortung der grundsätzlichen Fragen, 2. Frage). Der Preisunterschied zwischen der Offerte der ORS und der Offerte des Freiburgischen Roten Kreuzes war demzufolge nicht für sich allein entscheidend. Alle Kriterien zusammengenommen, erzielte die ORS 74.20 Punkte und das FRK 60.01. In Bezug auf den Preis allein erzielte die ORS 20, das CRF 14.1 Punkte.

2. Frage

Das Expertenkollegium untersuchte die Offerten der Anbieter, stellte ein Dossier zusammen und übermittelte dem Staatsrat seinen Vorschlag. Auch dieser erhielt die Offerten aller Anbieter samt Beilagen und die Evaluationsprotokolle des Expertenkollegiums. Somit fällt der Staatsrat in voller Sachkenntnis einen Zuschlagsentscheid. Im Übrigen sei daran erinnert, dass sein Entscheid mit keiner Beschwerde angefochten worden ist, obwohl dies nach dem Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens möglich wäre.

Die Grossrätin zitiert die Artikel 6a und 25 des Reglements vom 28. April 1998 über das öffentliche Beschaffungswesen. Diese gesetzlichen Anforderungen sind unter Punkt 10 und 18 des Pflichtenheftes aufgeführt (s. Pflichtenheft Seite 16–18). Das Expertenkollegium prüfte daher zum Vornherein, ob die Offerten der Anbieter die vorgeschriebenen Kriterien und Anforderungen erfüllten.

Was insbesondere die Bedingungen der ORS in Personalangelegenheiten angeht, so unterstreicht der Staatsrat, dass die ORS sich an das Label Lohngleichheit für Frauen und Männer in Betrieben hält und seit dem 1. Januar 1993 dem Gesamtarbeitsvertrag des Verbandes Zürcher Handelsfirmen (vzh) unterstellt ist.

3. Frage

Der Staatsrat erinnert daran, dass seine Vereinbarung mit dem Freiburgischen Roten Kreuz am 31. Dezember 2006 auf den 31. Dezember 2007 gekündigt worden ist. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens nach der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen hätte infolge des Inkrafttretens der oben genannten Gesetzesänderungen eine neue Vereinbarung mit dem FRK unterzeichnet werden müssen. Ab 1. Januar 2008 wird daher eine Vereinbarung mit der ORS unterzeichnet, die den in dieser Antwort erwähnten Änderungen gesetzlicher, administrativer und finanzieller Art Rechnung trägt. Was die Bedingungen der Personalanstellung durch die ORS angeht, so sei hervorgehoben, dass nur diese Anbieterin einem Gesamtarbeitsvertrag angeschlossen ist, und dies dürfte eine Garantie für das Personal sein.

4. Frage

Vom Unterkriterium der Preisnotierung abgesehen (s. hierzu Beantwortung der Fragen zum Vergabeverfahren, 1. Frage) beurteilten die Experten im Rahmen ihrer Untersuchung die Offerte des Freiburgischen Roten Kreuzes als «teilweise genügend» in den folgenden Kriterien: 1.2 Verfügbare Ressourcen (Ausstattung und Dotation), 2.2 Ressourcenverwendung und Flexibilität in der Durchführung der Aufgaben, 3.2 Finanzieller Vorschlag im Verhältnis zur Qualität der Leistungen. Die ORS ihrerseits schnitt in denselben Kriterien besser ab. Beim Unterkriterium «Zusammenarbeit und Erfahrung auf dem Gebiet» wurde die jeweilige Erfahrung des Freiburgischen Roten Kreuzes und der ORS als gleichwertig beurteilt. Verfügt das FRK seit 1983 über Erfahrung auf Kantonsebene, so kann sich die ORS ihrerseits auf eine Erfahrung berufen, die sie seit 1982 auf Schweizer Ebene gesammelt hat, ist sie doch Partnerin des Bundes, einiger Kantone und auch etlicher Gemeinden.

5. Frage

Verglichen worden sind nur die Lohnkosten, weil die Kosten der materiellen Hilfe an bedürftige Personen, die unter das Mandat fallen (Wohnen, Unterhalt, von der Krankenkasse nicht gedeckte Kosten), und die Betriebskosten (Kosten für administrative Infrastrukturen, Mobilien, Maschinen, Informatikmaterial und Fahrzeuge) unabhängig von der Offerte vom Staat aufgrund der von ihm vorgeschriebenen Budgets und Normen übernommen werden. Die Höhe dieser Kosten ist somit nicht ausschlaggebend.

Das Expertenkollegium stellte fest, dass sowohl die Caritas Schweiz in Freiburg als auch die ORS eine grosse Anzahl von Daten veranschlagen mussten, wohingegen das Freiburgische Rote Kreuz auf reale Zahlen zurückgreifen konnte, namentlich für die Kosten der Mietverträge für die Wohnungen, die genaue Anzahl unterstützter Personen je Kategorie, die Struktur der Dossiers, die Zusammensetzung der Familien, die Anzahl unbegleiteter Minderjähriger je Kategorie. Sowohl die Caritas als auch die ORS erkundigten sich im Rahmen der schriftlichen Fragen, die zur Ausschreibung gestellt werden konnten, nach den Kosten der Mietverträge für die Wohnungen der Zweitaufnahme. Das Freiburgische Rote Kreuz war nicht in der Lage, Auskunft zu diesem Punkt zu erteilen, da die definitiven Rechnungen 2005 und 2006 noch nicht bekannt sind. Zwecks Gleichbehandlung und um jede Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden, beschloss das Expertenkollegium daher, nur die Personalkosten zu berücksichtigen. Die für die Preisberechnung berücksichtigten Beträge wurden im Übrigen den drei Anbietern unterbreitet und von ihnen bestätigt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Staatsrat sowohl soziale als auch wirtschaftliche Kriterien berücksichtigt hat. Das gewählte Vorgehen garantiert ein Aufnahme-, Betreuungs- und Beherbergungskonzept, das sowohl die Menschenwürde der Betroffenen respektiert, als auch die Kostenfrage mit gebührender Sorgfalt angeht.

Den 21. August 2007.

Question QA 3065.07 Michel Buchmann

(**planification hospitalière du canton de Fribourg, rapport de juin 2007**)

Question

Un document de 227 pages vient d'être mis en consultation, le 9 juillet, avec un délai de prise de position fixé au 15 septembre 2007.

Les grandes lignes ressortant du communiqué de presse laissent apparaître des décisions surprenantes comme le maintien à Meyriez d'urgences, 7 jours sur 7 et 24 h sur 24, alors même qu'aucune structure chirurgicale ne sera plus disponible. Cette option, jusqu'à aujourd'hui, a toujours été estimée inacceptable en termes de sécurité des patients. Que penser aussi du déplacement du centre de gravité de la réadaptation cardio-vasculaire vers Meyriez, pendant la reconstruction du site de Billens! La reconsidération d'une réadaptation cardio-vasculaire stationnaire cantonale, option exclue jusqu'à ce jour, est-elle vraiment fondée? Avant même d'être publiées, ces propositions auraient mérité l'analyse critique des spécialistes et partenaires de la santé, en particulier la Société de médecine du Canton de Fribourg, sans parler du rôle de la Commission de planification sanitaire et du Réseau hospitalier fribourgeois, objet des questions qui suivent. Or, je constate que la Société de médecine n'est même pas citée dans la liste des organes consultés.

Afin de pouvoir se plonger en toute confiance dans la lecture de ce document, je demande donc au Conseil d'Etat une réponse rapide, tenant compte des courts délais impartis pour la consultation, aux questions suivantes:

1. La Commission de planification sanitaire a-t-elle participé à l'élaboration de ce document, en particulier au choix des options qui y sont retenues? Je rappelle que, selon la loi sur la santé, la commission «élabore, à l'intention du Conseil d'Etat, la planification sanitaire cantonale et se prononce en particulier sur les besoins de la population et les moyens spécifiques de les satisfaire». L'Arrêté du Conseil d'Etat du 28 novembre 2000 précise en plus à l'art 3 que la Commission de planification sanitaire élabore à l'intention du Conseil d'Etat le plan medico-hospitalier (al. 1) et qu'elle procède à une évaluation périodique de la planification sanitaire (al. 3).
2. Le Conseil d'administration du RHF a-t-il été tenu au courant des réflexions ayant conduit à ce rapport et aux options proposées? Je vois en effet difficilement ce Conseil s'opposer, dans le cadre d'une consultation, aux options stratégiques proposées sans créer un conflit important avec la Direction de la Santé Publique.

Le 23 juillet 2007.

Réponse du Conseil d'Etat

1. La Commission de planification sanitaire a-t-elle participé à l'élaboration de ce document, en particulier au choix des options qui y sont retenues?

Contexte de la planification hospitalière 2007

Pour rappel, la planification hospitalière a déjà fait l'objet de plusieurs rapports ces vingt dernières années. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-ma-

ladie, en 1996, la publication d'une nouvelle liste hospitalière a, à chaque reprise, fait l'objet d'un recours de la part des assureurs-maladie. A deux reprises dans ses décisions, le Conseil fédéral a exigé de la part du Conseil d'Etat une mise à jour de sa planification hospitalière. Par décision du 15 février 2006, il a indiqué *«les travaux à effectuer en matière de planification pour aboutir à un résultat satisfaisant aux exigences légales. [...] Il s'agit d'un travail important, pour lequel les autorités compétentes doivent disposer de suffisamment de temps. [...] la liste attaquée ne doit pas être annulée. Elle ne s'applique toutefois qu'à titre transitoire. Le Conseil d'Etat doit adapter sa planification aux exigences mentionnées et édicter, en l'espace de 18 mois à partir du moment où la présente décision est rendue, une nouvelle liste hospitalière en tenant compte des considérants ci-dessus»* (considérant 7).

Elaboration du rapport

La Commission de planification sanitaire a été saisie à trois reprises pour l'élaboration de la planification hospitalière.

Le 22 février 2006, la décision du Conseil fédéral ainsi que la méthode à suivre pour l'élaboration d'une planification conforme aux exigences légales ont été présentées aux membres de la Commission qui l'ont acceptée.

Le 18 septembre 2006, la méthode détaillée d'estimation des besoins en lits pour le canton a été soumise à la Commission qui l'a approuvée.

Le 11 décembre 2006, les résultats concernant les besoins futurs ont été présentés à la Commission. Celle-ci s'est notamment prononcée sur les scénarii d'évolution de la population fribourgeoise et d'évolution des durées moyennes de séjour des hospitalisations. C'est donc sur la base des indications retenues par la Commission que la Direction de la santé et des affaires sociales, par le Service de la santé publique et le Service du médecin cantonal, a été amenée à finaliser le rapport de planification hospitalière avec pour objectif une mise en consultation avant l'été compte tenu du délai de 18 mois accordé par le Conseil fédéral. Il ne peut, à l'évidence, être attendu d'une commission, en particulier de la Commission qui au surplus est composée de personnes d'horizons différents défendant des intérêts divergents et parfois opposés (hôpitaux, cliniques privées, assureurs maladie, médecins, régions, partis politiques), qu'elle rédige elle-même un tel rapport dans les délais requis.

Enfin, le 4 octobre 2007, la Commission de planification sanitaire sera à nouveau saisie du dossier pour analyser les résultats de la procédure de consultation et donner un ultime avis sur le rapport avant sa transmission au Conseil d'Etat pour adoption.

Par conséquent, au terme de cette procédure qui aura duré près de 20 mois, la Commission aura eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur l'élaboration de ce rapport.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance et de la portée générale de ce dossier le Conseil d'Etat a décidé d'une large mise en consultation du rapport au niveau cantonal, ce qui laisse la possibilité à chacun de s'exprimer. La Société de médecine du Canton de Fribourg n'a pas été écartée de la procédure de consultation comme le laisserait supposer la liste des organismes consultés; elle est consultée de plein droit et sa prise de position est attendue avec intérêt. Il est vrai qu'un problème d'ordre

technique est survenu lors de la fusion du fichier d'adresses générales mis à disposition par la Chancellerie de l'Etat et du fichier d'adresses spécifiques du Service de la santé publique sur lequel figure évidemment la Société de médecine. L'erreur a rapidement été constatée et les documents transmis sans délai par le Service de la santé publique. Par ailleurs, la Direction de la santé et des affaires sociales a par la suite tenu à adresser ses excuses à la Société de médecine suite cet incident d'ordre informatique, ce qui a été fait par courrier du 18 juillet 2007.

Il paraît par ailleurs opportun de répondre également brièvement aux questions évoquées par Michel Buchmann dans son introduction, notamment en ce qui concerne les propositions mises en consultation de maintien d'un service d'urgences et de développement de la réadaptation cardio-vasculaire à Meyriez.

Urgences à Meyriez sans service de chirurgie

Pour garantir des prestations de qualité, à un niveau de sécurité suffisant et à un coût supportable, l'analyse de la situation a démontré que le nombre d'interventions opératoires réalisées dans cet établissement ne justifient plus le maintien d'une telle activité. A l'inverse, l'analyse des données de la statistique médicale a mis en évidence la nécessité du maintien d'un service d'urgence dans cette région, de surcroît très touristique.

La mise en doute de la garantie de la sécurité des patients dans le cadre du futur mandat de prestations attribué à l'hôpital de Meyriez n'est pas justifiée. En effet, d'une part, la plupart des cas pris en charge dans le service d'urgence n'impliquent aucune prise en charge opératoire et l'établissement dispose encore d'un service de médecine aiguë. D'autre part, le mandat de prestation actuel de l'hôpital (fixé par la liste des hôpitaux du 13 octobre 2004) exclut déjà toute prise en charge opératoire d'urgence en limitant explicitement la prise en charge chirurgicale à des cas programmés, de jour et du lundi ou vendredi uniquement. La situation future n'est donc, de ce point de vue, pas très différente de la situation actuelle qui ne suscite pas de problèmes particuliers à ce jour.

Si l'exploitation d'un service d'urgence ne peut se faire que conjointement à l'exploitation d'un service de médecine aiguë, elle n'exige par contre pas la présence d'un service de chirurgie. De plus, la solution proposée est aujourd'hui possible grâce à la création du RHF qui met en réseau tous les sites hospitaliers publics du canton. Le service d'urgence de l'hôpital de Meyriez, en tant que «porte d'entrée» pour les patients dans le Réseau hospitalier fribourgeois, a ainsi un rôle important à jouer pour la population de la région concernée.

Réadaptation cardio-vasculaire à Meyriez

A la suite des décisions du Conseil fédéral concernant la planification hospitalière du canton de Fribourg, la Direction de la santé et des affaires sociales a exigé et a pu obtenir de la part de l'Office fédéral de la statistique d'avoir également accès aux données des patients hospitalisés hors canton dans les hôpitaux suisses.

C'est sur la base de ces nouvelles informations non disponibles précédemment et de l'analyse détaillée des besoins de l'ensemble de la population que l'importance de cette lacune de couverture des besoins en réadaptation cardio-vasculaire stationnaire a pu être constatée et évaluée précisément. C'est donc l'exigence posée par la

décision du Conseil fédéral de procéder à une analyse exhaustive, y compris des flux de patients hors canton, qui a permis d'aboutir à la prise de conscience de ce besoin. Il faut relever en outre que les maladies cardio-vasculaires représentent la principale cause de décès et d'hospitalisations en Suisse. Avec le vieillissement de la population, cette tendance va encore s'accroître. La masse critique de 200 cas par année, déjà atteinte actuellement, justifie l'ouverture d'un tel service stationnaire à l'hôpital de Meyriez. Les besoins correspondent à 20 lits supplémentaires qu'aucun autre site n'est en mesure d'accueillir. Par ailleurs, la réadaptation ambulatoire prévue à Billens vise à couvrir un besoin tout à fait différent, comme le précise le rapport de planification hospitalière. Ces deux types de prise en charge ne sont pas en concurrence, mais complémentaires et destinés à des catégories de patients différents. Il appartiendra au Réseau hospitalier fribourgeois de veiller à la coordination de l'ensemble.

2. Le Conseil d'administration du RHF a-t-il été tenu au courant des réflexions ayant conduit à ce rapport et aux options proposées?

Compétences en vertu de la législation fédérale

Selon la législation fédérale sur l'assurance-maladie, la planification hospitalière est une tâche qui incombe aux cantons. Au niveau cantonal, la répartition des compétences est clairement définie.

Compétences en vertu de la législation cantonale

Selon la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSAN), le Conseil d'Etat arrête la planification sanitaire cantonale (art. 6 al. 2).

La loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (LRHF) prévoit quant à elle que le Réseau hospitalier fribourgeois (RHF) exerce ses activités sur plusieurs sites, dont la localisation et la mission sont arrêtées dans le cadre de la planification hospitalière établie par le Conseil d'Etat (art. 25 LRHF).

Le conseil d'administration et la direction du RHF sont tenus de se conformer à la planification hospitalière établie par le Conseil d'Etat (art. 9 LRHF). Le RHF organise, dans le cadre de la planification hospitalière et du mandat de prestations établis par le Conseil d'Etat, les activités hospitalières en veillant à la mise en place de structures rationnelles et efficaces (art. 12 LRHF).

Implication des hôpitaux dans la procédure de consultation

Le Conseil d'administration du Réseau hospitalier fribourgeois n'a donc pas de compétences formelles particulières pour définir la planification hospitalière. Il en va de même pour les autres établissements participant à la prise en charge hospitalière du canton, à savoir l'Hôpital cantonal psychiatrique de Marsens, l'Hôpital intercantonal de la Broye ainsi que la Clinique Générale et l'Hôpital Daler. Par souci d'égalité de traitement et de respect de leurs droits d'être entendus, ces instances ont toutes été consultées sans négociations préalables particulières, ce qui aurait été contraire au droit. Le rapport de planification hospitalière a été ainsi établi en respectant les principes généraux du droit qui ont été rappelés par le Conseil fédéral dans sa décision du 15 février 2005, à savoir la bonne foi, la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire et le respect de l'égalité de traitement.

De manière générale, le Conseil d'administration du Réseau hospitalier fribourgeois reste néanmoins un partenaire privilégié du Conseil d'Etat en ce qui concerne la couverture des besoins hospitaliers de la population fribourgeoise et la mise en œuvre de la planification hospitalière. C'est avec un intérêt tout particulier que le Conseil d'Etat analysera la prise de position de cette instance concernant la planification hospitalière mise en consultation.

Conclusion

Le Conseil d'Etat attend avec intérêt les remarques des organismes consultés. Il compte également sur la détermination de la Commission de planification sanitaire qui lui permettra d'arrêter la planification hospitalière et la nouvelle liste des hôpitaux.

Le 21 août 2007.

Anfrage QA 3065.07 Michel Buchmann

(Spitalplanung des Kantons Freiburg, Bericht vom Juni 2007)

Frage

Ein 227-seitiges Dokument ist am 9. Juli in die Vernehmlassung gegangen, die bis zum 15. September 2007 dauert.

Aus der Medienmitteilung, die in grossen Zügen darüber berichtet, gehen überraschende Entscheide hervor wie etwa die Beibehaltung eines Notfalldienstes rund um die Uhr in Meyriez, wohingegen es keine Chirurgie mehr an diesem Standort geben soll. Bis heute wurde diese Option stets als unannehmbar im Sinne der Patientensicherheit erachtet. Und was soll man von der Schwerpunktverlagerung für kardiovaskuläre Rehabilitation nach Meyriez halten, während der Standort Billens umgebaut wird! Ist es wirklich begründet, erneut eine stationäre kardiovaskuläre Rehabilitation im Kanton in Betracht zu ziehen – eine Option, die bisher nicht in Frage gekommen ist? Schon vor ihrer Veröffentlichung hätten diese Vorschläge die kritische Analyse der Fachleute und Partner des Gesundheitswesens verdient, insbesondere der Ärztesgesellschaft des Kantons Freiburg, ganz zu schweigen von der Rolle der Kommission für Gesundheitsplanung und des Freiburger Spitalnetzes, dem Gegenstand der folgenden Fragen. Ich stelle aber fest, dass die Ärztesgesellschaft nicht einmal in der Liste der befragten Organe aufgeführt ist.

Um mich vertrauensvoll an die Lektüre dieses Dokuments machen zu können, ersuche ich den Staatsrat in Anbetracht der Vernehmlassungsfrist um eine rasche Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hat die Kommission für Gesundheitsplanung an der Ausarbeitung dieses Dokuments mitgewirkt, insbesondere in der Wahl der darin festgehaltenen Optionen? Ich erinnere an den Wortlaut des Gesundheitsgesetzes: «Die Kommission erarbeitet zuhanden des Staatsrats die kantonale Gesundheitsplanung und äussert sich insbesondere über den Pflegebedarf der Bevölkerung und die spezifischen Mittel zu dessen Befriedigung». Der Beschluss des Staatsrats vom 28. November 2000 präzisiert ausserdem in Artikel 3, dass die Kommission für Gesundheitsplanung zuhanden des Staatsrats

die spitalmedizinische Planung erarbeitet (Abs. 1) und in regelmässigen Zeitabständen die Gesundheitsplanung evaluiert (Abs. 3).

- Ist der Verwaltungsrat des FSN über die Diskussionen, die zu diesem Bericht und den vorgeschlagenen Optionen geführt haben, auf dem Laufenden gehalten worden? Effektiv sehe ich diesen Rat nur schwerlich im Rahmen dieser Vernehmlassung als Gegner der vorgeschlagenen strategischen Optionen, ohne dass daraus ein erheblicher Konflikt mit der Direktion für Gesundheit und Soziales entstünde.

Den 23. Juli 2007.

Antwort des Staatsrats

1. Hat die Kommission für Gesundheitsplanung an der Ausarbeitung dieses Dokuments mitgewirkt, insbesondere in der Wahl der darin festgehaltenen Optionen?

Kontext der Spitalplanung 2007

Es sei daran erinnert, dass die Spitalplanung in den letzten zwanzig Jahren schon Gegenstand mehrerer Berichte gewesen ist. Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung im Jahre 1996 ist die Veröffentlichung einer neuen Spitalliste jedes Mal mit Beschwerde von den Krankenversicherern angefochten worden. Zweimal verlangte der Bundesrat in seinen Entscheiden vom Staatsrat eine Überarbeitung seiner Spitalplanung. In seinem Entscheid vom 15. Februar 2006 nennt er *«die Planungsarbeiten, die zu tätigen sind, um zu einem Ergebnis zu gelangen, das den gesetzlichen Anforderungen entspricht. [...] es handelt sich um eine erhebliche Arbeit, für welche sich die zuständigen Behörden genügend Zeit nehmen müssen. [...] die angefochtene Liste braucht nicht aufgehoben zu werden. Sie gilt aber nur vorübergehend. Der Staatsrat muss seine Planung den genannten Anforderungen anpassen und innert 18 Monaten seit diesem Entscheid eine neue Spitalliste aufstellen, die den obigen Erwägungen Rechnung trägt»* (Erwägung 7).

Ausarbeitung des Berichts

Für die Ausarbeitung der Spitalplanung wurde die Kommission für Gesundheitsplanung dreimal zugezogen.

Am 22. Februar 2006 wurden die Kommissionsmitglieder über den Bundesratsentscheid unterrichtet, und es wurde ihnen die Methode vorgestellt, nach der eine Planung, die den gesetzlichen Anforderungen entspricht, aufzustellen sei. Sie erklärten sich damit einverstanden.

Am 18. September 2006 wurde der Kommission die detaillierte Methode für die Veranschlagung des Bettenbedarfs für den Kanton unterbreitet und von ihr gutgeheissen.

Am 11. Dezember 2006 wurden der Kommission die Ergebnisse in Bezug auf den künftigen Bedarf vorgestellt. Sie äusserte sich namentlich zu den Szenarien für die Entwicklung der Freiburger Bevölkerung und die Entwicklung der mittleren Dauer der Spitalaufenthalte. Aufgrund der Stellungnahmen der Kommission erstellte die Direktion für Gesundheit und Soziales – d.h. das Amt für Gesundheit und das Kantonsarztamt – die Endfassung des Spitalplanungsberichts, mit dem Ziel einer Vernehmlassung noch vor der Sommerpause, um die vom Bundesrat gewährte 18-monatige Frist einhalten zu können. Von einer Kommission, die zudem aus Personen mit ver-

schiedenen Horizonten und unterschiedlichen, manchmal entgegen gesetzten Interessen besteht (Spitäler, Privatkliniken, Krankenversicherer, Ärzte, Regionen, politische Parteien), kann effektiv nicht erwartet werden, dass sie selber einen solchen Bericht innert der verlangten Frist abfasst.

Am 4. Oktober 2007 schliesslich wird sich die Kommission für Gesundheitsplanung erneut mit dem Dossier befassen, um die Vernehmlassungsergebnisse zu analysieren und ein letztes Mal zum Bericht Stellung zu nehmen, bevor er dem Staatsrat zur Genehmigung übermittelt wird.

Somit wird die Kommission am Ende dieses fast 20 Monate dauernden Verfahrens Gelegenheit gehabt haben, wiederholt zur Ausarbeitung dieses Berichts Stellung zu nehmen.

In Berücksichtigung der Wichtigkeit und allgemeinen Tragweite dieses Dossiers hat der Staatsrat ausserdem beschlossen, den Bericht in eine breite Vernehmlassung auf Kantonsebene zu geben. Dies gibt jedem die Möglichkeit, sich dazu zu äussern. Die Ärztesgesellschaft des Kantons Freiburg ist nicht aus der Vernehmlassung ausgeschlossen worden, wie man aus der Liste der befragten Organismen ableiten könnte; sie wird legitimer Weise befragt, und ihre Stellungnahme wird mit Interesse erwartet. Effektiv ist ein technisches Problem bei der Fusion der von der Staatskanzlei zur Verfügung gestellten Datensammlung allgemeiner Adressen mit der beim Amt für Gesundheit vorhandenen Datensammlung spezifischer Adressen (in der die Ärztesgesellschaft natürlich aufgeführt ist) aufgetreten. Der Fehler wurde rasch bemerkt, und das Amt für Gesundheit übermittelte die Dokumente unverzüglich. Im Übrigen entschuldigte sich die Direktion für Gesundheit und Soziales am 18. Juli 2007 auch noch schriftlich bei der Ärztesgesellschaft für dieses Versehen.

Es scheint auch angebracht, kurz auf die Fragen zu antworten, die Grossrat Michel Buchmann einleitend angetönt hat, namentlich was die in die Vernehmlassung geschickten Vorschläge für die Beibehaltung eines Notfalldienstes und für die Entwicklung der kardiovaskulären Rehabilitation in Meyriez anbelangt.

Notfalldienst in Meyriez ohne chirurgische Abteilung

Im Hinblick auf die Gewährleistung von Qualitätsleistungen auf ausreichendem Sicherheitsniveau und zu tragbaren Kosten hat die Situationsanalyse ergeben, dass die Anzahl chirurgischer Eingriffe in diesem Spital die Weiterführung einer solchen Tätigkeit nicht mehr rechtfertigt. Umgekehrt ergab die Untersuchung der Daten aus der medizinischen Statistik die Notwendigkeit der Beibehaltung eines Notfalldienstes in dieser Region, die zudem stark von Touristen aufgesucht wird.

Zweifel daran, ob die Sicherheit der Patientinnen und Patienten im Rahmen des künftigen Leistungsauftrags für das Spital Meyriez gewährleistet sei, sind nicht gerechtfertigt. Zum einen bedingen die wenigsten vom Notfalldienst betreuten Fälle eine operative Versorgung und verfügt das Spital nach wie vor über eine akutmedizinische Abteilung. Zum anderen schliesst schon der heutige Leistungsauftrag des Spitals (gemäss der Spitalliste vom 13. Oktober 2004) jede operative Notfallversorgung aus, indem er die chirurgische Versorgung ausdrücklich auf programmierte Fälle nur tagsüber von Montag bis Freitag beschränkt. Die künftige Situation unterscheidet sich also

unter diesem Gesichtspunkt nicht sehr von der heutigen, die bisher keine besonderen Probleme bereitet.

Die Führung eines Notfalldienstes setzt zwar voraus, dass eine akutmedizinische Abteilung vorhanden ist, hingegen erfordert sie nicht die Führung einer chirurgischen Abteilung. Ausserdem ist die vorgeschlagene Lösung heute dank der Errichtung des FSN möglich, das alle öffentlichen Spitalstandorte des Kantons vernetzt. Der Notfalldienst des Spitals Meyriez als «Eingangspforte» für die Patientinnen und Patienten in das Freiburger Spitalnetz spielt somit eine wichtige Rolle für die Bevölkerung der betroffenen Region.

Kardiovaskuläre Rehabilitation in Meyriez

Infolge der verschiedenen Entscheide des Bundesrats über die Spitalplanung des Kantons Freiburg verlangte die Direktion für Gesundheit und Soziales beim Bundesamt für Statistik den Zugang auch zu den Daten über Freiburger Patientinnen und Patienten mit Aufenthalt in Schweizer Spitälern ausserhalb des Kantons.

Aufgrund dieser neuen Informationen, die vorher nicht zur Verfügung standen, und der Detailanalyse des Bedarfs der gesamten Bevölkerung konnte diese Lücke in der Deckung des Bedarfs nach stationärer kardiovaskulärer Rehabilitation festgestellt und genau evaluiert werden. Letztlich ist es also auf den Entscheid des Bundesrats zurückzuführen – Forderung nach einer vollumfänglichen Analyse unter Einschluss der ausserkantonalen Patientenflüsse – dass dieser Bedarf ins Bewusstsein treten konnte. Zudem sei hervorgehoben, dass die kardiovaskulären Erkrankungen die Hauptursache für Todesfälle und Spitaleinweisungen in der Schweiz darstellen. Mit der Alterung der Bevölkerung wird diese Tendenz sich noch verschärfen. Die heute schon erreichte kritische Menge von jährlich 200 Fällen rechtfertigt die Eröffnung einer solchen stationären Abteilung im Spital Meyriez. Der Bedarf entspricht 20 Mehrbetten, die aufzunehmen kein anderer Standort in der Lage ist. Im Übrigen deckt die in Billens vorgesehene ambulante Rehabilitation einen ganz anderen Bedarf, wie dem Spitalplanungsbericht zu entnehmen ist. Die beiden Versorgungsarten (stationär und ambulant) treten nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich und sind für jeweils unterschiedliche Patientenkategorien bestimmt. Es ist am Freiburger Spitalnetz, für die Koordination des Ganzen zu sorgen.

2. Ist der Verwaltungsrat des FSN über die Diskussionen, die zu diesem Bericht und den vorgeschlagenen Optionen geführt haben, auf dem Laufenden gehalten worden?

Zuständigkeiten aufgrund der Bundesgesetzgebung

Nach der Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung ist die Spitalplanung eine Aufgabe der Kantone. Auf Kantonsebene ist die Verteilung der Kompetenzen klar festgelegt.

Zuständigkeiten aufgrund der kantonalen Gesetzgebung

Nach dem Gesundheitsgesetz vom 16. November (GesG) beschliesst der Staatsrat die kantonale Gesundheitsplanung (Art. 6 Abs. 2).

Das Gesetz vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (FSNG) schreibt vor, dass das Freiburger Spitalnetz (FSN) seine Tätigkeiten an mehreren Standorten ausübt, deren geografische Situierung und Auftrag im Rahmen der vom Staatsrat erstellten Spitalplanung beschlossen werden (Art. 25 FSNG).

Der Verwaltungsrat und die Direktion sind verpflichtet, sich an die Spitalplanung des Staatsrats zu halten (Art. 9 FSNG). Er organisiert im Rahmen der Spitalplanung und des vom Staatsrat erstellten Leistungsauftrags die Spitaltätigkeiten, indem er für die Einsetzung rationeller und effizienter Strukturen sorgt (Art. 12 FSNG).

Einbezug der Spitäler in die Vernehmlassung

Der Verwaltungsrat des Freiburger Spitalnetzes hat somit keine besonderen formellen Befugnisse, wo es um die Bestimmung der Spitalplanung geht. Das Gleiche gilt für die übrigen Spitäler, die in der Spitalversorgung des Kantons mitwirken: das Kantonale Psychiatrische Spital Marsens, das interkantonale Spital der Broye sowie die Clinique Générale und das Dalerspital. Im Sinne der Gleichbehandlung und der Wahrung ihres Rechts, angehört zu werden, sind alle diese Instanzen angehört worden, allerdings ohne besondere Vorverhandlungen, denn das wäre rechtswidrig gewesen. Der Spitalplanungsbericht ist somit unter Einhaltung der allgemeinen Rechtsgrundsätze erstellt worden, die der Bundesrat in seiner Entscheid vom 15. Februar 2005 in Erinnerung gerufen hatte: Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit, Willkürverbot und Wahrung der Gleichbehandlung.

Allgemein bleibt aber der Verwaltungsrat des Freiburger Spitalnetzes ein bevorzugter Partner des Staatsrats, was die Deckung des Spitalbedarfs der Freiburger Bevölkerung und die Umsetzung der Spitalplanung anbelangt. Der Staatsrat wird daher der Stellungnahme dieser Instanz zu der in die Vernehmlassung geschickten Spitalplanung ein ganz besonderes Interesse widmen.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat erwartet mit Interesse die Bemerkungen der befragten Organismen. Er zählt auch auf die Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung, die es ihm ermöglichen wird, die Spitalplanung und die neue Liste der Spitäler zu beschliessen.

Den 21. August 2007.

LISTE DES ORATEURS

du Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg

TOME CLIX – Septembre 2007

REDNERLISTE

des Amtlichen Tagblattes der Sitzungen des Grossen Rates des Kantons Freiburg

BAND CLIX – September 2007

Aeby Egger Nicole (ACG/MLB, SC)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): p. 941.

Infirmières, rapport sur le P. Nicole Aeby-Egger (classement des fonctions des –, des infirmiers et des enseignant-e-s): pp. 1002 et 1003.

Bachmann Albert (PLR/FDP, BR)

* *Frais scolaires spéciaux*, loi relatif à la prise en charge de certains –: pp. 964; 965; 966.

Bapst Markus (CVP/PDC, SE)

Collaborations intercantionales, I. Solange Berset /Benoît Rey (implication du Parlement dans les –): pp. 948 et 949.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): pp. 974 et 975.

Berset Solange (PS/SP, SC)

Collaborations intercantionales, I. Solange Berset /Benoît Rey (implication du Parlement dans les –): pp. 949 et 950.

Gestion, loi modifiant certaines dispositions relatives à la – par prestations: p. 999.

Tramway, P. Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un – en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly): p. 1021.

Bourgeois Jacques (PLR/FDP, SC)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): pp. 938; 943.

Brodard Jacqueline (PDC/CVP, SC)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): p. 942.

"*Fumée passive et santé*", décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle –: p. 980.

Brönnimann Charles (UDC/SVP, SC)

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): p. 1014.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): p. 1008.

Bulliard Christine (CVP/PDC, SE)

Infirmières, rapport sur le P. Nicole Aeby-Egger (classement des fonctions des –, des infirmiers et des enseignant-e-s): pp. 1003 et 1004.

Bussard Christian (PDC/CVP, GR)

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): pp. 1007 et 1008.

Cardinaux Gilbert (UDC/SVP, VE)

* *Matériel scolaire*, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): pp. 953 et 954; 958 et 959; 961; 962 et 963; 982.

Chassot Claude (ACG/MLB, SC)

Gestion, loi modifiant certaines dispositions relatives à la – par prestations: pp. 998 et 999.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): p. 1009.

Corminbœuf Dominique (PS/SP, BR)

Chasse/protection, loi sur la – et la – des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse: p. 946.

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): p. 959.

Cotting Claudia (PLR/FDP, SC)

Frais scolaires spéciaux, loi relatif à la prise en charge de certains –: p. 964.

Impôts/développement durable, P. Josef Fasel/Elian Collaud (flux d'argent des – et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du –): pp. 1011 et 1012.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): p. 975.

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 967.

Crausaz Jacques (PDC/CVP, SC)

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): pp. 954 et 955.

Décaillet Pierre (UDC/SVP, FV)

Tramway, P. Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un – en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly): p. 1020.

Dorand Jean-Pierre (PDC/CVP, FV)

Impôts/développement durable, P. Josef Fasel/Elian Collaud (flux d'argent des – et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du –): p. 1011.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): p. 975.

Tramway, P. Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un – en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly): p. 1020.

Duc Louis (ACG/MLB, BR)

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): p. 974.

Ducotterd Christian (PDC/CVP, SC)

Frais scolaires spéciaux, loi relatif à la prise en charge de certains –: p. 965.

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): p. 1015.

Fasel Josef (CVP/PDC, SE)

Impôts/développement durable, P. Josef Fasel/Elian Collaud (flux d'argent des – et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du –): p. 1011.

Fasel-Roggo Bruno (MLB/ACG, SE)

Chasse/protection, loi sur la – et la – des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse: p. 946.

Frossard Sébastien (UDC/SVP, GR)

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 968.

Fürst René (SP/PS, LA)

Recours en grâce: p. 937.

Ganioz Xavier (PS/SP, FV)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): pp. 939 et 940; 942.

Gavillet Jacques (PS/SP, GL)

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 968.

Geinoz Jean-Denis (PLR/FDP, GR)

Partis politiques, M. Denis Boivin (modification de la LEDP: mise en place d'un registre des –): p. 952.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): p. 972.

Genoud Joe (UDC/SVP, VE)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): pp. 937 et 938.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): pp. 976 et 977.

Girard Raoul (PS/SP, GR)

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 986; 994; 1017.

Glardon Alex (PDC/CVP, BR)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): p. 939.

Glauser Fritz (PLR/FDP, GL)

Chasse/protection, loi sur la – et la – des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse: p. 946.

Grandjean Denis (PDC/CVP, VE)

* *Chasse/protection*, loi sur la – et la – des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse: pp. 945 et 946; 947.

Haenni Charly (PLR/FDP, BR)

Collaborations intercantionales, I. Solange Berset /Benoît Rey (implication du Parlement dans les –): p. 948.

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): pp. 958; 982.

Promotion économique, M. Charly Haenni (loi sur la –): p. 1019.

Hänni-Fischer Bernadette (SP/PS, LA)

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: p. 1018.

Hunziker Yvan (PLR/FDP, VE)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): p. 939.

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): p. 955.

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): pp. 967 et 968.

Ith Markus (FDP/PLR, LA)

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 985 et 986; 994; 1018.

Jelk Guy-Noël (PS/SP, FV)

Impôt(s), M. Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les – communaux: suppression de l'– personnel): p. 951.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): pp. 1006 et 1007.

Johner-Etter Ueli (SVP/UDC, LA)

"*Fumée passive et santé*", décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle –: p. 980.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): p. 1009.

Kaelin Murith Emmanuelle (PDC/CVP, GR)

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 986; 989; 992; 994 et 995.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): p. 974.

Kolly René (PLR/FDP, SC)

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): pp. 1013; 1015.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): p. 1007.

Kuenlin Pascal, président de la Commission des finances et de gestion (PLR/FDP, SC)

* *Gestion*, loi modifiant certaines dispositions relatives à la – par prestations: pp. 997; 999 et 1000; 1001.

Longchamp Patrice, premier vice-président du Grand Conseil (PDC/CVP, GL)

Partis politiques, M. Denis Boivin (modification de la LEDP: mise en place d'un registre des –): p. 952.

Losey Michel (UDC/SVP, BR)

Gestion, loi modifiant certaines dispositions relatives à la – par prestations: p. 999.

Marbach Christian (PS/SP, SE)

Frais scolaires spéciaux, loi relatif à la prise en charge de certains –: p. 965.

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 969.

Morand Jacques, président du Grand Conseil (PLR/FDP, GR)

Clôture de la session: p. 1021 et 1022.

Communications: pp. 937; 982; 1006.

Election des juges de paix: pp. 959 et 960; 961; 962; 963; 964; 965; 966; 967; 987; 988; 993; 996; 1000; 1005.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): pp. 972; 975.

Salutations: p. 978.

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 967.

Mutter Christa (ACG/MLB, FV)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): pp. 941 et 942; 943.

Election des juges de paix: p. 996.

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): pp. 1014 et 1015.

Impôts/développement durable, P. Josef Fasel/Elian Collaud (flux d'argent des – et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du –): p. 1012.

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 1017 et 1018.

Tramway, P. Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un – en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly): pp. 1020 et 1021.

Page Pierre-André, deuxième vice-président du Grand Conseil (UDC/SVP, GL)

Impôts/développement durable, P. Josef Fasel/Elian Collaud (flux d'argent des – et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du –): p. 1011.

Partis politiques, M. Denis Boivin (modification de la LEDP: mise en place d'un registre des –): pp. 952 et 953.

Peiry Stéphane (UDC/SVP, FV)

Impôt(s), M. Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les – communaux: suppression de l'– personnel): p. 952.

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 986; 995.

Piller Alfons (SVP/UDC, SE)

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): pp. 955 et 956.

Raemy Hugo (SP/PS, LA)

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 970.

Rey Benoît (ACG/MLB, FV)

Collaborations intercantionales, I. Solange Berset /Benoît Rey (implication du Parlement dans les –): p. 949.

de Reyff Charles (PDC/CVP, FV)

Tramway, P. Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un – en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly): p. 1020.

Ridoré Carl-Alex (PS/SP, SC)

Election des juges de paix: p. 996.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): pp. 973; 975.

Rime Nicolas (PS/SP, GR)

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): p. 1014.

de Roche Daniel (MLB/ACG, LA)

* *"Fumée passive et santé"*, décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle –: pp. 978 et 979; 980.

Romanens Jean-Louis (PDC/CVP, GR)

Chasse/protection, loi sur la – et la – des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse: pp. 946 et 947.

Election des juges de paix: p. 996.

* *Impôt/successions*, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 983 et 984; 987; 987 à 997; 1017 et 1018.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): p. 975.

Romanens-Mauron Antoinette (PS/SP, VE)

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): p. 1015.

Rossier Jean-Claude (UDC/SVP, GL)

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): pp. 973 et 974.

Schnyder Erika (PS/SP, SC)

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): p. 955.

Schorderet Edgar (PDC/CVP, SC)

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): pp. 1013 et 1014.

Schorderet Gilles (UDC/SVP, SC)

* *Naturalisations*, décret relatif aux –: p. 945.

Schuwey Jean-Claude (CVP/PDC, GR)

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 970.

Schuwey Roger (SVP/UDC, GR)

Chasse/protection, loi sur la – et la – des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse: p. 946.

Siggen Jean-Pierre (PDC/CVP, FV)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): pp. 938 et 939; 942 et 943.

Gestion, loi modifiant certaines dispositions relatives à la – par prestations: p. 998.

Steiert Jean-François (PS/SP, FV)

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): p. 972.

Studer Theo (CVP/PDC, LA)

Election des juges de paix: pp. 961; 987.

Suter Olivier (ACG/MLB, SC)

Partis politiques, M. Denis Boivin (modification de la LEDP: mise en place d'un registre des –): p. 953.

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 968.

Thalmann-Bolz Katharina (SVP/UDC, LA)

Frais scolaires spéciaux, loi relatif à la prise en charge de certains –: pp. 964 et 965.

Thomet René (PS/SP, SC)

"Fumée passive et santé", décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle –: p. 980.

Infirmières, rapport sur le P. Nicole Aeby-Egger (classement des fonctions des –, des infirmiers et des enseignant-e-s): p. 1004.

Thürler Jean-Pierre (PLR/FDP, GR)

Gestion, loi modifiant certaines dispositions relatives à la – par prestations: p. 998.

Impôt(s), M. Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les – communaux: suppression de l'– personnel): p. 951.

Tschopp Martin (*SP/PS, SE*)

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): p. 969 et 970.

Vial Jacques (*PDC/CVP, SC*)

Impôt(s), M. Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les – communaux: suppression de l'– personnel): pp. 951 et 952.

Vonlanthen Rudolf (*FDP/PLR, SE*)

"*Fumée passive et santé*", décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle –: p. 979.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): p. 1008.

Weber-Gobet Marie-Thérèse (*MLB/ACG, SE*)

Frais scolaires spéciaux, loi relatif à la prise en charge de certains –: p. 964.

Impôt(s), M. Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les – communaux: suppression de l'– personnel): p. 952.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): pp. 1008 et 1009.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): pp. 972 et 973.

de Weck Antoinette (*PLR/FDP, FV*)

Election des juges de paix: pp. 960 et 961; 965; 987.

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): pp. 961; 963.

Tramway, P. Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un – en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly): p. 1020.

Zadory Michel (*UDC/SVP, BR*)

Infirmières, rapport sur le P. Nicole Aeby-Egger (classement des fonctions des –, des infirmiers et des enseignant-e-s): p. 1003.

Zurkinden Hubert (*MLB/ACG, FV*)

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): p. 939.

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 985; 990; 994.

**Chassot Isabelle, conseillère d'Etat,
Directrice de l'instruction publique,
de la culture et du sport,
présidente du Conseil d'Etat**

Frais scolaires spéciaux, loi relatif à la prise en charge de certains –: pp. 964; 965 et 966.

Matériel scolaire, loi sur l'Office cantonal du – (octroi d'un statut autonome): p. 954; 956 et 957; 958 et 959; 962 et 963; 982 et 983.

Sport, MV des Jeunes socialistes (plus de – à l'école): pp. 970 et 971.

**Corminbœuf Pascal, conseiller d'Etat,
Directeur des institutions,
de l'agriculture et des forêts**

Chasse/protection, loi sur la – et la – des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes et ratifiant une convention concernant la chasse: pp. 946; 947.

Collaborations intercantionales, I. Solange Berset /Benoît Rey (implication du Parlement dans les –): p. 950.

Impôt(s), M. Denis Boivin/Guy-Noël Jelk (loi sur les – communaux: suppression de l'– personnel): p. 952.

Naturalisations, décret relatif aux –: p. 945.

Partis politiques, M. Denis Boivin (modification de la LEDP: mise en place d'un registre des –): p. 953.

**Demierre Anne-Claude, conseillère d'Etat,
Directrice de la santé et des affaires sociales**

"*Fumée passive et santé*", décret concernant la validation de l'initiative constitutionnelle –: pp. 979; 980.

Personnel/Croix-Rouge (urgence), MA Antoinette Romanens /Carl-Alex Ridoré (élaboration d'un plan social pour le – de la – concerné par la reprise du mandat de prise en charge des demandeurs d'asile): pp. 976; 977.

**Godel Georges, conseiller d'Etat,
Directeur de l'aménagement, de
l'environnement et des constructions**

Grandes surfaces, P. René Kolly/Christian Ducotterd (politique cantonale en matière d'implantation de – et de centres commerciaux): pp. 1015 et 1016.

Impôts/développement durable, P. Josef Fasel/Elian Collaud (flux d'argent des – et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du –): pp. 1012 et 1013.

Inondations, rapport sur le P. Madeleine Genoud-Page/Guy-Noël Jelk (analyse sur les – provoquées par les crues de la Sarine): pp. 1009 et 1010.

**Jutzet Erwin, conseiller d'Etat,
Directeur de la sécurité et de la justice**

Commerce, M. Damien Piller / Marie-Hélène Brouchoud-Bapst (loi sur l'exercice du –: heures d'ouverture): pp. 943 et 944.

**Lässer Claude, conseiller d'Etat,
Directeur des finances**

Gestion, loi modifiant certaines dispositions relatives à la – par prestations: pp. 997 et 998; 1000; 1001 et 1002.

Impôt/successions, loi sur l'– sur les – et les donations: pp. 984 et 985; 987; 987 à 997; 1017 et 1018.

Infirmières, rapport sur le P. Nicole Aeby-Egger (classement des fonctions des –, des infirmiers et des enseignant-e-s): p. 1004 et 1005.

**Vonlanthen Beat, conseiller d'Etat,
Directeur de l'économie et de l'emploi**

Tramway, P. Nicolas Bürgisser/Jean-Pierre Dorand (création d'un – en site propre entre la gare de Fribourg et le sud de Marly): p. 1020.

Composition du Grand Conseil
Zusammensetzung des Grossen Rates
Septembre 2007
September 2007

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Eintritt
1. Fribourg-Ville (15 députés: 5 PDC, 4 PS, 1 PLR, 3 ACG, 2 UDC)			
Stadt Freiburg (15 Grossräte: 5 CVP, 4 SP, 1 FDP, 3 MLB, 2 SVP)			
Bourgknecht Jean, vice-syndic, Fribourg	PDC	1962	1991
Clément Pierre-Alain, syndic, Fribourg	PS	1951	1989
de Reyff Charles, chef de service, Fribourg	PDC	1969	2003
de Weck Antoinette, avocate, mère au foyer, Fribourg	PLR	1956	2007
Décaillet Pierre, conseiller en assurances, Fribourg	UDC	1947	2007
Dorand Jean-Pierre, professeur, Fribourg	PDC	1956	1995
Ganioz Xavier, secrétaire syndical, Fribourg	PS	1973	2007
Jelk Guy-Noël, enseignant, Fribourg	PS	1964	2003
Mutter Christa, Journalistin/Historikerin, Fribourg	ACG	1960	2007
Peiry Stéphane, expert-comptable, Fribourg	UDC	1970	2007
Rey Benoît, chef du Département Suisse romande et Tessin de Pro Infirmis, Fribourg	ACG	1958	1996
Siggen Jean-Pierre, directeur de l'Union patronale	PDC	1962	2007
Schoenenweid André, ingénieur ETS, Fribourg	PDC	1961	2004
Steiert Jean-François, délégué aux affaires intercantionales, Fribourg	PS	1961	2002
Zurkinden Hubert, Generalsekretär Grüne Schweiz, Freiburg	ACG	1955	2003
2. Sarine-Campagne (23 députés: 7 PDC, 6 PS, 4 PLR, 3 ACG, 3 UDC)			
Saane-Land (23 Grossräte: 7 CVP, 6 SP, 4 FDP, 3 MLB, 3 SVP)			
Ackermann André, économiste, Corminbœuf	PDC	1944	1997
Aebischer Bernard, maître socio-professionnel, Marly	PS	1944	2005
Aeby-Egger Nicole, licenciée en sciences de l'éducation, Belfaux	ACG	1960	2004
Berset Solange, libraire, Belfaux	PS	1952	1996
Bourgeois Jacques, ingénieur horticole ETS/directeur USP, Avry-sur-Matran	PLR	1958	2002
Brodard Jacqueline, responsable qualité, La Roche	PDC	1956	2007
Brönnimann Charles, agriculteur, Onnens	UDC	1956	2002
Chassot Claude, enseignant spécialisé, Villarsel-le- Gibloux	ACG	1956	2007
Cotting Claudia, tutrice, Senèdes	PLR	1949	1996

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Eintritt
Crausaz Jacques, professeur et doyen de l'Ecole d'ingénieurs, Rossens	PDC	1948	2002
Ducotterd Christian, agriculteur, Grolley	PDC	1968	2002
Gendre Jean-Noël, garde-forestier, Neyruz	PS	1952	1996
Kolly René, maître-fromager, Ferpicloz	PLR	1954	2007
Kuenlin Pascal, directeur de succursale, Marly	PLR	1967	1996
Lauper Nicolas, maître agriculteur, Montévraz	PDC	1963	1996
Peiry-Kolly Claire, secrétaire, Treyvaux	UDC	1946	2002
Ridoré Carl-Alex, juriste/médiateur, Villars-sur-Glâne	PS	1972	2007
Schnyder Erika, juriste, Villars-sur-Glâne	PS	1955	2007
Schorderet Edgar, ingénieur EPF, Marly	PDC	1951	2007
Schorderet Gilles, agriculteur, Zénauva	UDC	1962	2002
Suter Olivier, enseignant/organisateur culturel, Estavayer-le-Gibloux	ACG	1959	2007
Thomet René, directeur EMS, Villars-sur-Glâne	PS	1957	2002
Vial Jacques, entrepreneur, Le Mouret	PDC	1949	2007

**3. Sense (17 Grossräte: 7 CVP, 3 SP, 2 FDP, 3 ACG, 2 SVP)
Singine (17 députés: 7 PDC, 3 PS, 2 PLR, 3 MLB, 2 UDC)**

Bapst Markus, dipl. Biologe, Düringen	CVP	1961	1999
Binz Josef, Administrator, St. Antoni	SVP	1940	2002
Boschung Bruno, Versicherungskaufmann, Wünnewil	CVP	1963	2004
Boschung-Vonlanthen Moritz, Historiker/ Informationschef, Düringen	CVP	1945	2007
Boschung Bruno, Versicherungskaufmann, Wünnewil	CVP	1963	2004
Bulliard Christine, Lehrerin, Familienfrau, Flamatt	CVP	1959	2002
Burkhalter Fritz, Landwirt, Alterswil	FDP	1959	1999
Fasel Bruno, Instruktor, Schmitten	CSP	1948	1995
Fasel Josef, Landwirt, Alterswil	CVP	1950	1996
Jendly Bruno, Schreinermeister, Düringen	CVP	1945	1996
Krattinger-Jutzet Ursula, Med. Laborantin/Hausfrau, Düringen	SP	1961	1996
Marbach Christian, OS-Lehrer, Düringen	SP	1954	2007
Piller Alfons, Landwirt/Chauffeur, Schwarzsee	SVP	1961	2002
Studer Albert, Heilpädagoge, Schreiner, St. Ursen	LMB	1967	2003
Tschopp Martin, Ausbildungsleiter/Coach und Mediator, Schmitten	SP	1956	2000
Vonlanthen Rudolf, Generalagent, Giffers	FDP	1954	1996
Waeber Emanuel, Eidg. dipl. Betriebsökonom, Heitenried	CVP	1958	2007
Weber-Gobet Marie-Thérèse, Lic. phil.I, Journalistin, Schmitten	LMB	1957	2004

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Eintritt
4. Gruyère (18 députés: 7 PDC, 4 PS, 5 PLR, 2 UDC)			
Greyerz (18 Grossräte: 7 CVP, 4 SP, 5 FDP, 2 SVP)			
Andrey Pascal, agriculteur, Cerniaz	PDC	1959	2007
Badoud-Gremaud Antoinette, secrétaire, Le Pâquier	PLR	1952	2002
Bussard Christian, technicien géomètre, Pringy	PDC	1955	1996
Frossard Sébastien, agriculteur, Romanens	UDC	1972	2007
Geinoz Jean-Denis, conseiller auprès du chef de l'état-major général de l'armée, Bulle	PLR	1949	2002
Girard Raoul, économiste/enseignant, Bulle	PS	1972	2007
Gobet Nadine, juriste/directrice-adjointe de la Fédération patronale, Bulle	PLR	1969	2007
Jordan Patrice, agriculteur, Vaulruz	PDC	1967	2002
Kaelin Murith Emmanuelle, notaire, Bulle	PDC	1958	2007
Mauron Pierre, avocat, Riaz	PS	1972	2007
Menoud Yves, économiste, La Tour-de-Trême	PDC	1953	2002
Morand Jacques, chef d'entreprise, Bulle	PLR	1963	2002
Remy Martine, femme au foyer, Bulle	PS	1955	2000
Rime Nicolas, architecte HES	PS	1975	2007
Romanens Jean-Louis, expert fiscal, Sorens	PDC	1952	1996
Schuwey Jean-Claude, Zimmermeister, Im Fang	CVP	1950	1991
Schuwey Roger, Hotelier, Im Fang	UDC	1952	2007
Thürler Jean-Pierre, commerçant indépendant, Charmey	PLR	1953	2003
5. See (13 Grossräte: 3 CVP, 3 SP, 3 FDP, 3 SVP, 1 ACG)			
Lac (13 députés: 3 PDC, 3 PS, 3 PLR, 3 UDC, 1 MLB)			
de Roche Daniel, Pastor, Guschelmuth	MLB	1954	2007
Etter Heinz, Generalagent, Ried b. Kerzers	FDP	1949	2002
Feldmann Christiane, Physiotherapeutin, Murten	FDP	1950	2002
Fürst René, Eidg. Dipl. Logistikleiter, Murten	SP	1960	2002
Goumaz-Renz Monique, enseignante, Courtepin	PDC	1948	2007
Hänni-Fischer Bernadette, Juristin, Murten	SP	1954	2007
Ith Markus, Betriebsökonom, Murten	FDP	1972	2002
Johner-Etter Ueli, Gemüsebauer, Kerzers	SVP	1944	2003
Raemy Hugo, Sekundarlehrer, Murten	SP	1965	2002
Stempfel-Horner Yvonne, Verwalterin, Guschelmuth	CVP	1958	1996
Studer Theo, Rechtsanwalt, Murten	CVP	1946	2007
Thalmann-Bolz Katharina, Primarlehrerin, Murten	SVP	1957	2007
Zürcher Werner, Verkaufsangestellter, Murten	SVP	1943	2002

	Groupe/ Fraktion	Année de naissance/ Geburtsjahr	Entrée en fonction/ Eintritt
6. Glâne (8 députés: 3 PDC, 2 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Glâne (8 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Buchmann Michel, pharmacien, Romont	PDC	1946	1996
Butty Dominique, vétérinaire, Villariaz	PDC	1960	2007
Gavillet Jacques, maître d'éducation physique, Bionnens	PS	1949	1994
Glauser Fritz, agriculteur, Châtonnaye	PLR	1961	2007
Longchamp Patrice, maître secondaire, Torny-le-Grand	PDC	1955	2002
Morel Françoise, femme au foyer, Romont	PS	1948	1996
Page Pierre-André, agriculteur, Châtonnaye	UDC	1960	1996
Rossier Jean-Claude, consultant, Romont	UDC	1944	2002
7. Broye (10 députés: 3 PDC, 2 PS, 2 PLR, 2 UDC, 1 ACG)			
Broye (10 Grossräte: 3 CVP, 2 SP, 2 FDP, 2 SVP, 1 MLB)			
Bachmann Albert, maître agriculteur, Estavayer-le-Lac	PLR	1957	2002
Collaud Elian, maître mécanicien, St-Aubin	PDC	1950	2002
Collomb Eric, chef d'entreprise, Lully	PDC	1969	2007
Corminbœuf Dominique, employé CFF, Domdidier	PS	1957	1990
Duc Louis, agriculteur, Forel	ACG	1940	1996
Glardon Alex, agent général d'assurances, Cugy	PDC	1972	2002
Haenni Charly, agent général d'assurances, Vesin	PLR	1956	1991
Losey Michel, agriculteur, Sévaz	UDC	1962	1996
Piller Valérie, étudiante, Gletterens	PS	1978	2002
Zadory Michel, médecin, Estavayer-le-Lac	UDC	1948	2002
8. Veveyse (6 députés: 2 PDC, 1 PS, 1 PLR, 2 UDC)			
Vivisbach (6 Grossräte: 2 CVP, 1 SP, 1 FDP, 2 SVP)			
Bourguet Gabrielle, juriste, Granges	PDC	1971	2007
Cardinaux Gilbert, agriculteur, Bouloz	UDC	1943	1994
Genoud Joe, directeur commercial, Châtel-Saint-Denis	UDC	1957	2001
Grandjean Denis, employé d'Etat, gendarme, Le Crêt	PDC	1960	2002
Hunziker Yvan, électronicien en multimédia, Semsales	PLR	1965	2006
Romanens-Mauron Antoinette, assistante sociale, formatrice d'adultes, Châtel-Saint-Denis	PS	1952	1991

Président du Grand Conseil: **Jacques Morand** (PLR, GR)

Premier vice-président du Grand Conseil: **Patrice Longchamp** (PDC, GL)

Deuxième vice-président du Grand Conseil: **Pierre-André Page** (UDC, GL)